N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
*sur l'***avenir** *du* **maintien** *de l'***ordre***,*

Par MM. David MARGUERITTE et Olivier BITZ,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda*, présidente ;* MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie*, vice-présidents ;* M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard*, secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelyne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, Françoise Gatel, Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL..... 9

I. LA DOCTRINE DE MAINTIEN DE L'ORDRE A ÉVOLUÉ POUR TENTER D'ENRAYER L'ESCALADE DE VIOLENCES AU COURS DES MANIFESTATIONS 10

A. LA DOCTRINE DE MAINTIEN DE L'ORDRE « À LA FRANÇAISE » S'EST RÉVÉLÉE INADAPTÉE POUR ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DES MANIFESTATIONS.....10
1. « L'âge d'or du maintien de l'ordre à la française ».....*10*
2. Une doctrine déstabilisée par les mutations des formes de contestation *11*

B. LE SCHÉMA NATIONAL DU MAINTIEN DE L'ORDRE : UNE NOUVELLE DOCTRINE « PLUS PROTECTRICE POUR LES MANIFESTANTS ET PLUS FERME POUR LES AUTEURS DE VIOLENCES » 12
1. Le schéma national du maintien de l'ordre *12*
2. Une doctrine ayant fait ses preuves et désormais mieux structurée, malgré des difficultés persistantes dans sa mise en œuvre *13*

II. DES MARGES DE PROGRÈS SUBSISTENT POUR AMÉLIORER L'ENCADREMENT DES MANIFESTATIONS ET GARANTIR LE PLEIN EXERCICE DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTER..... 14

A. AVANT : MIEUX ANTICIPER ET PRÉPARER LES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE L'ORDRE 14
1. Favoriser la disponibilité d'unités formées à la gestion du maintien de l'ordre *14*
2. Sécuriser l'action des forces de l'ordre sur le terrain.....*14*
3. Adapter la doctrine d'emploi à la diversité des situations.....*15*
4. Renforcer la capacité des autorités à anticiper les mouvements contestataires *15*

B. PENDANT : ASSURER UNE MEILLEURE GESTION OPÉRATIONNELLE DES MANIFESTATIONS.....16
1. Harmoniser les pratiques entre l'ensemble des acteurs engagés sur des missions de maintien de l'ordre *16*
2. Améliorer la communication à destination du public.....*16*
3. Assurer une protection effective des journalistes *16*
4. Moderniser l'équipement des forces de l'ordre et élargir le recours aux nouvelles technologies.....*17*

C. APRÈS : SANCTIONNER PLUS SÉVÈREMENT LES FAUTEURS DE TROUBLES.....17
1. Aggraver les sanctions pour les rendre plus dissuasives *17*
2. Adapter les peines applicables aux éléments les plus violents et interdire la présence d'individus susceptibles de troubler gravement l'ordre public.....*18*
3. Améliorer la recherche, l'interpellation et la condamnation des fauteurs de troubles *18*
4. Faire supporter aux auteurs de violences et de dégradations les conséquences financières de leurs actes *19*

AVANT-PROPOS 21

I. POUR ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DU PHÉNOMÈNE MANIFESTANT, LA GESTION DU MAINTIEN DE L'ORDRE A ÉVOLUÉ AVEC L'ÉTABLISSEMENT D'UN NOUVEAU SCHÉMA NATIONAL DE MAINTIEN DE L'ORDRE, QUI A DÉSORMAIS FAIT SES PREUVES, MÊME SI DES ÉVOLUTIONS DOIVENT ENCORE ÊTRE ENVISAGÉES..... 23

A. LA DOCTRINE TRADITIONNELLE DE MAINTIEN DE L'ORDRE À LA FRANÇAISE S'EST RÉVÉLÉE INADAPTÉE POUR ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DES MANIFESTATIONS ET PERMETTRE UN EXERCICE EFFECTIF DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTER.....23

1. La définition d'une doctrine française du maintien de l'ordre 23

a) La préfiguration par la préfecture de police de Paris au début du 20ème siècle d'un maintien de l'ordre démilitarisé 23

b) L'extension du modèle à l'ensemble du territoire métropolitain..... 24

(1) Le recours à des unités spécialisées, formées et acculturées aux exigences particulières du maintien de l'ordre 24

(a) Les unités de force mobile..... 24

(i) Les compagnies républicaines de sécurité 25

(ii) La gendarmerie mobile..... 26

(b) Des unités spécialisées dans la gestion du maintien de l'ordre 27

(2) Le maintien à distance des manifestants et la recherche de désescalade 28

(3) Un usage de la force gradué strictement nécessaire et proportionné.....29

c) Une doctrine ayant montré son efficacité pour encadrer les manifestations dites « traditionnelles » 32

2. La doctrine française du maintien de l'ordre a cependant été mise en difficulté par les mutations du phénomène manifestant.....33

a) La dévalorisation de la manifestation classique comme objet politique..... 33

b) L'apparition de nouvelles formes plus spontanées de mobilisation..... 34

(1) La désorganisation croissante des manifestations.....34

(2) La diversification des formes de mobilisation.....35

(3) La plus grande dispersion des manifestations sur le territoire.....35

c) Le niveau inquiétant des violences commises à l'occasion de manifestations et de violences urbaines 36

d) Les conséquences sur la gestion du maintien de l'ordre 38

(1) Des manifestations moins organisées et donc moins anticipables.....39

(2) Le recours accru à des unités locales pour assurer la mission de maintien de l'ordre ...39

(3) La gestion de la hausse des violences.....40

B. LES MUTATIONS DU PHÉNOMÈNE MANIFESTANT ONT CONDUIT À LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE DOCTRINE DE MAINTIEN DE L'ORDRE, FORMALISÉE AU SEIN DU « SCHÉMA NATIONAL DE MAINTIEN DE L'ORDRE » 41

1. Le schéma national de maintien de l'ordre : une nouvelle doctrine qui entend tenir compte des évolutions des manifestations.....41

a) Le schéma national de maintien de l'ordre..... 41

(1) Le schéma national de maintien de l'ordre a été publié en 2020 41

(2) Une version révisée du schéma national de maintien de l'ordre a été publiée en 2021, notamment pour tenir compte d'une décision du Conseil d'État.....42

b) Les principes fixés par le schéma national de maintien de l'ordre 45

(1) La reprise des principes cardinaux de la doctrine de maintien de l'ordre « à la française »..... 45

(a) Le rappel de l'existence d'une chaîne de commandement unifiée..... 45

(b) Le principe de mise à distance des manifestants..... 46

(c) Un usage encadré de la force..... 46

(d) Les règles déontologiques applicables aux forces de l'ordre..... 47

(2) Les principales évolutions entérinées par le schéma national de maintien de l'ordre ...47

(a) La consécration du recours croissant à des unités non spécialisées en maintien de l'ordre 47
(i) Les unités de la filière sécurité publique de la police nationale 47
(ii) Les unités de la préfecture de police de Paris 50
(iii) La gendarmerie départementale 51
(b) Le développement de la communication à destination du public et des manifestants . 52
(i) La mise en place d'équipes de liaison et d'information 52
(ii) La modernisation du dispositif de sommations 53
(iii) La modernisation du matériel de communication 54
(c) La reconnaissance de la place des journalistes 54
(i) Les droits reconnus aux journalistes 55
(ii) Le développement des relations entre forces de l'ordre et journalistes 56
(d) Une meilleure anticipation des troubles à l'ordre public 57
(i) Les services de renseignement 57
(ii) Les mesures préventives prises par les préfets 58
(iii) Les contrôles préventifs sur réquisitions du procureur de la République 59
(e) La judiciarisation du maintien de l'ordre 60
(i) L'association des procureurs de la République aux dispositifs de maintien de l'ordre, avant la publication du schéma national de maintien de l'ordre 60
(ii) L'approfondissement de la judiciarisation opérée par le SNMO 61
(f) La mise en place de tactiques plus mobiles et réactives 65
2. Une doctrine qui a fait ses preuves et qui est désormais mieux structurée, malgré des difficultés persistantes dans sa mise en œuvre 67
a) Les limites de la sécabilité et de la mobilité 67
b) La promotion du dialogue et de la désescalade : un principe salué mais dont la mise en œuvre apparaît parfois difficile 68
c) Une meilleure reconnaissance de la place des journalistes dans le SNMO, mais une application qui reste perfectible 69
d) Une harmonisation du cadre doctrinal opportune mais qui se heurte à la diversité des situations 69
e) Une efficacité qui dépend de l'articulation entre l'anticipation, la coordination dans la conduite des opérations et la judiciarisation 70

II. FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX ET AUX DERNIÈRES ÉVOLUTIONS, DES MARGES DE PROGRÈS EXISTENT POUR AMÉLIORER L'ENCADREMENT DES MANIFESTATIONS ET GARANTIR LE PLEIN EXERCICE DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTER 72

A. AVANT : MIEUX ANTICIPER ET PRÉPARER LES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE L'ORDRE POUR FAIRE FACE AUX ÉVOLUTIONS DES FORMES DE CONTESTATIONS 72
1. Renforcer la capacité des autorités à anticiper les mouvements contestataires 72
2. Favoriser la disponibilité d'unités formées à la gestion du maintien de l'ordre 73
a) Garantir l'attractivité de la filière « maintien de l'ordre » et disposer d'effectifs suffisants pour faire face à des besoins croissants 73
b) Mieux répartir les unités de force mobile sur le territoire, en fonction des besoins exprimés 77
c) Renforcer la formation et l'équipement des unités non spécialisées, compte tenu de leur engagement croissant sur des dispositifs de maintien de l'ordre 78

3. Favoriser un cadre juridique et opérationnel de nature à mieux sécuriser l'action des forces de l'ordre sur le terrain 81
4. Adapter les doctrines d'emploi à la diversité des situations 83

B. PENDANT : ASSURER UNE MEILLEURE GESTION OPÉRATIONNELLE DES MANIFESTATIONS 85
1. Assurer des pratiques harmonisées entre l'ensemble des acteurs engagés sur les opérations de maintien de l'ordre 85
a) Le bilan plutôt positif de la coordination entre l'ensemble des unités engagées sur des opérations de maintien de l'ordre 85
(1) L'organisation de la coopération 85
(2) Une coordination jugée satisfaisante 86
b) La conduite des opérations de maintien de l'ordre laisse cependant entrevoir la nécessité d'harmoniser les pratiques entre unités spécialisées et non spécialisées 86
2. Améliorer la communication à destination du public pour apaiser les tensions et faciliter la transmission d'informations ainsi que l'isolement des fauteurs de troubles 88
a) Pendant les manifestations, rendre les consignes plus audibles, plus visibles et mieux comprises 88
(1) Une communication essentielle à la compréhension des opérations et à la prévention des tensions 88
(2) Des capacités de dialogue inégalement disponibles et des moyens de diffusion encore insuffisants 88
(3) Diversifier les supports pour assurer une réception effective des messages 89
(a) Les dispositifs sonores 90
(b) Les dispositifs visuels 90
(c) Les supports numériques 91
b) Renforcer l'appui aux préfectures pour répondre aux campagnes de désinformation et préserver la confiance dans l'action des forces de l'ordre 92
(1) Une pression informationnelle qui accompagne et peut aggraver les troubles à l'ordre public 92
(2) Le défi d'une gestion simultanée de la crise et des sollicitations médiatiques 93
(3) Faciliter l'organisation d'un appui national mobilisable au service de la communication préfectorale 94
3. Assurer une protection effective des journalistes au cours des manifestations 95
a) Faciliter l'identification des journalistes par les forces de l'ordre au cours des manifestations, sans accroître leur exposition aux violences 95
(1) L'identification des journalistes 95
(2) Les risques associés à une visibilité accrue dans un contexte de défiance envers les médias 96
(3) Une identification volontaire, accompagnée d'une meilleure reconnaissance par les forces 96
b) Favoriser le dialogue entre les journalistes et les forces de l'ordre 97
(1) Un cadre de dialogue renforcé, inégalement mis en œuvre 97
(2) Assurer un échange opérationnel réciproque pendant les manifestations 98
(3) Généraliser les boucles d'échanges et rendre les référents effectivement accessibles 99
4. Moderniser l'équipement des forces de l'ordre engagées sur des dispositifs de maintien de l'ordre et élargir le recours aux nouvelles technologies 100

C. APRÈS : SANCTIONNER PLUS SÉVÈREMENT LES FAUTEURS DE TROUBLES EN AMÉLIORANT LA JUDICIARISATION DES VIOLENCES ET EN LEUR FAISANT SUPPORTER LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LEURS ACTES 105
1. Renforcer la répression du délit de participation à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations 106
2. Aggraver les sanctions liées aux manifestation non déclarées ou interdites pour les rendre plus dissuasives 109

(1) Sanctionner plus sévèrement le non-respect des obligations déclaratives, l'organisation d'une manifestation interdite et la participation à une telle manifestation....110
(2) Sanctionner d'une contravention la participation à une manifestation non déclarée...110
3. Adapter les peines applicables aux éléments violents et prévenir leur participation à des manifestations futures....111
a) Prévoir des mesures destinées à écarter suffisamment tôt les éléments violents des manifestations....111
b) Faciliter l'identification des éléments violents....113
4. Améliorer la recherche, l'interpellation et la condamnation des fauteurs de troubles....114
a) Favoriser la coordination entre le parquet, l'autorité préfectorale et les forces de l'ordre pour améliorer la réponse pénale....114
b) Renforcer la qualité des procédures afin d'améliorer le taux de poursuites....116
(1) *Des procès-verbaux d'interpellation dont la qualité demeure perfectible*....116
(2) *La nécessaire amélioration des premiers actes de procédure*....117
c) Renforcer les moyens facilitant l'interpellation des auteurs de violences et de dégradations....119
(1) Systématiser la captation d'images en vue de leur exploitation judiciaire....119
(2) Créer le cadre juridique de la captation vidéo par des drones judiciaires....120
(3) Utiliser les moyens de marquage à distance ayant fait leurs preuves dans d'autres domaines de la police judiciaire....121
5. Faire supporter aux auteurs de violences et de dégradations les conséquences financières de leurs actes....122
a) Alors que les épisodes de violences collectives se multiplient, l'État continue de supporter le coût des dégradations....123
(1) La multiplication des épisodes de violences collectives fait peser une charge démesurée sur la collectivité....123
(2) Faute de pouvoir identifier et poursuivre efficacement les auteurs de dommages, l'État supporte une grande partie de ces coûts....124
(a) Une charge assumée en partie par l'État au titre d'un régime de responsabilité sans faute....124
(b) Une responsabilité individuelle des auteurs de violences difficile à établir et une action récursoire ineffective en pratique....127
(i) Une responsabilité individuelle difficile à établir pour les violences commises dans le cadre de groupes violents....127
(ii) Une action récursoire inutilisée par l'État....127
b) Faire en sorte que ceux qui commettent des dégradations et participent aux violences en assument les conséquences financières....129
(1) Faciliter l'engagement de la responsabilité pécuniaire des auteurs de dommages et des participants....129
(2) Garantir aux victimes et à l'État un recouvrement effectif des sommes dues au titre de la réparation des dommages subis....131

LISTE DES RECOMMANDATIONS....133

EXAMEN EN COMMISSION....139

AUDITION DE M. LAURENT NUNEZ, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR....153

AUDITION DE M. PATRICE FAURE, PRÉFET DE POLICE DE PARIS....181

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES....207

LISTE DES DÉPLACEMENTS.....217

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI 219

GLOSSAIRE 225

LE CONTRÔLE EN CLAIR 229

L'ESSENTIEL

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 interpeller 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 fauteurs de troubles.

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 française*[1] »

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**.

[1] *Réponses de Vincent Milliot au questionnaire des rapporteurs.*

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 VIOLENCES[1] »

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** ;

– **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.

[1] *Extrait du schéma national de maintien de l'ordre.*

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.).

Dans cette perspective, la mise en place des **ELI** constitue l'une des innovations les plus appréciées. Qualifiés « ***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**.

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 préfectures**, 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 ;

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

– 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 préfectures doivent être généralisées, et la désignation d'un référent « journalistes » au sein des forces systématisée.

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 FAUTEURS 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.

Par ailleurs, **le niveau minimal de répression des fauteurs 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 fauteurs 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**.

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.

AVANT-PROPOS

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.

Si la doctrine traditionnelle du maintien de l'ordre « à la française », reposant sur le recours à des unités spécialisées et la mise à distance des manifestants, a longtemps fait figure de modèle, par-delà même nos frontières, pour assurer l'encadrement des manifestations structurées qu'a connues notre pays jusque dans les années 2010, elle s'est en revanche révélée inadaptée face aux formes de contestation ayant émergé depuis lors.

Pour tenir compte de ces évolutions, une nouvelle doctrine de maintien de l'ordre a par conséquent été conçue en 2020 à travers le schéma national de maintien de l'ordre (SNMO), à l'issue de la crise des Gilets jaunes.

Rompant avec les principes fondateurs du maintien de l'ordre « à la française », 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 interpeller les éléments violents afin de les poursuivre pénalement.

Si cette nouvelle doctrine a produit des effets positifs, force est de constater que des difficultés de mise en œuvre persistent encore, et qu'elle n'est pas toujours parvenue à contenir les débordements intolérables aux yeux des citoyens et contraires à l'exercice serein de la liberté de manifester.

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, rapportée par David Margueritte et Olivier Bitz.

L'objectif de cette mission d'information était d'évaluer l'adéquation et la pertinence des évolutions récentes apportées à la doctrine de maintien de l'ordre 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, après avoir entendu 116 personnes et effectué cinq déplacements, la mission d'information formule 30 propositions concrètes et opérationnelles, qui poursuivent trois objectifs :

– avant les manifestations, mieux anticiper et préparer les dispositifs de maintien de l'ordre ;

– pendant les manifestations, assurer une meilleure gestion opérationnelle des manifestations ;

– et après les manifestations, sanctionner plus sévèrement les fauteurs de troubles.

I. POUR ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DU PHÉNOMÈNE MANIFESTANT, LA GESTION DU MAINTIEN DE L'ORDRE A ÉVOLUÉ AVEC L'ÉTABLISSEMENT D'UN NOUVEAU SCHÉMA NATIONAL DE MAINTIEN DE L'ORDRE, QUI A DÉSORMAIS FAIT SES PREUVES, MÊME SI DES ÉVOLUTIONS DOIVENT ENCORE ÊTRE ENVISAGÉES

A. LA DOCTRINE TRADITIONNELLE DE MAINTIEN DE L'ORDRE À LA FRANÇAISE S'EST RÉVÉLÉE INADAPTÉE POUR ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DES MANIFESTATIONS ET PERMETTRE UN EXERCICE EFFECTIF DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTER

1. La définition d'une doctrine française du maintien de l'ordre

a) La préfiguration par la préfecture de police de Paris au début du 20ème siècle d'un maintien de l'ordre démilitarisé

La singularité de la manœuvre de maintien de l'ordre et la légitimation du phénomène manifestant sous le régime républicain à partir de la fin du 19e siècle, ont conduit progressivement à la définition de la doctrine française du maintien de l'ordre.

Cette doctrine préconise une « ***fermeté tempérée par le doigté acquis au cours de contacts fréquents avec la foule*** »[1] et insiste sur **la nécessité de modérer l'usage de la force**. Vincent Milliot, historien spécialiste des polices, considère qu'elle « *est l'aboutissement de réflexions conduites depuis le 18e siècle visant à pacifier et à "civiliser" la gestion des foules protestataires* »[2].

Dans la continuité des victoires républicaines aux élections de 1877-1879, le pouvoir tolère de plus en plus les manifestations de rue, qui avaient longtemps été considérées comme un « *écart de la démocratie* »[3]. Ce mouvement s'accompagne en parallèle de **l'apparition, lente mais progressive, d'un « *maintien républicain de l'ordre* »**, selon l'expression de l'historien Jean-Marc Berlière[4]. Parmi les innovations qu'impose le préfet Louis Lépine à la préfecture de police de Paris, figure **le retrait de l'armée**, conservée en réserve, à distance des événements. Cette dernière ne doit « *jamais être en contact avec les manifestants* », étant donné que « *les procédés de la police et de l'armée sont différents. Ils sont même opposés* »[5]. De fait, même si la méthode de ce préfet, parfois dénommé le « généralissime du maintien de l'ordre », a été critiquée pour sa brutalité, aucun mort n'a été déploré parmi les manifestants durant les dix-huit années où il dirigea la préfecture de police.

---

[1] *Instruction sur le maintien de l'ordre » du 1er août 1930.*

[2] *Réponses de Vincent Milliot au questionnaire des rapporteurs.*

[3] *Selon l'expression de Louis Lépine, qui fut préfet de police de Paris de 1893 à 1897, puis de 1899 à 1913.*

[4] *Jean-Marc Berlière,* « Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? Réflexions sur la violence », *Genèses. Sciences sociales et histoire, 1993, 12, pp. 6-29.*

[5] *Lépine,* Mes souvenirs, *1929, p. 130.*

Si à Paris, le recours à l'armée était « *rare et limité* », son utilisation en province s'est toujours révélée « *extrêmement sanglante* »[1]. On peut relever à cet égard, parmi d'autres, les drames de Fourmies le 1er mai 1891 (neuf morts), de Narbonne les 19-20 juin 1907 (six morts) ou de Villeneuve-Saint-Georges le 30 juillet 1908 (quatre morts et des dizaines de blessés).

À l'inverse, les historiens citent comme exemple du nouveau modèle en construction la « deuxième manifestation Ferrer » du 17 octobre 1909, conduite entre la place de Clichy et la Concorde à Paris. Organisée par les forces de gauche avec l'accord du gouvernement Briand, quelques jours après les violents affrontements du 13 octobre[2], elle « *marque la naissance d'un processus auquel nous sommes désormais bien habitués, de manifestation autorisée ou tolérée dont l'ordre est assuré conjointement par les organisateurs et les forces de l'ordre* »[3].

b) L'extension du modèle à l'ensemble du territoire métropolitain[4]

Ainsi que le souligne Vincent Millot, « *pour inventer un maintien de l'ordre relativement pacifié* », **l'État s'est employé à transformer le maintien de l'ordre dans une double direction : « *en réduisant le recours à la violence grâce à la démilitarisation du maintien de l'ordre ; par la professionnalisation des forces chargées de ce maintien de l'ordre* »**[5] .

Jean-Noël Luc, spécialiste de l'histoire de la gendarmerie, abonde dans ce sens : la France a su trouver un modèle « *fondé sur l'intervention d'unités constituées, formées à l'autocontrainte et soucieuses de réguler l'emploi de la force pour réduire les dommages physiques* »[6].

La doctrine traditionnelle du maintien de l'ordre en France repose sur trois principes cardinaux : le recours à des unités spécialisées, le maintien à distance des manifestants et un usage gradué et strictement proportionné de la force.

(1) Le recours à des unités spécialisées, formées et acculturées aux exigences particulières du maintien de l'ordre

(a) Les unités de force mobile

Le maintien de l'ordre traditionnel repose sur **le recours à des unités spécialisées.**

---

[1] *Jean-Marc Berlière,* « Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? », préc.

[2] *Un mort chez les policiers, 65 blessés, des bus incendiés, des barricades dressées…*

[3] *Jean-Marc Berlière, article préc.*

[4] *La troupe continue d'intervenir en Outre-mer, surtout jusqu'aux années 1960, puis lors des « événements » de Nouvelle-Calédonie (1984-1988).*

[5] *Réponses de Vincent Milliot au questionnaire des rapporteurs.*

[6] *Réponses de Jean-Noël Luc au questionnaire des rapporteurs. Voir également E. Ebel, L. Lopez, J-N. Luc (dir.)* Gendarmerie mobile et maintien de l'ordre. 19ème - 21ème siècle*, Paris, SUP, 2025.*

La première force dédiée au maintien de l'ordre naît dans la gendarmerie. La loi de finances du 22 juillet 1921 institutionnalise **la création d'une troupe d'appoint à la gendarmerie départementale**, constituée de 6 500 hommes et susceptible d'être mobilisée en renfort des brigades locales. Sa doctrine d'action est formalisée dans l'« instruction sur le maintien de l'ordre » du 1er août 1930. Cette première doctrine porte déjà tous les principes qui seront ensuite développés.

Aujourd'hui, la gestion du maintien de l'ordre repose sur **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[1].

(i) Les compagnies républicaines de sécurité

La police elle aussi s'est dotée d'une « réserve générale » avec la création des compagnies républicaines de sécurité en 1944 qui se spécialiseront en maintien de l'ordre après les épisodes de grèves des années 1947-1948.

Les CRS sont aujourd'hui organisées en 59 unités de service général (USG). Une USG est composée de quatre sections opérationnelles et d'une section de commandement et de service. Elles représentent un effectif théorique de 132 à 145 fonctionnaires, une section comptant en principe 25 fonctionnaires.

Parmi **les quatre sections opérationnelles**, deux sont dédiées à l'appui et à la manœuvre (SAM) et deux à la protection et l'intervention (SPI). Les premières ont principalement **la charge des manœuvres**, tandis que les secondes sont engagées prioritairement dans **les opérations d'interpellation**. Afin de garantir l'efficacité de la manœuvre et la sécurité des fonctionnaires, les sections n'interviennent que par deux en maintien de l'ordre (**principe de non sécabilité**[2]), ce qui n'est pas le cas dans un contexte de violences urbaines.

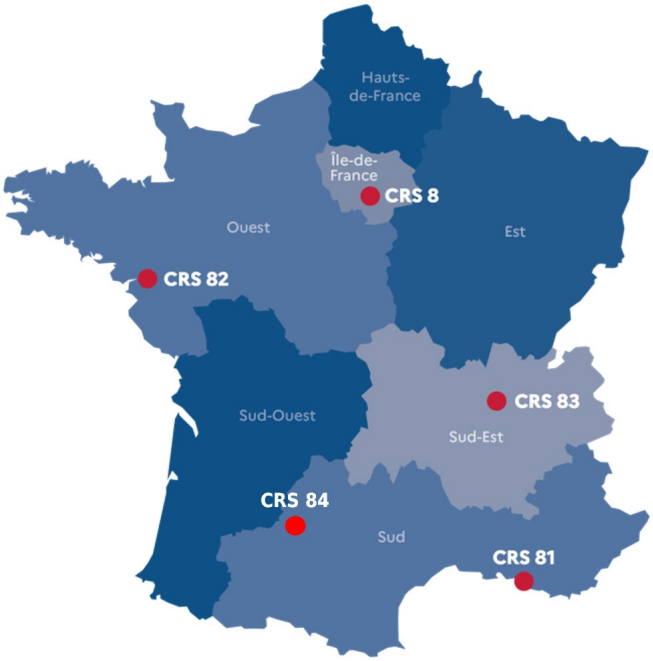
Depuis 2021, ont également été créées **5 unités à projection rapide (UPR), également appelées « CRS de nouvelle génération », qui sont spécialisées dans** la lutte contre les violences urbaines et également capables d'intervenir très rapidement en cas de situation de crise. **Les UPR sont disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et sont projetables sur l'ensemble du territoire dans des délais très rapides.**

La première d'entre elle – à savoir la CRS 08, créée le 1er juillet 2021, a été majoritairement sollicitée « *dans un cadre de violences urbaines ou de troubles à l'ordre public, engendrés après des "règlements de compte" entre trafiquants* », comme l'a indiqué la direction centrale des compagnies

[1] *On dénombre actuellement 64 CRS et 116 EGM.*

[2] *Instruction commune d'emploi des unités de forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale des 20 et 29 décembre 2015.*

républicaines de sécurité (DCCRS). Elle a également été projetée en Corse en 2022, pour renforcer les effectifs locaux, confrontés à de très violentes manifestations à la suite de l'assassinat d'Yvan Colonna, et lors des émeutes de 2023 consécutives au décès de Nahel Merzouk.



Source : DCCRS.

Au total, les USG et les UPR comptaient **8 657 agents au 1er juillet 2026.**

(ii) La gendarmerie mobile

La gendarmerie mobile constitue **la force spécialisée de maintien et de rétablissement de l'ordre de la gendarmerie nationale.**

Elle est organisée autour de **116 escadrons de gendarmerie mobile (EGM), 17 groupements de gendarmerie mobile (GGM) et un groupement blindé de gendarmerie mobile (GBGM).**

Les EGM comptent chacun 110 militaires et sont constitués de **cinq pelotons**, parmi lesquels **trois pelotons de marche (PGM), d'un peloton d'intervention (PI), et d'un peloton hors rang (PHR)**. Comme les CRS, ils n'interviennent pas en dessous de deux pelotons en contexte de maintien de l'ordre.

Les PGM assurent **les missions d'encadrement des foules, de tenue du terrain et d'exécution des actions de maintien et de rétablissement de l'ordre.** Le PI est dédié aux **opérations d'interpellations** en appui des services locaux. Enfin, le PHR assure le soutien opérationnel de l'unité, afin de lui permettre de fonctionner en autonomie.

Selon les données communiquées par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), **la gendarmerie mobile regroupait 13 700 agents en 2025.**

(b) Des unités spécialisées dans la gestion du maintien de l'ordre

Les CRS comme la gendarmerie mobile sont **des unités spécialisées dans la gestion du maintien de l'ordre.**

Dès l'origine, la doctrine prescrit **l'intervention en unités constituées et disciplinées**, n'intervenant que sur ordre, ce qui interdit toute initiative individuelle. Cette doctrine est permise par un équipement qui permet de maintenir à distance les manifestant et protéger les agents[1].

Comme l'ont précisé les sociologues entendus par les rapporteurs lors d'une table ronde, un des indices du professionnalisme des forces de l'ordre spécialisées dans le maintien de l'ordre est leur capacité à **dépersonnaliser leur relation aux manifestants**. Ainsi, il est attendu d'eux de ne pas réagir aux insultes voire, dans une certaine mesure, aux jets de projectiles qu'ils pourraient recevoir dès lors que leur intégrité physique n'est pas mise en danger. Si l'ordre de faire usage de la force est donnée, ils doivent conserver un comportement parfaitement proportionné. Comme le souligne le directeur central des CRS, « *les agents exerçant en CRS sont formés dès leur affectation aux missions de maintien de l'ordre, lesquelles exigent leur résilience et leur capacité à absorber les exactions* »[2].

Maurice Grimaud, préfet de police, a contribué à affirmer ce principe dans sa lettre aux forces de l'ordre du 29 mai 1968 : « ***Frapper un manifestant tombé à terre, c'est se frapper soi-même****. […] Dites-vous bien […] : toutes les fois qu'une violence illégitime est commise contre un manifestant, ce sont des dizaines de ses camarades qui souhaitent le venger. Cette escalade n'a pas de limites* ».

Du fait des spécificités du maintien de l'ordre, les UFM bénéficient d'une **formation spécifique.**

À ce titre, l'État investit dans des centres d'entraînements particulièrement adaptés à l'apprentissage des manœuvres. Ainsi que le considère Vincent Milliot, « *un des symboles de ce savoir-faire du maintien de l'ordre "à la française" est le centre de Saint-Astier, ouvert juste après Mai 68 par la Gendarmerie nationale, sur les rives de la Dordogne, où gendarmes puis CRS s'entraînent à la police des foules* »[3].

---

[1] *Voir* infra *les détails relatifs aux armes de force intermédiaire et les protections individuelles et collectives.*

[2] *Réponses de la DCCRS au questionnaire des rapporteurs.*

[3] *Réponses de Vincent Milliot au questionnaire des rapporteurs. Voir également A. Restelli,* De la pacification à la mise à l'épreuve, Une histoire récente du maintien de l'ordre*, in Jacques de Maillard et Wesley Skogan (dir.),* Police et société en France*, Presses de Sciences Po, 2023, p 325-344.*

La formation des UFM

Les agents des CRS comme les militaires de la gendarmerie mobile suivent **une formation initiale et continue spécifiques au maintien de l'ordre.**

La formation initiale des CRS est organisée comme suit :

– les **élèves gardiens de la paix**, après avoir choisi leur poste en CRS, suivent **un module spécialisation** métier au sein d'un des centres de formation CRS[1]. D'une durée de trois semaines, ce module a notamment vocation à former les agents aux manœuvres élémentaires ;

– les **officiers** effectuent quant à eux un stage de quatre semaines dans l'un des centres de formation, au cours duquel sont abordées l'organisation tactique des unités, les cadres juridiques d'intervention, la conduite de manœuvre ou encore les habilitations aux armes de force intermédiaire. Ils effectuent ensuite une immersion dans des unités opérationnelles ;

– les **commissaires de police** participent de leur côté, au sein du centre de formation de Rennes, à un séminaire « Chef de groupement opérationnel », d'une durée d'une semaine, qui aborde la doctrine tactique, le secourisme opérationnel, l'appréhension du risque juridique en intervention et qui donne lieu à l'organisation d'exercices de simulation tactique.

Au titre de la formation continue, de nombreux stages (par exemple : stage de renforcement tactique, stage « chef de sections opérationnelles », *etc.*) sont organisés au profit des CRS. En 2025, 114 stages nationaux ont ainsi été organisés.

(2) Le maintien à distance des manifestants et la recherche de désescalade

Le maintien de l'ordre est fondé, selon l'expression de Jean-Noël Luc, sur « ***l'intimidation dissuasive*** ». La doctrine préconise autant que possible d'éviter le contact direct, l'objectif premier étant le « zéro mort ». La foule se contiendra d'autant plus que la perspective d'un combat avec les forces de l'ordre lui paraîtra défavorable.

L'objectif est ainsi d'éviter le contact direct entre les unités constituées et les manifestants, afin de minimiser les risques de blessures.

Phase intermédiaire entre l'immobilité des unités et l'emploi de la force, **la désescalade** fait partie des principes généraux de la doctrine d'organisation tactique des UFM. Elle vise à prévenir les tensions et à éviter le recours à la force en **privilégiant le dialogue, la communication et une réponse graduée**. Elle s'appuie sur une communication permanente entre les autorités et les organisateurs, par l'intermédiaire d'agents dédiés, à l'instar des brigades d'information de voie publique (BIVP) de la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris (DOPC) ou des équipes de liaison et d'information (ELI) (voir *infra*). À ce titre, elle peut par exemple conduire, en cours de manifestation, à négocier un changement d'itinéraire ou un retardement du moment de la dispersion, à la demande des manifestants.

[1] *Ces centres sont situés à Rennes, Sainte-Foy-Lès-Lyon et Dijon.*

Dès les années 1930, émerge le concept de « ***désordre acceptable*** » ou de « *sous application de la loi* »[1] : dans la phase de conception d'un dispositif, les directeurs de service d'ordre (DSO) conseillent les responsables de l'ordre public pour la définition d'une stratégie d'ordre public. Ce travail conduit parfois à **négocier avec les organisateurs les troubles acceptables** (dégradations, atteintes limitées à la propriété et à la circulation) et à l'inverse les comportements ou initiatives qui ne seront pas tolérés. L'intervention directe, que ce soit pour disperser un attroupement ou pour interpeller des fauteurs de trouble, est autant que possible différée. Pour le commissaire de police Jean-Marc Berlioz, spécialiste de la sécurité publique à la préfecture de police dans les années 1990, « ***l'ordre public, ce n'est que le point d'équilibre entre le désordre supportable et l'ordre indispensable*** »[2].

(3) Un usage de la force gradué strictement nécessaire et proportionné

Selon Vincent Milliot, les forces de l'ordre doivent « *impérativement mettre la foule à distance, se contenter de répondre de manière proportionnée aux éventuelles violences manifestantes et ménager une porte de sortie aux manifestants* »[3].

Ce principe est désormais consacré à l'article R. 211-13 du code de sécurité intérieur (CSI), qui précise que « *l'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que* ***si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public [...]. La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé*** ».

Dans cette conception, le manifestant, même s'il se maintient temporairement dans un attroupement, est vu comme un « *citoyen égaré* » [4] qu'il faut ramener à la raison. Lorsque la force doit être employée, en ultime recours, il ne faut le faire qu'en « *agressant les sens plutôt que les corps* »[5]. Ainsi, les moyens utilisés sont avant tout **les grenades lacrymogènes, assourdissantes ou les canons à eau**.

Les **manœuvres** de maintien de l'ordre à disposition des forces sont variées et dépendent à la fois des circonstances, de l'objectif poursuivi, du nombre et de l'état d'esprit des manifestants. Elles doivent toujours être nécessaires et proportionnés :

– les barrages d'interdiction (fermés) interdisent tout accès, alors que **les barrages de canalisation** (ouverts) visent à imposer le respect d'un itinéraire préétabli ;

---

[1] *Réponses de Vincent Milliot au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Cité par le DNSP dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Réponses de Vincent Milliot au questionnaire des rapporteurs.*
[4] Ibid.
[5] Ibid.

– les vagues de refoulement, pratiquées sur ordre et après sommations, permettent de repousser les manifestants par le recours proportionné à la force et adapté à l'attitude des manifestants ;

– les bonds offensifs visent à disperser par la force les manifestants et à instaurer une zone exempte de toute présence pour soulager la pression pesant sur les policiers ;

– le franchissement de barricade vise la réduction d'un obstacle matériel tenu par des manifestants ;

Les UFM ont confirmé que la tactique de la « nasse », souvent critiquée, n'est pas pratiquée par les forces mobiles. D'une manière générale, la manœuvre doit toujours laisser une porte de sortie aux manifestants[1]. Les forces de l'ordre peuvent toutefois recourir ponctuellement à une tactique d'encerclement afin d'« *isoler un groupe du reste de la manifestation, le disperser ou procéder à l'interpellation de casseurs* »[2].

Les policiers et les gendarmes sont souvent confrontés, au cours de leurs interventions, à la nécessité de maîtriser un ou plusieurs individus dangereux ou de réagir à une prise à partie par des groupes armés ou violents sans que la situation n'exige pour autant le recours aux armes à feu létales en dotation. Afin d'améliorer leur capacité opérationnelle et de leur permettre de faire face à ces situations dégradées, pour lesquelles la coercition physique est insuffisante ou impossible, les unités de la gendarmerie nationale et les services de la police nationale sont dotées **d'armes de force intermédiaire (AFI),** dont l'emploi est encadré par les dispositions réglementaires[3] du CSI et par une instruction ministérielle des 27 juillet et 2 août 2017[4].

Aujourd'hui, les dotations des CRS et des EGM sont comparables. Elles comportent :

– des armes létales : un pistolet SIG SAUER, un fusil d'assaut HK G36 et un fusil de précision TIKKA qui ne peuvent être utilisées qu'en cas de légitime défense ou d'état de nécessité ;

– des armes de force intermédiaire : un lanceur de balles de défense (LBD), un bâton de police à poignée latérale, bâton de police souple, bâton de police télescopique et un pistolet à impulsion électrique T7 ;

– des grenades et leurs lanceurs[5] (lanceur de 40 mm « Cobra » ou de 56 mm « Cougar » ou LGMC) **:** grenades fumigènes à mains et au lanceur**,** grenades lacrymogènes à mains et au lanceur[6], grenades à effet sonore (assourdissantes) à mains et au lanceur[7].

---

[1] *Réponses de la DCCRS au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Réponses de la DOPC au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Articles R. 211-13 à D. 211-20 du CSI.*
[4] *Instruction relative à l'usage et l'emploi des armes de force intermédiaire dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale.*
[5] *Articles R. 211-16 et D. 211-17 du CSI.*
[6] *CM6/MP6 – CM3/MP3 en CRS, CM6 MP7 en EGM.*
[7] *De type GENL, CONDOR, Cart ASSD 80m coup complet ou GM2L (uniquement au lanceur pour cette dernière sur décision du ministre de l'intérieur datant de 2021).*

Leur usage est strictement encadré par l'instruction précitée et soumis à habilitation de l'agent. Le maintien de l'habilitation à l'emploi des armes de force intermédiaire tel que le LBD est assujetti au suivi d'une formation préalable et conditionné par les résultats de la formation continue.

Les UFM disposent également d'obstacles mobiles de rue (barrières…), de camions équipés de barrières articulées, de 16 engins lanceurs d'eau, et de véhicules blindés de type Centaure qui peuvent être utilisés en appui des agents engagés dans les manœuvres.

		Cadres légaux d'usage des armes de force intermédiaire						
		Légitime défense 122-5 CP [1]	Cadre d'usage des armes spécifiques aux militaires de la gendarmerie et aux policiers [2]	Maintien et rétablissement de l'ordre public L. 211-9 CSI, R. 211-13 et s. CSI			État de nécessité 122-7 CP [3]	Protection de ZDHS et OPEX L. 4123-12 du CD (uniquement pour les militaires de la gendarmerie)
				Après 2 sommations (emploi de la force décidé par autorité habilitée)	Après réitération de la seconde et dernière sommation (usage des armes décidé par autorité habilitée)	En cas de voie de fait, violences, ou pour protéger une position (initiative du commandant de la force publique)		
Armes de force intermédiaire	Lanceur LBD 40 (avec munitions MDU ou CTS)	OUI	OUI	NON	NON	OUI	OUI	OUI
	Lanceur LBD 44 (Flashball)	OUI	OUI	NON	NON	OUI	OUI	OUI
	PIE (Taser x 26)	OUI	OUI	NON	NON	NON	OUI	OUI
	Grenades lacrymogènes	OUI	OUI	OUI (GRENADES UNIQUEMENT LANCÉES À LA MAIN)	OUI	OUI	OUI	OUI
	Grenade lacrymogène instantanée (GLI F4 ou GM2L)	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI
	Lanceur de grenades 56mm et 40mm	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI
	Grenade GMD	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI

Source : instruction relative à l'usage et l'emploi des armes de force intermédiaire dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale des 27 juillet et 2 août 2017.

Parallèlement, **les équipements défensifs** se sont perfectionnés de manière continue afin de supporter les jets de projectiles et des face à face parfois longs et tendus avec les manifestants : boucliers « anti-émeutes », casques de plus en plus enveloppants, coudières et jambières, gants.

Aujourd'hui, les dotations des UFM comportent :

– des moyens de protection individuels (casque avec visière, masque à gaz, protection balistique et pare coups, gilet tactique avec plaque balistique, manchettes, protections d'épaules et d'avant-bras, protections pelviennes et jambières) ;

– des moyens de protection collective (bouclier de maintien de l'ordre et bouclier balistique).

L'usage de la force est ainsi retardé autant que possible. Lorsqu'il devient nécessaire, il n'intervient qu'après sommations signalant aux manifestants le moment de la dispersion et caractérisant l'attroupement[1].

c) Une doctrine ayant montré son efficacité pour encadrer les manifestations dites « traditionnelles »

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[2] et la co-construction de son déroulement par les autorités et les organisateurs ;

La déclaration préalable des manifestations

Les manifestations sur la voie publique sont soumises, comme le prévoient les articles L. 211-1 et L. 211-2 du CSI, à **une obligation de déclaration préalable auprès de l'autorité publique compétente.**

Cette déclaration doit être faite trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date du rassemblement. Elle fait connaître l'identité des organisateurs et indique également le but de la manifestation, le lieu et l'heure du rassemblement ainsi que, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté.

Cette procédure permet aux autorités **d'engager un dialogue avec le déclarant**, notamment lorsque la manifestation soulève une ou plusieurs difficultés (itinéraire, lieu de rassemblement à proximité d'un site sensible, ***etc***.), dans le but de parvenir à un accord.

– 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.

---

[1] *Voir les articles L. 211-9 du CSI et 431-3 du code pénal. La loi du 7 juin 1848, applicable jusqu'au décret-loi du 23 octobre 1935, conditionnait l'usage de la force à trois sommations précédées d'un roulement de tambour. La loi du 3 août 1791 prévoyait également l'usage des sommations.*

[2] *Aux termes de l'article L. 211-1 du CSI,* « sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique ». *La déclaration doit être faite par l'organisateur trois jours francs au moins avant la date de la manifestation (article L. 211-2 du même code). Une manifestation de nature à troubler l'ordre public est interdite par l'autorité de police, maire ou préfet (article L. 211-4 du même code).*

Dans cette organisation, les syndicats sont « *non des adversaires, mais des collaborateurs consentants [des autorités] pour organiser des manifestations pacifiques et ordonnées* »[1].

Ainsi, en dépit de quelques graves affrontements qui ont pu opposer manifestants et forces de l'ordre au cours des années 1970-1990 (viticulteurs de l'Aude en 1976 ; Creys-Malville en 1977 ; sidérurgistes à Paris en 1979 ; marins-pêcheurs à Rennes en 1994), le maintien de l'ordre en France a suivi à partir du début du 20e siècle un « *processus historique de modération de la force publique face aux foules* »[2].

D'après les chiffres transmis par le Défenseur des droits, **seulement 5 % en moyenne des événements ont donné lieu à des violences contre les biens ou les personnes entre 1975 et 1990**[3].

Vincent Milliot parle quant à lui de cette période comme d'un « ***âge d'or*** » du maintien de l'ordre à la française[4].

2. La doctrine française du maintien de l'ordre a cependant été mise en difficulté par les mutations du phénomène manifestant

Plusieurs phénomènes se sont conjugués pour déstabiliser une pratique pourtant solidement ancrée à la fois dans la culture de la police et dans celle des manifestants.

a) La dévalorisation de la manifestation classique comme objet politique

Les historiens et sociologues entendus par les rapporteurs observent d'abord **une transformation du rapport général à la manifestation**. D'après Laurent Bonelli, cette dernière a subi, au tournant des années 2000, une dévaluation de sa légitimité comme manière de protester et, par contrecoup, a vu s'amoindrir les débouchés politiques qu'elle obtenait auparavant.

Comme l'écrit l'historienne Danielle Tartakowski : « *les manifestations, prises hier dans un jeu institutionnel, sont brusquement confrontée à la surdité systémique des gouvernements et soumises à des politiques de maintien de l'ordre redéfinies, de nature à les affecter. La question des interactions entre les manifestations, les différentes formes d'occupation de l'espace public et la démocratie s'en [trouve] complexifiée* »[5].

Ainsi que le résume Vincent Milliot, « *de forme protestataire hégémonique en France,* ***la manifestation a subi une relative désaffection, une perte de croyance dans l'efficacité de ses rituels alors que ceux-ci structuraient et régulaient l'expression de rue*** ».

---

[1] *Réponses de Vincent Milliot au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Défenseur des droits, synthèse de l'étude de A. Wuilleumier, O. Filieule, F. Jobard, A. Restelli, P. Viot,* « Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires », *2021.*
[3] Ibid.
[4] *Réponses de Vincent Milliot questionnaire des rapporteurs.*
[5] *Danielle Tartakowsky,* On est là ! La manif en crise*, éd. Du Détour, 2020, p. 136.*

Les syndicats organisateurs se trouvent par conséquent décrédibilisés auprès des participants qui développent **des modes de mobilisation inédits**. À cet égard, les larges mobilisations contre la loi « Travail »[1] en 2016, puis lors des réformes des retraites en 2020 et en 2023, sans gain politique direct, sont vues par les historiens et sociologues comme des étapes marquantes de ce processus.

b) L'apparition de nouvelles formes plus spontanées de mobilisation

Cette désaffection qui touche la manifestation « traditionnelle » s'accompagne **d'une hausse et d'une diversification des formes de manifestation moins organisées et plus dispersées sur le territoire national**.

(1) La désorganisation croissante des manifestations

L'évolution des manifestations est marquée par **une désorganisation croissante, comme l'a constaté** la direction nationale de la sécurité publique (DNSP), qui note « ***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* »[2].

Avec le recul du poids des syndicats dans l'organisation de ces manifestations, les sociologues constatent en effet **un recul des « *savoir-faire et savoir-être manifestants*** »[3], qui d'ailleurs peut contribuer à attiser les tensions avec la police.

Cette désorganisation croissante se traduit en particulier par **la multiplication des manifestations non déclarées au préalable – avec, notamment, «** *un accroissement des mobilisations sauvages éphémères, souvent liées à l'actualité internationale* »[4].

La direction nationale du renseignement territorial (DNRT) recense en moyenne **27 000 événements de voie publique par an**[5]. Les chiffres de manifestations non déclarées ou interdites ne sont pas recensés, sauf dans le ressort de la préfecture de police de Paris, où l'on compte en moyenne chaque année **sur un total d'environ 5 700 manifestations, 155 manifestations non déclarées**[6] **et 30 manifestations qui se tiennent malgré une interdiction du préfet de police**[7].

---

[1] *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016* relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.
[2] *Réponses de la DNSP au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Olivier Fillieule, Fabien Jobard,* Politiques du désordre, La police des manifestations en France, *Seuil, 2020, Paris.*
[4] *Réponses de la DOPC au questionnaire des rapporteurs.*
[5] *Réponses au questionnaire des rapporteurs.*
[6] *Dans le détail, 207 manifestations non déclarées ont été recensées en 2023, 149 en 2024 et 108 en 2025.*
[7] *Réponses de la DOPC au questionnaire des rapporteurs.*

(2) La diversification des formes de mobilisation

Des **formes nouvelles** de manifestation sont également apparues avec le développement des actes de désobéissance civile, des « zones à défendre »[1], ou encore des blocages de ronds-points lors des épisodes des Gilets jaunes.

Les services de police pointent tous le rôle **des réseaux sociaux** dans cette évolution. Ces derniers permettent « *mobilisation rapide, coordination décentralisée, mais aussi propagation de désinformation* »[2].

À ce titre, **la désinformation permise par les réseaux sociaux peut être la cause de la radicalisation d'un mouvement**. Le directeur général de la gendarmerie nationale donne ainsi l'exemple d'une opération de maintien de l'ordre s'étant déroulée en Ariège en décembre 2025, au cours de laquelle des images partagées sur la messagerie « *Telegram* » faisaient croire à des jets de grenades lacrymogènes depuis un hélicoptère de la gendarmerie nationale. Les images ont été partagées plus d'un million de fois en moins de 24 heures, et relayées par les médias traditionnels, ce qui, malgré les démentis, a généré des tensions sur le terrain.

Leur usage dépasse malheureusement la seule désinformation mobilisatrice : « *les réseaux sociaux constituent un outil opérationnel poussé qui permet de* ***renforcer la dynamique de certaines mobilisations, de recruter de nouveaux profils violents, et de coordonner certaines actions offensives****. Ainsi, lors des violences urbaines de l'été 2023, certains émeutiers ont eu recours aux réseaux sociaux, et en particulier à leur fonction de géolocalisation, pour coordonner des actions violentes* »[3].

(3) La plus grande dispersion des manifestations sur le territoire

La multiplication des manifestations s'accompagne par ailleurs **d'une dissémination des mouvement violents au-delà des quartiers habituellement touchés**.

D'après la DNRT, « *les violences lors de mobilisations étaient traditionnellement* ***cantonnées aux quartiers sensibles, aux centres-villes de grandes métropoles et aux fiefs de l'ultra-gauche*** *(Rennes, Nantes, etc.)* ». Récemment, « ***des villes dites moyennes*** *(moins de 50 000 habitants)* ***ou des petites agglomérations*** *(moins de 10 000 habitants) sont désormais frappées par des troubles à l'ordre public, fait inhabituel pour cette typologie de communes* »[4].

[1] *Contre des projets d'ampleurs qui suscitent l'opposition d'activistes écologistes tels que le barrage de Sivens, le projet d'enfouissement des déchets radioactifs de Bure, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, les méga-bassines agricoles ou le chantier de l'A69.*
[2] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Réponses de la DNRT au questionnaire des rapporteurs.*
[4] *Réponses de la DNRT au questionnaire des rapporteurs.*

La DNRT donne ainsi l'exemple de la ville de Lorient, qui, a connu, lors de la réforme des retraites de 2023, des violences inédites ciblant le commissariat et la sous-préfecture[1].

c) Le niveau inquiétant des violences commises à l'occasion de manifestations et de violences urbaines

Les manifestations médiatiques sont 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.

Les « *black blocs* »

Apparue en Allemagne dans les années 1980, la tactique du « *black bloc* » consiste, pour des éléments d'ultra-gauche extrêmement organisés, à profiter de manifestations déclarées pour commettre des exactions sur les symboles de l'État et du capitalisme.

Progressivement, le phénomène s'est développé à l'international, frappant notamment lors de grands sommets internationaux (sommet de l'Organisation mondiale du commerce de Seattle en 1999 ; sommet européen de Göteborg et G8 de Gênes en 2001 ; sommet de l'OTAN à Strasbourg 2009, ce dernier constituant la première apparition de ce phénomène en France) avant d'intégrer les manifestations, particulièrement depuis 2016 en France.

Le nom vient de la tenue des membres, *qui inclut cagoules et vêtements noirs afin de cacher leur identité aux forces de l'ordre lorsqu'ils commettent des actes de destruction ou s'en prennent aux agents.*

Ces personnes dissimulent leur équipement et leurs armes pour, dans un premier temps, intégrer la manifestation officielle en se faisant passer pour des manifestants. Lorsque la situation leur paraît favorable, à un signal donné, le « *black bloc* » se forme et des actes de violence sont commis sur les cibles choisies pour leur valeur symbolique et l'impact médiatique (forces de l'ordre, *fast-food*, banques…). Le groupe se disperse avant que les forces de l'ordre n'aient pu intervenir. Ses membres se fondent alors dans la foule, changent de vêtements et abandonnent masques, outils ou projectiles, ce qui rend les interpellations et la constitution de preuves difficiles.

Pour la DNSP, « *par leur organisation, leur mobilité et leur mode opératoire reposant sur le désordre et la violence, les blacks blocs compliquent considérablement les manœuvres de maintien de l'ordre* »[2].

Mais au-delà de la prolifération des *black blocs*, pour Vincent Milliot, « *l'érosion de la forme pacifiée de la manifestation est patente depuis la fin des années 2000* »[3].

[1] *Réponses de la DNRT au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Réponses de la DNSP au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Réponses de Vincent Milliot au questionnaire des rapporteurs.*

D'après les services de police, les manifestations de 2016 contre la loi « Travail » ont constitué « ***les prémices d'une évolution du maintien de l'ordre public vers davantage de radicalité de la part des manifestants*** »[1] avec l'apparition des phénomènes comme le « ***cortège de tête*** »[2] qui ont « *considérablement compliqué la gestion jusqu'alors "traditionnelle" de l'ordre public* ».

La DNRT constate à cet égard que « *des tactiques violentes autrefois réservées à l'ultragauche ont été utilisées lors de mobilisations sociales plus traditionnelles (loi « travail » en 2016, contestation de la réforme des retraites en 2023)* »[3].

D'après les chiffres fournis par Sebastian Roché, la période 1981-2013 est la plus paisible, avec deux participants tués en 32 ans, contre cinq au cours de la période 2014-2025 (seulement douze ans)[4]. Au titre de 2025, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) recense quant à elle dix manifestants gravement blessés[5] au cours d'une opération de maintien de l'ordre, dont six suite à l'usage d'une arme ou d'un moyen de force intermédiaire[6].

Le système d'information de la police nationale n'intègre que depuis 2024 **le nombre de policiers blessés** dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre. Ce nombre était de **809 blessés en 2024 et de 683 en 2025**. La gendarmerie dénombre quant à elle en moyenne **263 blessés par an depuis 2022**[7].

La préfecture de police de Paris dénombre en moyenne depuis 2018, 27 manifestations violentes par an depuis 2018, et **343 blessés parmi les gendarmes et policiers,** avec de fortes variations (de 136 blessés en 2024 à 987 en 2023)[8].

Parallèlement à cette hausse des violences commises à l'occasion de manifestations, on assiste depuis le début des années 2000 à **un durcissement des épisodes des violences urbaines**. Ainsi, les violences qui ont suivi la mort accidentelle, le 27 octobre 2005, de deux adolescents à Clichy-sous-Bois, ont duré plus de trois semaines et ont touché environ 300 communes, conduisant à l'instauration de l'état d'urgence du 4 novembre 2005 au 3 janvier 2006[9].

---

[1] *Réponses de la DNSP au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *La DOPC observe que les profils à risques se positionnent depuis quelques années devant la manifestation. Toutefois, cela n'obéit à aucune règle. Ainsi, les éléments violents peuvent se regrouper en fin de cortège (la DOPC donne l'exemple d'une manifestation du 8 mars 2026 où les réseaux sociaux relayaient le post «* cortège de queue *is the new cortège* de tête *»).*

[3] *Réponses de la DNRT au questionnaire des rapporteurs.*

[4] *Réponses de Sébastien Roché au questionnaire des rapporteurs.*

[5] *L'IPGN considère comme « graves » les blessures entrainant une interruption temporaire de travail d'au moins neuf jours.*

[6] *IGPN,* Rapport annuel *2025.*

[7] *Réponses de la DGPN et de la DGGN aux questionnaires des rapporteurs.*

[8] *Réponses de la DOPC au questionnaire des rapporteurs.*

[9] *Il s'agissait de la première application de ce régime d'exception en France métropolitaine depuis la fin de la guerre d'Algérie.*

La mort du jeune Nahel Merzouk a été suivie du 27 juin au 5 juillet 2023 d'émeutes « *d'une violence et d'une spontanéité inégalées sur le territoire national* »[1], avec le coût des dommages ayant été évalué à environ 1 milliard d'euros, plus de trois fois supérieur à celui des émeutes de 2005[2]. La DNRT a noté à cette occasion une inquiétante évolution chez les émeutiers, qui ont « *organisé leur action, démontrant l'émergence d'une stratégie dans la confrontation avec les forces de l'ordre (reconnaissances préalables en deux roues, diversions, constitutions de stocks de projectiles…)* »[3].

Si les effectifs mobilisables et les équipements utilisés pour lutter contre les violences urbaines peuvent être les mêmes que pour le maintien de l'ordre, **le cadre juridique diffère radicalement**. Dans le cadre du maintien de l'ordre, le cadre est celui de la doctrine exposée précédemment, qui vise à concilier l'exercice du droit de manifester de chaque citoyen avec la préservation de l'ordre public ; pour les violences urbaines et, plus largement, pour assurer le rétablissement de l'ordre public, les autorités font face à des mouvements sans revendication particulière, non déclarés, qui ne visent qu'aux exactions. Les forces de l'ordre interviennent alors dans le droit commun de la répression des délits.

Finalement, le maintien de l'ordre à la française s'est trouvé déstabilisé par ces évolutions. Comme le souligne Jean-Noël Luc : « *Des crises inédites ou particulièrement longues – occupations de « zones à défendre », Gilets jaunes, opposition à la réforme des retraites, émeutes liées à la mort de Nahel – montrent* ***les limites d'un modèle français du maintien de l'ordre conçu et perfectionné pour gérer d'abord des manifestations traditionnelles*** »[4].

d) Les conséquences sur la gestion du maintien de l'ordre

Pour Cédric Moreau de Bellaing, maître de conférences à l'École normale supérieure, la crise du maintien de l'ordre est un « *diagnostic partagé par la plupart des acteurs : policiers, manifestants, politiques, journalistes, citoyens, chercheurs* »[5].

Ainsi que le souligne Jean-Noël Luc, les évolutions du phénomène manifestant ont conduit à **une remise en cause des pratiques traditionnelles du maintien de l'ordre** : « *Depuis les années 2000, plusieurs phénomènes interdépendants provoquent puis amplifient le durcissement du maintien de l'ordre, dans un contexte économique et social dégradé. La présence d'éléments très mobiles, adversaires de la force publique par idéologie et pillards, entretient la répétition médiatisée des attaques contre les agents de l'ordre et contre les biens, face auxquelles la mise à distance des protestataires apparaît insuffisante* »[6].

---

[1] *Réponses de la DCCRS au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *Rapport d'information du Sénat n° 521 (2023-2024) de M. François-Noël Buffet au nom de la commission des lois,* Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir.

[3] *Réponses de la DNRT au questionnaire des rapporteurs.*

[4] *Réponses de Jean-Noël Luc au questionnaire des rapporteurs.*

[5] *Table ronde des universitaires organisée par les rapporteurs.*

[6] *E. Ebel, L. Lopez, J-N. Luc (dir.)* Gendarmerie mobile et maintien de l'ordre. 19e – 21e siècle, *préc., p. 26.*

(1) Des manifestations moins organisées et donc moins anticipables

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**.

Le développement de mobilisations plus spontanées et horizontales, sans meneur identifié (voir à ce sujet l'épisode des Gilets jaunes) ni revendications politiques clairement exprimées, complexifie le dialogue et la négociation qui étaient au fondement de la conduite du maintien de l'ordre. Comme indiqué aux rapporteurs par la DOPC, les autorités sont confrontées à « *l'impossibilité de trouver des interlocuteurs fiables parmi les manifestants pour organiser et communiquer durant l'événement* ».

Le recul du « savoir-être et du savoir-être manifestant » réduit les relations constructives avec les forces de l'ordre et provoque des incompréhensions qui attisent les tensions.

De plus, les services d'ordre des syndicats sont moins présents et efficaces[1], la DOPC notant à cet égard « *la perte d'autorité, voire la défaillance, des services d'ordre internes à l'égard des manifestants les plus virulents* ».

(2) Le recours accru à des unités locales pour assurer la mission de maintien de l'ordre

La dispersion croissante sur le territoire et l'augmentation du nombre de manifestations ont conduit à **solliciter davantage les unités locales de sécurité publique** pour assurer les missions de maintien de l'ordre. Face à des manifestations simultanées qui se multiplient, les UFM ne peuvent assumer toutes les missions. Cet état de fait est renforcé par le caractère plus spontané des manifestations, peu compatible avec la procédure classique de demande de renfort en UFM par le préfet de département[2]. Les UFM sont de plus déployées sur des missions permanentes éloignées du maintien de l'ordre[3].

[1] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *La procédure est formalisée dans l'instruction ministérielle du 29 décembre 2015* portant doctrine d'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie.

[3] *Les missions permanentes sont les 33 missions assurées par les CRS en dehors des demandes de renforts en maintien de l'ordre. Il s'agit principalement des renforts prévus par le plan national de sécurisation renforcé (13,5 unités), de la lutte contre l'immigration clandestine (8 unités), et du renfort de la zone de défense de Paris (7 unités).*

Les missions permanentes des UFM

Au-delà des missions « MOSOVO[1] », les UFM exercent de nombreuses missions permanentes, qui se sont multipliées au fil du temps.

Les CRS assurent ainsi **33 missions permanentes**, dans le cadre, par exemple :

– du **plan national de sécurisation renforcée** (sécurisation de zones urbaines sensibles pour lutter contre le trafic de stupéfiants) ;

– de **la lutte contre l'immigration clandestine** (contrôle des entrées sur le territoire depuis l'Italie et l'Espagne, etc.) ;

– du **renfort de la zone de défense de Paris**, ce qui inclut par exemple des gardes statiques ;

– de **la sécurisation de la Corse** (surveillance de sites sensibles – préfecture, tribunal, etc.) ;

– de **la surveillance des plages**, pendant la pleine saison.

De même, si les missions principales de la gendarmerie mobile sont le maintien et le rétablissement de l'ordre, celles-ci sont complétées par « *des missions de sécurisation et de renfort, notamment de* ***lutte contre l'immigration irrégulière, de sécurisation de sites sensibles (ex : palais nationaux, île Longue), et de renforts en outre-mer ou en Corse*** »[2].

La sécurité publique n'a pas d'autre choix que de gérer seule la plupart des événements de voie publique[3]. L'épisode des Gilets jaunes a même vu la participation de renforts d'unités d'intervention spécialisées de police judiciaire, bien loin de leur cœur de métier.

Ainsi, d'après les chiffres communiqués par la DNSP, *en 2025,* ***88,6 % des missions de maintien de l'ordre réalisées par la filière sécurité publique l'ont été sans renfort d'unités de force mobile***[4].

Cette situation est aggravée par la diffusion sur le territoire des violences urbaines. D'après la DNRT, lors des émeutes de l'été 2023, les violences se sont diffusées sur l'ensemble du territoire : 66 départements ont été concernés, dont 13 durant 10 nuits successives[5].

(3) La gestion de la hausse des violences

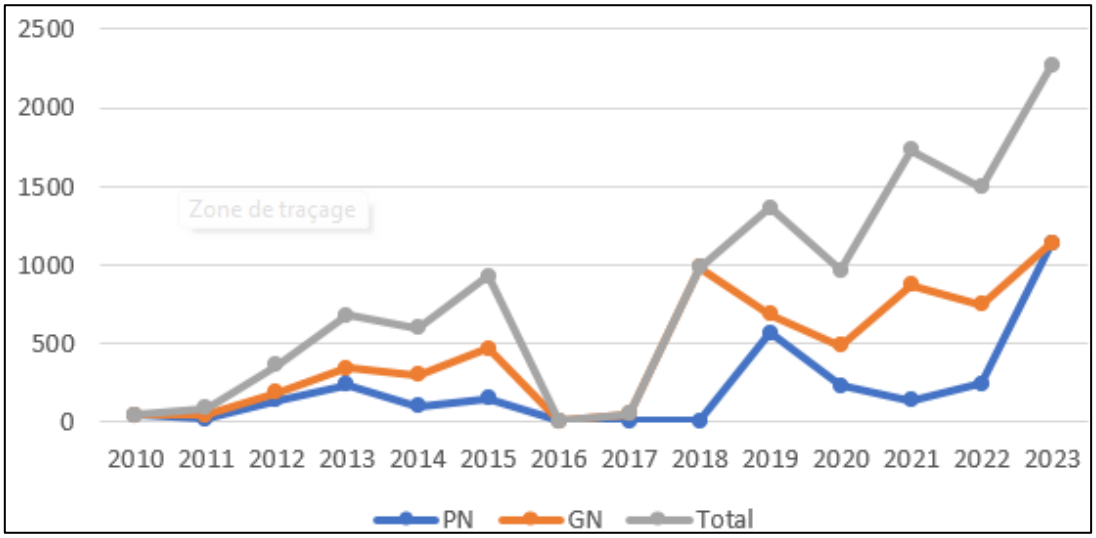
La multiplication des violences et des dégradations a favorisé les heurts entre les forces de l'ordre et les manifestants et partant, l'augmentation du nombre de blessés, contribuant sans doute à la dégradation

[1] *Maintien de l'ordre, service d'ordre et voyage officiels, qui constituent le cœur de métier des UFM.*
[2] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Le DGGN présente une doctrine différente en zone gendarmerie. Les gendarmeries départementales ne sont pas engagées dans des missions de maintien de l'ordre, sauf circonstances exceptionnelles, en attente ou en complément des UFM.*
[4] *Réponses de la DNSP au questionnaire des rapporteurs.*
[5] *Réponses de la DNRT au questionnaire des rapporteurs.*

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, confrontées à des éléments violents très mobiles et recherchant le contact.

Dans ce contexte, le principe du maintien à distance devient primordial pour préserver la sécurité des forces de l'ordre. De fait, **l'usage des armes de forces intermédiaire augmente très sensiblement** depuis la fin des années 2000.

Évolution du nombre de munitions de Flash-Ball et de LBD utilisés en maintien de l'ordre



Source : Sebastian Roché, réponse au questionnaire des rapporteurs

B. LES MUTATIONS DU PHÉNOMÈNE MANIFESTANT ONT CONDUIT À LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE DOCTRINE DE MAINTIEN DE L'ORDRE, FORMALISÉE AU SEIN DU « SCHÉMA NATIONAL DE MAINTIEN DE L'ORDRE »

1. Le schéma national de maintien de l'ordre : une nouvelle doctrine qui entend tenir compte des évolutions des manifestations

a) Le schéma national de maintien de l'ordre

(1) Le schéma national de maintien de l'ordre a été publié en 2020

À la suite du mouvement des Gilets jaunes, le ministère de l'intérieur a lancé, le 17 juin 2019, **un séminaire de travail sur le SNMO**, afin de construire une nouvelle doctrine de maintien de l'ordre, adaptée aux mutations du phénomène manifestant décrites précédemment et formalisée au sein d'un document accessible au public et commun à l'ensemble des forces.

Le SNMO a finalement été publié **le 16 septembre 2020**. Prenant acte de « *l'infiltration plus systématique de casseurs au sein des cortèges* », il développe une nouvelle « ***doctrine plus protectrice pour les manifestants et plus ferme avec les auteurs de violences*** », qui :

– reprend les principes fondateurs du maintien de l'ordre à la française (maintien à distance des manifestants, usage strictement nécessaire, gradué et proportionné de la force) ;

– entérine certains « *changements à chaud* »[1] apportés à la doctrine de maintien de l'ordre, notamment au cours de la crise des Gilets jaunes ;

– fixe de nouveaux principes, issus des réflexions conduites par le séminaire de travail pendant plus d'un an, pour s'adapter aux évolutions constatées.

(2) Une version révisée du schéma national de maintien de l'ordre a été publiée en 2021, notamment pour tenir compte d'une décision du Conseil d'État

Une version révisée du SNMO a par la suite été publiée en décembre 2021. Celle-ci a en premier lieu permis la prise en compte d'une décision du Conseil d'État ayant conduit à l'annulation partielle du document initialement publié.

L'annulation partielle du SNMO par le Conseil d'État en 2021

Dans une décision rendue le 10 juin 2021, le Conseil d'État a procédé à la censure de plusieurs points du SNMO[2].

Le Conseil d'État a en premier lieu annulé partiellement le point 2.2.1 du SNMO relatif au **port d'équipements de protection par les journalistes, en jugeant illégales les dispositions subordonnant cette possibilité à la condition que leur comportement soit « *exempt de toute infraction ou provocation* »**. Il a considéré que le ministre de l'intérieur ne disposait pas de la compétence réglementaire pour édicter de telles règles générales à l'égard des journalistes ou des personnes assistant aux manifestations, cette compétence appartenant au Premier ministre.

Ont ensuite été censurées certaines précisions relatives au **canal d'échange dédié entre les forces de l'ordre et les journalistes**, évoqué par le point 2.2.2 du SNMO. Si le Conseil d'État a admis que la mise en place d'un tel canal n'affectait pas, par elle-même, la liberté d'expression et de communication, **il a annulé les termes réservant ce dispositif aux seuls journalistes « *accrédités auprès des autorités* »**, relevant que le SNMO ne précisait ni la portée, ni les conditions, ni les modalités de cette accréditation, ce qui était susceptible de permettre un choix discrétionnaire des journalistes autorisés à accéder aux informations communiquées par les autorités. Une telle absence d'encadrement portait ainsi une atteinte disproportionnée à la liberté de la presse et à la liberté de communication.

[1] *Allocution de Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, lors de l'ouverture du séminaire de travail sur le schéma national du maintien de l'ordre, le 17 juin 2019.*

[2] *Conseil d'État, 10 juin 2021,* Syndicat national des journalistes, *req. n° 444849, 445063, 445355 et 445364.*

La troisième censure a concerné le point 2.2.4 du SNMO, relatif au **comportement des observateurs indépendants et des journalistes lors des sommations de dispersion**. Le schéma rappelait que le délit de maintien dans un attroupement après sommations ne comportait aucune exception, y compris pour les journalistes et les observateurs indépendants. Le Conseil d'État, après avoir rappelé que les journalistes devaient pouvoir continuer d'exercer leur mission d'information lors des opérations de dispersion, dès lors qu'ils ne se confondent pas avec les manifestants et ne font pas obstacle à l'action des forces de l'ordre, a jugé que la rédaction retenue par le SNMO entretenait une confusion entre la présence journalistique et la participation à un attroupement, et était ainsi de nature à porter une atteinte excessive à la liberté de la presse. Le point 2.2.4 a donc été annulé intégralement.

Enfin, le Conseil d'État a annulé intégralement le point 3.1.4. du SNMO relatif à **la technique de l'encerclement (dite de la « nasse** »). Si cette technique peut, dans certaines circonstances, répondre à des troubles caractérisés à l'ordre public, elle est susceptible d'affecter significativement la liberté de manifester, d'en dissuader l'exercice et de porter atteinte à la liberté d'aller et venir. Or, le schéma se bornait à indiquer qu'« *il peut être utile* » d'y recourir, sans définir précisément les hypothèses dans lesquelles cette technique pouvait être mise en œuvre. Faute d'encadrement suffisamment précis « *de nature à garantir que l'usage de cette technique de maintien de l'ordre soit adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances* », le Conseil d'État a intégralement censuré ce point.

Tirant les conséquences de cette décision, la nouvelle version du SNMO a ainsi, à ce titre, précisé les conditions de recours à **la technique de l'encerclement, en précisant :**

– qu'il ne peut être recouru à cette technique que pour prévenir ou faire cesser des violences graves et imminentes contre les personnes et les biens ;

– que l'encerclement doit, dès que les circonstances de l'ordre public le permettent, **systématiquement ménager un point de sortie contrôlé** pour le groupe de manifestants en faisant l'objet ;

– qu'il ne peut être mis en œuvre que pendant **une durée strictement nécessaire et proportionnée** ;

– que des actions spécifiques doivent être engagées pour **communiquer régulièrement avec les manifestants ;**

– et, enfin, que la possibilité offerte aux manifestants de quitter la zone d'encerclement doit être **constamment réévaluée** avec discernement au regard de la persistance de la menace ou des troubles ayant justifié la mise en place de cette technique.

Par ailleurs, la partie du SNMO consacrée aux journalistes a été entièrement remaniée dans la version publiée en 2021, de façon à prendre en compte la décision rendue par le Conseil d'État et **à intégrer les propositions du rapport du 2 avril 2021 de la commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre**, présidée par le conseiller d'État Jean-Marie Delarue et à tirer les conséquences de la décision précitée du Conseil d'État.

Le rapport de la commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre (dit « rapport Delarue »)

Prenant acte d'une dégradation des relations entre la presse et les forces de l'ordre, caractérisée par « *un mouvement de "fermeture" progressive des forces de l'ordre à l'égard de la presse* », s'expliquant par une acception plus restrictive de ce qu'impose le secret de l'enquête et de l'instruction et par la professionnalisation et la rationalisation de la communication, ainsi que par la visibilité accrue des opérations de maintien de l'ordre, qui génère en retour « *la méfiance des forces de l'ordre, qui la vivent comme une agression* », le rapport Delarue a formulé un ensemble de recommandations visant à :

(1) garantir l'intégrité physique des journalistes ;

(2) garantir la liberté d'informer sans entraves ;

(3) et créer et garantir l'expression des forces de l'ordre.

À cet effet, il a par exemple préconisé :

– de permettre aux journalistes de se placer derrière les cordons des forces de l'ordre et de porter des éléments de protection, de façon à garantir leur sécurité physique ;

– de rappeler aux forces de l'ordre qu'elles ne peuvent s'opposer à la captation d'images ou de sons des opérations qu'ils mènent dans les lieux publics, ni demander la suppression de tels enregistrements ;

– de garantir la possibilité, pour les journalistes, d'entrer et sortir librement des dispositifs de sécurité encadrant les manifestations sur la voie publique et de couvrir l'ensemble de la durée d'une manifestation, y compris lorsque celle-ci s'est transformée en un attroupement dont l'autorité civile a demandé la dispersion ;

– ou encore de garantir un dialogue des forces de l'ordre avec la presse avant, pendant et après les événements d'ordre public qui le justifient, notamment en mettant en place un canal de communication *ad hoc*, sous la forme d'une boucle de télécommunication gérée par des « officiers presse ».

Plusieurs des préconisations formulées par la commission présidée par Jean-Marie Delarue ont été intégrées expressément dans le SNMO.

b) Les principes fixés par le schéma national de maintien de l'ordre

(1) La reprise des principes cardinaux de la doctrine de maintien de l'ordre « à la française »

En premier lieu, le SNMO reprend les principes fondateurs de la doctrine de maintien de l'ordre « à la française ».

(a) Le rappel de l'existence d'une chaîne de commandement unifiée

Le SNMO a en premier lieu procédé à **un rappel des responsabilités de chacun des acteurs amenés à intervenir au cours des opérations de maintien de l'ordre.**

Comme expliqué par la DGGN aux rapporteurs, **le commandement des opérations de maintien de l'ordre se fonde sur une organisation structurée et hiérarchisée, placée sous la responsabilité de l'autorité civile compétente, reposant sur :**

– le préfet de département[1]**, autorité civile, qui est le responsable de l'ordre public (ROP)** et définit, à ce titre, la stratégie de gestion de l'ordre public ainsi que le cadre juridique et les grandes orientations pour le service d'ordre. Il est présent ou se fait représenter sur le terrain par un des membres du corps préfectoral sur les opérations les plus complexes ou les plus sensibles ;

– le DSO, généralement le chef territorial de la police ou un commandant d'unité territoriale en gendarmerie, qui assure la direction et la coordination de l'ensemble des opérations de maintien de l'ordre, depuis le centre opérationnel ou sur le terrain. Il dispose à cet effet des unités qui lui sont directement rattachées ainsi que, le cas échéant, d'UFM placées sous son autorité le temps de l'opération ;

– un ou plusieurs chefs de secteur opérationnel (CSO) qui peuvent être désignés par le DSO pour l'épauler et accomplir les missions qu'il fixe. Ils disposent, pour cela, d'une marge d'initiative tactique et opérationnelle en s'appuyant sur les forces engagées ;

– le commandant de la force publique (CFP), chargé de la déclinaison opérationnelle de la stratégie et de la tactique définies par le ROP et le DSO ;

– et les UFM et les compagnies d'intervention de la DOPC, ainsi que, de plus en plus fréquemment, **des unités généralistes de la sécurité publique ou de la gendarmerie départementale**.

[1] *Ou, à Paris et dans les Bouches du Rhône, le préfet de police.*

(b) Le principe de mise à distance des manifestants

Si les tactiques employées au cours des dispositifs de maintien de l'ordre ont évolué vers davantage de mobilité et de contact pour interpeller les fauteurs de troubles ou pour disperser les groupes violents, le SNMO rappelle cependant qu'en l'absence de risques de troubles à l'ordre public, « ***le maintien à distance de la foule pour préserver l'intégrité physique des manifestants reste l'option privilégiée*** **».**

Toutefois, selon la DNSP, « *le principe de distanciation n'est pas toujours facile à mettre en œuvre, notamment quand* ***les individus les plus violents viennent directement au contact des forces de l'ordre****, situations de plus en plus fréquentes* »[1].

(c) Un usage encadré de la force

Ensuite, confirmant la nécessité, pour les forces de l'ordre, de disposer d'AFI pour faire face à une violence croissante, le SNMO a rappelé le principe fondamental suivant lequel **l'emploi de la force doit demeurer strictement nécessaire, proportionné et gradué, avec des moyens adaptés** et rappelé, dans ce cadre, les évolutions intervenues pour sécuriser l'emploi des AFI, à savoir :

– le retrait des grenades GLI-F4 lacrymogènes et assourdissantes à effet de souffle, qui contenaient du trinitrotoluène (TNT), remplacées par **les grenades GM2L pour les utilisations avec lanceur et par des grenades à effet sonore pour les lancers à la main**, lesquelles sont dépourvues de TNT ;

– l'obligation de désigner un superviseur pour tout tireur équipé d'un LBD au sein d'une unité constituée, chargé d'évaluer la situation et de désigner l'objectif – hors cas de légitime défense ;

– l'objectif de doter chaque porteur de LBD d'une caméra-piéton, pour enregistrer les conditions dans lesquelles le LBD a été utilisé ;

– et le retrait des anciens modèles de grenade de désencerclement GMD, afin de les remplacer par un modèle plus sécurisé.

Toujours dans l'optique de garantir un usage strictement nécessaire, proportionné et gradué de la force, le SNMO a également confié aux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ainsi qu'au secrétariat général du ministère de l'intérieur, **la tâche de procéder à un travail continu de recherche et de veille sur les AFI, pour faire émerger des technologies plus sécurisées.**

[1] *Réponses de la DNSP au questionnaire des rapporteurs.*

(d) Les règles déontologiques applicables aux forces de l'ordre

Le SNMO a enfin confirmé les exigences déontologiques applicables aux forces de l'ordre engagées dans les opérations de maintien de l'ordre et rappelé, à ce titre, « *les principes déontologiques portant notamment sur l'interdiction du port de la cagoule et le rappel du port obligatoire du RIO*[1] »[2].

(2) Les principales évolutions entérinées par le schéma national de maintien de l'ordre

Le SNMO a en second lieu entériné un certain nombre d'évolutions visant à adapter la doctrine aux mutations des manifestations.

(a) La consécration du recours croissant à des unités non spécialisées en maintien de l'ordre

Le SNMO acte en premier lieu **la nécessité de recourir à des unités non spécialisées en maintien de l'ordre**, en raison de l'évolution des mouvements contestataires et de leur dispersion sur le territoire, qui imposent « *un engagement fréquent* ***des compagnies d'intervention de la police nationale****, et plus récemment, des* ***unités généralistes de la sécurité publique ou de la gendarmerie départementale*** ».

(i) Les unités de la filière sécurité publique de la police nationale

Le premier type d'unités non spécialisées engagées sur des dispositifs de maintien de l'ordre sont **les unités de la filière sécurité publique de la police nationale**, qui regroupent des unités d'intervention, des unités généralistes et des unités spécialisées.

Illustrant le recours croissant à ces unités, les informations communiquées aux rapporteurs par la DNSP montrent qu'en 2025, **90 % des missions « MOSOVO »[3] réalisées par la filière sécurité publique de la police nationale l'ont été sans renfort d'UFM et 88,6 % des opérations de maintien de l'ordre ont été gérées sans le concours des forces mobiles.**

	2023	2024	2025
Nombre de missions de maintien de l'ordre réalisées par la filière sécurité publique	**12 849**	**10 446**	**9 779**
Nombre de missions de maintien de l'ordre réalisées par la filière sécurité publique sans renfort d'UFM	**10 796**	**9 440**	**8 665**
Proportion de missions de maintien de l'ordre réalisées par la filière sécurité publique sans renfort d'UFM	**84 %**	**90,4 %**	**88,6 %**

Source : commission des lois, à partir des données transmises par la DNSP.

[1] *Le RIO est le numéro d'identification individuel attribué à chaque membre des forces de l'ordre, qui doit le porter de façon apparente sur sa tenue.*
[2] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Maintien de l'ordre, service d'ordre et voyages officiels.*

- **Les unités d'intervention**

Parmi les unités de sécurité publique engagées sur des manifestations, certaines ont pour mission principale le maintien de l'ordre, à l'instar **des unités d'intervention de la police nationale**, qui sont prioritairement chargées, comme le précise l'instruction du directeur général de la police nationale du 23 septembre 2005 :

– du maintien ou du rétablissement de l'ordre public ;

– des services d'ordre ;

– de la lutte contre la délinquance de voie publique ;

– de la lutte contre les violences urbaines ;

– de la lutte contre la délinquance routière ;

– et du soutien et de l'assistance opérationnelle aux autres services, notamment dans le cadre de tueries de masse.

Ponctuellement, elles peuvent aussi être employées sur tout type de mission nécessitant une sécurisation importante ou sur certains événements présentant une sensibilité particulière (transfèrement de détenus, sécurisation des lieux de culte, sécurisation de procès à risque, lutte contre les violences à l'occasion de matchs de football…).

Ces unités d'intervention sont rattachées au service départemental de sécurité publique (SDSP) de la direction départementale ou interdépartementale de la police nationale (DDPN/DIPN) et disposent ainsi d'une **compétence départementale**. Elles peuvent **venir en renfort des commissariats des autres villes du département** qui seraient exposées à un événement de voie publique d'ampleur.

Toutefois, en cas de besoin opérationnels, elles peuvent être amenées à intervenir dans l'ensemble de la zone de défense et de sécurité, sur décision de l'état-major zonal de la police nationale, si la situation dans un autre département l'exige.

Elles sont implantées, en grande majorité, dans la ville chef-lieu du département et leur appellation diffère en fonction de leur taille[1]. Elles sont ainsi dénommées :

– **brigade d'intervention**, si l'effectif est inférieur ou égal à 20 ;

– **section d'intervention**, si l'effectif est supérieur à 20 et inférieur ou égal à 40 ;

– et **compagnie d'intervention** si l'effectif est d'au moins deux sections.

---

[1] *Il convient de noter que certains départements sont dépourvus d'unité d'intervention. Leur effectif dans chaque département est fonction de différents indicateurs : statistiques de la délinquance, bassins de population, présence de quartiers sensibles, activité en matière de maintien de l'ordre et violences urbaines, par exemple.*

Typologie des unités d'intervention

	Brigades d'intervention	Sections d'intervention	Compagnies d'intervention	Compagnies départementales d'intervention
Taille théorique (en nombre d'effectifs)	Inférieur à 20	Entre 20 et 40	Supérieur à 40	Supérieur à 40 et départementale
Taille moyenne observée	12 à 155	25 à 30	~ 45	80 à 90 en province 55 à 65 en IDF

Source : direction nationale de la sécurité publique.

Au 31 décembre 2025, la filière sécurité publique de la police nationale comptait, en métropole, **59 unités d'intervention** (19 brigades, 21 sections, 8 compagnies et 11 compagnies départementales) regroupant **1 892 agents**. S'y ajoutent **9 unités ultra-marines** (2 brigades, 2 sections, 4 compagnies et 1 compagnie départementale) composées de 393 agents. **Au total, la filière sécurité publique comptait donc 68 unités d'intervention regroupant 2 285 agents au 31 décembre 2025.**

- **Les unités généralistes de la filière sécurité publique**

D'autres unités de sécurité publique sont également mobilisées pour des opérations de maintien de l'ordre, sans que cela constitue leur mission première.

Sont ainsi mobilisées certaines **unités généralistes**, parmi lesquelles :

– les brigades anti-criminalité (BAC), en charge de la lutte contre la délinquance de voie publique, et qui sont principalement mobilisées sur les opérations de maintien de l'ordre pour procéder à des interpellations ;

– les unités de police secours (UPS), qui assurent des missions de réponse aux appels 17 et de protection des personnes, des biens et des institutions – et qui sont bien souvent, « *dans certains départements de petite taille, […] les seules unités mobilisables* »[1], comme indiqué par la DNSP ;

– les groupes de sécurité de proximité (GSP), qui sont compétents sur l'ensemble d'une circonscription et dont l'objectif est de renforcer la présence policière sur des créneaux horaires criminogènes ;

– ou encore **les brigades spécialisées de terrain (BST)**, qui sont chargées de renforcer et densifier la sécurisation sur un territoire déterminé et sur les créneaux horaires identifiés en raison des problématiques spécifiques (quartiers de reconquête républicaine, secteur de sécurité du quotidien...).

Lorsque des unités d'intervention sont engagées, la mobilisation des unités généralistes permet de **compléter le dispositif de maintien de l'ordre** lui-même ou en prenant en charge **des missions connexes** (circulation, ouverture de cortège, détection en amont de la manifestation, *etc.*).

[1] *Certains départements sont en effet dépourvus d'unités d'intervention.*

- **Les unités spécialisées de la filière sécurité publique**

Des unités spécialisées sont également amenées à intervenir en maintien de l'ordre, telles que :

– les brigades des moyens aériens (BMA), dotée notamment de drones ;

– les brigades équestres départementales (BED) ;

– les sections d'intervention rapide (SIR) de la division nationale de lutte contre le hooliganisme.

- **Les compagnies de marche**

Au-delà de ces unités, la police nationale a également mis en place, récemment, des dispositifs de renforts projetés en réponse à la multiplication des besoins opérationnels relatifs à la gestion de l'ordre public : **les compagnies de marche**. Instaurées par l'instruction DGPN n°11/2025 du 21 juillet 2025, elles constituent un potentiel opérationnel mobilisable rapidement, en réaction ou en planification, dans le cadre d'un événement d'ordre public d'ampleur.

- **Les réserves départementales d'intervention**

Une **réserve départementale d'intervention** peut enfin être constituée de façon temporaire, pour répondre à un besoin opérationnel spécifique, dans les départements dépourvus d'unité d'intervention. Elle est composée de policiers volontaires et activée en cas de risque avéré de trouble à l'ordre public.

- **Les renforts de gendarmerie au titre de la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (CORAT)**

Dans chaque département, la CORAT permet la coordination des renforts entre les services locaux de police et de gendarmerie. Afin de répondre aux cas ponctuels de dépassement des capacités des services de police, qui sont les plus concernés par les manifestations, ce dispositif de renfort par la gendarmerie départementale peut être activé[1].

(ii) Les unités de la préfecture de police de Paris

- **Les compagnies d'intervention de la DOPC**

La DOPC est chargée d'assurer **le maintien de l'ordre public** à Paris, en petite couronne, ainsi que sur les aérodromes de Charles de Gaulle, Le Bourget et Orly.

[1] *Réponses de la DGPN et des préfets de département aux questionnaires des rapporteurs. Le préfet de Corrèze donne notamment l'exemple du mouvement « Bloquons tout », lequel avait, en septembre 2025, touché simultanément trois circonscriptions de police.*

Elle dispose à cet effet de ses propres **compagnies d'intervention (CI)**, qui peuvent au quotidien être engagées sur des missions MOSOVO, en cas de besoin ou en cas de risque préalablement identifié. À défaut, **«** *elles sont engagées sur des opérations de voie publique en autonomie, ou bien en appui au profit de la* ***direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne*** *(DSPAP) afin de contribuer à la lutte contre la délinquance et aux besoins de visibilité sur le ressort de la préfecture de police au sein de l'agglomération parisienne* »[1] et assurent également la protection statique du palais de l'Élysée, des ambassades de Russie, de Turquie et d'Iran ainsi que du centre orthodoxe russe.

Au nombre de huit, les compagnies d'intervention de la DOPC comptaient, au 1er mars 2026, **1 588 fonctionnaires.**

Selon les informations communiquées par la DOPC, en 2025, **82 % des manifestations organisées dans le ressort de la préfecture de police ont été gérées par les CI, sans le concours des UFM.**

- **Les effectifs de la DSPAP**

En raison de la sensibilité croissante des grands événements sportifs ou festifs et de la multiplication des manifestations, les effectifs de la DSPAP sont de plus en plus amenés à intervenir sur les événements de voie publique organisés dans le ressort de la préfecture de police de Paris, en appui de la DOPC. Dans ce cadre, la DSPAP assure :

– la sécurisation des parcours (contrôles préalables pour saisir des armes blanches par exemple) ;

– l'anti-délinquance, avec le déploiement d'équipes en civil pour protéger les personnes et les biens contre les exactions ;

– et **la judiciarisation des interpellations**, avec la mise à disposition, pour les effectifs interpellateurs, du système MAD, qui permet de générer sur le téléphone Néo 2 du policier ayant procédé à l'interpellation une fiche d'interpellation, laquelle est immédiatement visualisée dans son service par un enquêteur qui gérera la procédure découlant de cette interpellation.

La DSPAP peut également être primo-intervenante sur des événements d'ordre public peu ou pas anticipés.

(iii) *La gendarmerie départementale*

Les unités de la gendarmerie départementale[2], chargées de missions de sécurité publique générale, de prévention de la délinquance et de police judiciaire, peuvent également être engagées sur des opérations de maintien de l'ordre, « ***lors de manifestations de faible importance (volume, sensibilité…) et qu'il n'y a pas de risque identifié ou que les UFM ne sont pas disponibles*** »[3].

---

[1] *Réponses de la DOPC au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *Les unités de la gendarmerie départementale regroupent les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) et les brigades territoriales.*

[3] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*

Comme le précise l'instruction n° 200000/GEND/DOE/SDEF/BSOP du 26 juillet 2022 *relative à la gestion de l'ordre public par les unités de la gendarmerie nationale*, « *les opérations de gestion de l'ordre public menées par les seules unités de la gendarmerie départementale ont la particularité, hors urgence et force majeure, de présenter* ***un caractère essentiellement préventif*** ».

L'engagement de la gendarmerie départementale dans les opérations d'ordre public demeure cependant exceptionnel et fait l'objet d'une vigilance particulière, comme l'a souligné Hubert Bonneau, directeur général de la gendarmerie nationale, lors de son audition.

(b) Le développement de la communication à destination du public et des manifestants

Le SNMO a ensuite entendu renforcer la communication à destination du public et des manifestants, pour faciliter le déroulement des manifestations, transmettre des informations en amont (conditions de circulation, périmètres interdits, détail de l'itinéraire…) et au cours des manifestations (changement d'itinéraire par exemple) et désamorcer les tensions. La communication avec les manifestants relève de la compétence du DSO et des CSO.

Comme l'a résumé la DGGN, la communication revêt **une importance cruciale**, en ce qu'elle permet « ***[d'] expliquer l'action des forces, [de] donner des consignes claires et [d'] éviter les incompréhensions*** ».

(i) La mise en place d'équipes de liaison et d'information

À cet effet, le SNMO prévoit **la mise en place d'un dispositif de liaison et d'information lors des manifestations.** Inspiré de la BIVP de la DOPC de la préfecture de police de Paris, ce dispositif repose sur **les ELI,** composées de policiers « *identifiables*[1] *et formés pour maintenir un dialogue permanent avec les manifestants et le service d'ordre des organisations syndicales, informer des manœuvres de maintien de l'ordre en cours et contribuer à l'apaisement des tensions*»[2] , *via* la transmission de toutes les informations utiles (changements d'itinéraires, appels à la dispersion, présence d'éléments violents, etc.). Ces ELI, placés sous l'autorité du DSO, sont en contact permanent avec des points de contact désignés par l'organisateur de la manifestation.

[1] *Comme indiqué aux rapporteurs par l'ancien préfet des Deux-Sèvres, Simon Fetet, les ELI sont identifiables grâce au port d'un brassard, qui en fait* « des cibles potentielles en cas de velléités violentes de la part des manifestants », *rendant parfois nécessaire leur extraction du dispositif de maintien de l'ordre.*

[2] *Réponses de la DNSP au questionnaire des rapporteurs .*

La brigade d'intervention de voie publique (BIVP)

Opérants en civil au sein des cortèges de manifestants, les membres de la BIVP sont chargés, selon les informations transmises par la DOPC :

– d'assurer le dialogue avec les organisateurs des manifestations ainsi qu'avec les manifestants ;

– de rendre compte au centre d'information et de commandement – ordre public (CIC-OP), en temps réel ;

– de faire du renseignement de voie publique sur la physionomie de la manifestation ;

– et, le cas échéant, de participer aux interpellations des fauteurs de troubles.

Selon les informations transmises aux rapporteurs par la DNSP, **779 policiers avaient été formés à cette fonction au 31 décembre 2025**. La formation leur permet, comme résumé par Simon Fetet, ancien préfet des Deux-Sèvres, de « *préparer leur intervention dans le dispositif, de s'approprier les fondamentaux de la gestion des foules, de gérer leur stress dans le cadre des spécificités de la situation et d'assurer la communication et la liaison avec le directeur du service d'ordre et les organisateurs* ».

Côté gendarmerie, la DGGN a indiqué que **265 militaires** avaient reçu la formation « ELI-G », délivrée au centre national d'entraînement des forces de la gendarmerie (CNEFG), qui assure la formation des EGM.

(ii) La modernisation du dispositif de sommations

Le SNMO a également rappelé les modifications réglementaires intervenues en 2021 pour moderniser et rendre « *plus intelligibles* » les sommations de se disperser, qui doivent être délivrées avant qu'un attroupement puisse être dissipé par la force publique.

Les attroupements

L'article 431-3 du code pénal définit l'attroupement comme **un rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.**

Il peut être **dissipé par la force publique** après deux sommations de se disperser restées sans effet.

Ces sommations sont adressées par les autorités habilitées à décider de l'emploi de la force (AHEF), qui peuvent être[1] :

– le préfet de département ou, sous son autorité, tout membre du corps préfectoral ou le directeur des services du cabinet ;

[1] *Articles L. 211-9 et R. 211-12 du CSI.*

– le maire ou l'un de ses adjoints[1] ;

– tout officier de police judiciaire territorialement compétent[2].

Toutefois, les forces de l'ordre peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent.

Ces sommations sont délivrées grâce à un haut-parleur ; toutefois, si l'utilisation de cet outil se révèle impossible ou manifestement inopérante, les sommations peuvent être remplacées ou complétées par le lancement d'une fusée rouge.

Le texte des sommations prononcé par l'autorité habilitée à y procéder est fixé par l'article R. 211-11 du CSI et a été modernisé par l'article 1er du décret n° 2021-556 du 5 mai 2021 *modifiant le code de la sécurité intérieure et relatif aux sommations à effectuer avant de disperser un attroupement*, afin de s'assurer que l'annonce de l'emploi de la force soit « *perçue et comprise par tous, manifestants pacifiques, observateurs, passants, riverains et manifestants violents* ».

Texte initial des sommations	**Texte des sommations après l'entrée en vigueur du décret précité**
1) Obéissance à la loi. Dispersez-vous.	*1) Attention ! Attention ! Vous participez à un attroupement. Vous devez vous disperser et quitter les lieux.*
2) Première sommation : on va faire usage de la force.	*2) Première sommation : nous allons faire usage de la force. Quittez immédiatement les lieux.*
3) Dernière sommation : on va faire usage de la force.	*3) Dernière sommation : nous allons faire usage de la force. Quittez immédiatement les lieux.*

(iii) La modernisation du matériel de communication

Le développement de la communication s'est également accompagné de « *l'équipement des forces en matériels nouveaux facilitant [le] dialogue* »[3].

Ainsi, comme la DOPC l'a indiqué à la mission, « *les autorités civiles disposent de moyens sonores adaptés (hyper spike[4]) pour les sommations ou passer des messages informatifs sur les axes de dispersion, l'orientation des flux…* » et a également annoncé travailler à « *une meilleure information du public,* via *des applications informatiques ou panneaux à messages variables* ».

(c) La reconnaissance de la place des journalistes

Le SNMO est également venu reconnaître la place primordiale qu'occupent les journalistes lors des manifestations, et introduire un certain nombre de mesures visant à assurer leur protection effective au cours des rassemblements sur la voie publique, reprenant dans cette optique plusieurs des préconisations figurant dans le rapport Delarue.

[1] *Sauf à Paris.*
[2] *En particulier, le DSO et les CSO sont AHEF.*
[3] *Extrait du SNMO.*
[4] *Haut-parleur à haute puissance.*

(i) Les droits reconnus aux journalistes

Le schéma a en premier lieu reconnu expressément un certain nombre de droits aux journalistes, parmi lesquels :

– le droit de **circuler librement au sein des dispositifs de sécurité mis en place**, afin de couvrir le mieux possible les manifestations ;

– la possibilité de continuer l'exercice de leur mission lors de la dispersion d'un attroupement, **sans être tenus de quitter les lieux**, dès lors qu'ils se placent de telle sorte qu'ils ne puissent être confondus avec les participants à l'attroupement et ne fassent pas obstacle à l'action des forces de l'ordre[1] ;

– et la possibilité de **porter des équipements de protection et de se positionner, de manière dérogatoire, derrière les cordons des forces de l'ordre**, pour éviter d'être ciblés par des éléments violents.

L'ensemble de ces droits sont reconnus aux **journalistes**, qui peuvent attester de leur qualité par la présentation d'une **carte d'identité de journaliste professionnel** délivrée par la commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP) ou d'une **carte de presse internationale** octroyée par la fédération internationale des journalistes (FIJ). Depuis le 1er janvier 2022, le SNMO a également prévu la possibilité pour les journalistes de présenter **une attestation normalisée d'identification,** fournie par leur employeur, leur commanditaire ou leur école de journalisme.

Le cas des observateurs

Les observateurs, dont **«** *le rôle est de contrôler, en particulier pour le compte d'associations de défense des droits de l'homme […], le déroulement d'événements de voie publique* »[2] , ne se sont pas vus reconnaître les mêmes droits que les journalistes, ce que le Conseil d'État a jugé dans une décision rendue le 29 décembre 2023[3].

Il a en premier lieu indiqué que, s'agissant de **la libre circulation des journalistes au sein des dispositifs de sécurité**, aucune disposition constitutionnelle, ni stipulation conventionnelle, ne conférait aux observateurs indépendants le droit de bénéficier de garanties identiques à celles reconnues aux journalistes.

Il a en revanche annulé les points du schéma qui **réservaient aux seuls journalistes le bénéfice de la dérogation à l'obligation de quitter les lieux lors de la dispersion d'un attroupement.**

Enfin, le Conseil d'État a confirmé la légalité des dispositions offrant **la possibilité aux journalistes de porter des équipements de protection**, dans la mesure où ces dispositions n'excluent pas par elles-mêmes les observateurs indépendants.

---

[1] *Le SNMO précise que ce droit s'applique tant aux manifestations déclarées, qu'à celles interdites ou non déclarées.*

[2] *Rapport du 2 avril 2021 de la commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre, présidée par Jean-Marie Delarue.*

[3] *Conseil d'État, 29 décembre 2023,* Ligue des droits de l'homme et autres, *req. n° 461513 et 461598.*

(ii) Le développement des relations entre forces de l'ordre et journalistes

Le SNMO a en second lieu entendu renforcer les liens entre forces de l'ordre et journalistes, d'une part à travers **l'intensification de la communication** entre les deux parties.

Dans cette optique, le schéma a prévu :

– la désignation d'un référent « presse » au sein des forces de l'ordre à partir du 1er février 2022, pour les manifestations présentant une importance particulière ;

– la création d'un canal d'échange dédié avec les médias, tout au long des manifestations, sous la forme d'une boucle de télécommunications, pour permettre au référent « presse » de fournir des informations opérationnelles aux journalistes et de signaler des violences commises à l'encontre des journalistes afin qu'il y soit mis fin ;

– et l'installation, à partir du 1er janvier 2022, **d'un comité de liaison entre le ministère de l'intérieur et la presse**, pour offrir la possibilité de conduire un dialogue permanent avec les médias.

Ainsi, dans la gendarmerie, « *sur les opérations d'ampleur nationale, **des officiers « référents SNMO »** accompagnent les journalistes qui le souhaitent sur le terrain (ex : Journées Nationales « Bloquons Tout ») et leur permettent de couvrir en toute transparence les événements tout en faisant œuvre de pédagogie. En plus de cet accompagnement physique, **des boucles de messagerie instantanée sont mises en place pour renseigner et résoudre les éventuels incidents**. Cette logique s'applique aussi pour des officiers en région sur des opérations plus locales* »[1].

Ces mesures ont été saluées par certains des représentants des journalistes entendus par la mission. Le syndicat national des journalistes (SNJ) a ainsi constaté qu'un référent « presse » avait bien été nommé et identifié lors des manifestations d'envergure et que ce dispositif fonctionnait plutôt bien.

Le renforcement des liens entre forces de l'ordre et journalistes passe d'autre part par **une meilleure compréhension mutuelle du rôle et des contraintes de chacun.**

En ce sens, le SNMO prévoit le renforcement de la formation des policiers et des gendarmes au droit de la presse et à la prise en compte des journalistes, l'intégration de ces enjeux aux entraînements opérationnels des forces, ainsi que la mise en place d'actions de sensibilisations au cadre juridique des manifestations, aux cas d'emploi de la force et aux conduites à tenir, lorsque les sommations sont prononcées à destination des journalistes.

[1] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*

Le schéma encourage par ailleurs « ***la réalisation d'exercices conjoints*** *permettant aux forces d'intégrer la présence de journalistes dans la manœuvre et à ces derniers de mieux appréhender les codes et la réalité des opérations de maintien de l'ordre en environnement dégradé* ». À ce titre, la DCCRS mène régulièrement des actions pour que les journalistes puissent participer à des journées d'entraînement collectif, qui « *favorisent la compréhension mutuelle des difficultés auxquelles chaque profession est confrontée* ». Lors de leur audition par les rapporteurs, une action venait d'être menée sur le site de Châteaudun, avec l'accueil d'une délégation de l'agence France Presse (AFP) les 12 et 13 mars 2026.

(d) Une meilleure anticipation des troubles à l'ordre public

Face aux mutations des manifestations, le SNMO a également promu **une meilleure anticipation des troubles à l'ordre public.**

(i) Les services de renseignement

Une meilleure anticipation repose en premier lieu sur le rôle **des services de renseignement**, qui fournissent des informations à l'autorité administrative en amont et au cours d'un événement, pour permettre au préfet de prendre toutes les mesures préventives préalables nécessaires et la mise en place d'un dispositif de maintien de l'ordre ainsi que d'un dispositif judiciaire adaptés.

Pour cela, les services de renseignement sont plus particulièrement chargés :

– en amont, de détecter les événements de voie publique – programmés ou non déclarés -, d'anticiper l'état d'esprit de la mobilisation et de définir l'état de la menace (risques anticipés, nombre de participants attendus, nombre d'individus radicaux, cibles d'intérêts…), pour permettre la mise en place d'un dispositif de maintien de l'ordre adapté et, le cas échéant, la mise en place de mesures d'entrave ;

– au cours des manifestations, d'assurer un suivi de la physionomie générale de la mobilisation et de détecter les éléments à risque ;

– à l'issue, de dresser un bilan de la manifestation et de participer, au besoin, à l'identification des éléments violents.

Face aux mutations précédemment évoquées, les services de renseignement se sont adaptés, notamment en **renforçant leurs outils de détection sur les réseaux sociaux**, ce qui leur permet de suivre **«** *des mobilisations sans leader déclaré dès leur apparition en ligne* »[1], et ainsi de détecter davantage de manifestations non déclarées. À titre d'exemple, la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) de Paris s'est adaptée en renforçant **les services chargés de la veille des réseaux sociaux.**

[1] *Réponses de la DGPN au questionnaire des rapporteurs.*

(ii) Les mesures préventives prises par les préfets

L'anticipation des troubles à l'ordre public suppose ensuite la mise en place de **mesures préventives par les préfets.**

Le préfet dispose, en premier lieu, de **la possibilité d'interdire une manifestation si celle-ci apparaît de nature à troubler l'ordre public**, par un arrêté notifié immédiatement à l'organisateur[1]. L'interdiction peut être partielle et ne concerner qu'un périmètre défini[2]. Cette solution ne peut être retenue qu'en dernier recours. Ainsi, comme indiqué par le tribunal administratif de Paris dans une décision rendue en 2025[3], « *il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police, lorsqu'elle est saisie de la déclaration préalable prévue à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure ou en présence d'informations relatives à un ou des appels à manifester, d'apprécier le risque de troubles à l'ordre public et, sous le contrôle du juge administratif, de prendre les mesures de nature à prévenir de tels troubles, au nombre desquelles figure, le cas échéant, l'interdiction de la manifestation, si une telle mesure présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances, en tenant compte des moyens humains, matériels et juridiques dont elle dispose.* ***Une mesure d'interdiction, qui ne peut être prise qu'en dernier recours, peut être motivée par le risque de troubles matériels à l'ordre public, en particulier de violences contre les personnes et de dégradations des biens, et par la nécessité de prévenir la commission suffisamment certaine et imminente d'infractions pénales susceptibles de mettre en cause la sauvegarde de l'ordre public même en l'absence de troubles matériels*** **».**

Au surplus, dans le cadre très spécifique de l'état d'urgence, **«** *les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique peuvent être interdits* ***dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose*** »[4].

Il peut ensuite s'agir, comme indiqué par le SNMO, de **mesures de prévention** pour limiter les opportunités d'exactions sur l'itinéraire de la manifestation (information des commerçants, enlèvement des véhicules, mise en place de barrières, fermetures de stations de métro, *etc.*).

Au-delà de ces mesures, comme souligné par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, les préfets de département disposent d'un **«** ***arsenal de décisions*** » pouvant être prises en amont d'une manifestation afin d'écarter le risque de trouble à l'ordre public. Ils peuvent ainsi :

– imposer **un parcours différent** de celui souhaité par les organisateurs ou imposer la tenue d'un **rassemblement statique ;**

---

[1] *Article L. 211-4 du CSI.*

[2] *Conseil d'État, 21 janvier 1966, req. n° 61692.*

[3] *Tribunal administratif de Paris, 9 mai 2025,* L'Union syndicale solidaires Paris et autres, *ord. n° 2512432/9.*

[4] *Article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955* relative à l'état d'urgence.

– interdire, pendant les 24 heures précédant la tenue d'une manifestation présentant un risque de trouble à l'ordre public ou non déclarée et jusqu'à sa dispersion, **le port et le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme**[1] **;**

– interdire **le port d'équipements de protection destinés à mettre en échec tout ou partie des moyens utilisés par les représentants de la force publique pour le maintien de l'ordre public,** une telle mesure ne portant atteinte ni à la liberté de réunion, ni à la liberté de manifestation, ni à la liberté d'aller et de venir[2] ;

– interdire **la circulation**[3] ;

– interdire **la vente et l'utilisation de carburant** sur le fondement de leur pouvoir de police administrative générale ;

– interdire **l'utilisation d'engins pyrotechniques** sur le fondement de leur pouvoir de police administrative générale ;

– autoriser **l'utilisation d'un dispositif de brouillage** destiné à rendre inopérant ou à neutraliser des drones[4] ;

– créer **des zones d'interdiction temporaire de survol**[5] ;

– procéder au **dessaisissement des produits explosifs, des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs**[6] ;

– ou encore instaurer **un périmètre de protection, en cas de menace terroriste**[7]**.**

(iii) Les contrôles préventifs sur réquisitions du procureur de la République

L'anticipation se fonde en dernier lieu sur **la délivrance de réquisitions par le procureur de la République aux fins de mettre en place des contrôles préventifs** pour la recherche et la poursuite d'infractions susceptibles d'être commises dans le cadre ou en marge de manifestations.

Par réquisitions écrites visant un **périmètre géographique adapté et un espace temporel pertinent**, le procureur de la République peut ainsi autoriser les opérations suivantes :

– des opérations de contrôle d'identité[8]**, qui peuvent concerner toute personne à l'égard** de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a par exemple commis ou tenté de

---

[1] *Article L. 211-3 du CSI.*
[2] *Conseil d'État, 9 octobre 2026, req. n° 520384.*
[3] *Article R. 411-18 du code de la route.*
[4] *Article L. 213-2 du CSI.*
[5] *Article L. 6211-4 du code des transports.*
[6] *Article L. 2352-3 du code de la défense.*
[7] *Article L. 226-1 du CSI.*
[8] *Article 78-2 du CPP.*

commettre une infraction, ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;

– des opérations de contrôle d'identité associées à la visite des véhicules et la fouille des bagages[1], qui peuvent être mises en œuvre pour la recherche et la poursuite d'infractions limitativement énumérées (actes de terrorisme, vol, recel, trafic de stupéfiants, etc.) ;

– la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public et l'inspection visuelle et la fouille des bagages détachées de toute exécution d'un contrôle d'identité[2], dans le but de rechercher et de poursuivre le seul délit de participation avec arme à une manifestation ou réunion publique, prévue à l'article 431-10 du code pénal, lorsque les opérations portent sur les lieux d'une manifestation sur la voie publique et à ses abords immédiats.

L'objectif de ces réquisitions est d'interpeller, en amont, les individus ayant pour objectif de commettre des actions violentes et de dissuader et d'empêcher l'introduction d'objets pouvant être assimilés à des armes par destination. Le SNMO précise à cet égard que « *seuls les matériels pouvant servir d'armes et les matériels dont la détention est interdite peuvent être confisqués* ».

(e) La judiciarisation du maintien de l'ordre

(i) L'association des procureurs de la République aux dispositifs de maintien de l'ordre, avant la publication du schéma national de maintien de l'ordre

Comme indiqué aux rapporteurs par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et par la conférence nationale des procureurs généraux (CNPG), **l'association des procureurs de la République à la préparation des opérations de maintien de l'ordre était déjà encouragée avant la publication du SNMO.**

Dès l'année 2016, une circulaire[3] de la DACG définissait ainsi **une stratégie judiciaire à déployer à l'occasion des manifestations sur la voie publique**, susceptibles de donner lieu à des débordements violents.

Cette stratégie a par la suite été précisée lors des manifestations des Gilets jaunes, avec la publication de la circulaire du 22 novembre 2018 *relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit « des Gilets jaunes », qui incitait notamment les procureurs de la République à « **se rapprocher de l'autorité préfectorale afin de faciliter l'articulation entre le maintien de l'ordre et l'action judiciaire induite par les événements,** le cas échéant en participant aux réunions d'ordre public permettant de connaître le dispositif de sécurité déployé ».*

---

[1] *Article 78-2-2 du CPP.*
[2] *Article 78-2-5 du CPP.*
[3] *Circulaire du 20 septembre 2016* relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs.

À cet effet, **en amont**, les parquets étaient d'ores et déjà particulièrement incités à :

– délivrer des réquisitions aux fins de contrôle d'identité, de visite de véhicules, d'inspection visuelle et de fouille de bagages ;

– renforcer si besoin le service du juge des libertés et de la détention et la permanence du parquet en lien avec le président du tribunal judiciaire, voire, « *en fonction de l'ampleur prévisible de l'événement, [de prévoir]* ***des permanences dédiées au traitement des procédures en lien avec celui-ci*** »[1].

– demander l'affectation de magistrats en renfort auprès du procureur général, en cas de besoin ;

– s'assurer que « *le dispositif de sécurité mis en place prévoit* ***des moyens humains et matériels dédiés spécialement à l'accomplissement des missions de police judiciaire*** »[2].

Par ailleurs, **en aval**, les parquets mobilisaient déjà l'arsenal pénal disponible pour lutter contre certaines infractions spécifiques telles que les délits d'attroupement[3], de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens[4] ou d'entrave à la circulation routière[5], en plaçant les délinquants en garde à vue puis en les renvoyant à l'issue de leur déferrement devant eux, vers le tribunal correctionnel.

(ii) L'approfondissement de la judiciarisation opérée par le SNMO

Face aux « *exactions et comportements violents* », le SNMO a entendu promouvoir **une logique de judiciarisation**, consistant en « ***l'intégration du traitement judiciaire à la manœuvre d'ordre public*** », afin d'identifier et interpeller les auteurs de violences et de dégradations, soit durant la manifestation, soit de manière différée.

Il s'agit ainsi, comme le résume Rémi Heitz, procureur général près la Cour de cassation, d'une « ***volonté d'apporter une réponse pérenne et durable aux comportements des auteurs de violences commises lors des manifestations*** ».

Selon l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale (AHFPN), ce mouvement de judiciarisation répond aux attentes de la population ; en effet, « *il existe une demande sociale légitime de faire cesser les comportements pénalement condamnables pour permettre l'exercice du droit de manifester paisiblement* ».

---

[1] *Réponses de la DACG au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Circulaire du 22 novembre 2018* relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit « des Gilets jaunes ».
[3] *Article 431-3 et suivants du code pénal.*
[4] *Article 222-14-2 du code pénal.*
[5] *Article L. 412-1 du code de la route.*

• **L'intégration de la dimension judiciaire en amont des manifestations**

Le SNMO rappelle en premier lieu l'importance de prévoir, le plus en amont possible des manifestations, **un dispositif judiciaire adapté, afin d'établir** « des procédures solides contre des individus ciblés »[1].

Cela passe notamment par **le renforcement de l'information des magistrats**, afin d'optimiser la réponse pénale et donner lieu à la mise en place d'un dispositif judiciaire adapté, par le biais de la délivrance de réquisitions écrites en application des articles 78-2, 78-2-2 et 78-2-5 du code de procédure pénale (CPP), par la mobilisation d'effectifs judiciaires suffisants ou encore par la fourniture de fiches de mise à disposition pour les interpellations.

À cet effet, la DACG a précisé que **des échanges préalables sont organisés entre les forces de l'ordre et l'autorité judiciaire**, afin d'assurer « ***une préparation anticipée et conjointe*** » des manifestations et pour permettre au procureur de la République d'être informé des stratégies de maintien de l'ordre qui vont être déployée. Le cas échéant, **un magistrat référent peut être désigné pour faciliter la conduite de ces échanges.**

Ainsi, côté gendarmerie nationale, « ***une communication des renseignements d'ordre public****, éventuellement dans le cadre de réunions préparatoires, est réalisée auprès du procureur de la République, afin qu'il puisse prendre la mesure des événements à venir. Ainsi, le magistrat pourra être amené à délivrer les réquisitions utiles en application des dispositions des articles 78-2, 78-2-2 et 78-2-5 du CPP* »[2].

Ce dialogue peut aussi conduire à **organiser une bonne gestion des suites judiciaires des interpellations réalisées**.

Ce dialogue peut ainsi conduire l'autorité judiciaire à mettre en place « ***une permanence parquet dédiée****, sur place ou mobile, pour permettre un traitement dynamique des dossiers, un contrôle des procédures et une notification en temps réel des poursuites pénales* »[3].

Aussi, ces échanges permettent, selon la DNSP, « *de s'accorder [...] sur les diligences attendues pour le traitement des enquêtes : modalités du compte-rendu téléphonique, qualifications juridiques, fiches de mise à disposition, procès-verbal de contexte, exploitation des images de vidéoprotection, audition des policiers intervenants, etc.* ».

---

[1] *Réponses du Conseil de la formation militaire de la gendarmerie (CFMG) au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*
[3] Ibid.

• **Faciliter les interpellations et l'établissement de procédures solides en cours de manifestation**

Le SNMO a également entendu faciliter la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions au cours des manifestations, à travers :

– la possibilité pour le procureur de la République d'être invité au centre d'information et de commandement (CIC) durant la manifestation, ce qui lui permet d'être avisé « *en temps réel de l'évolution des événements et des procédures judiciaires en cours, de donner ses directives pénales*[1] » *et également* de « *veiller à ce que le procès-verbal de contexte contienne tous les éléments nécessaires* »[2] ;

Le procès-verbal de contexte

Rédigé par un officier de police judiciaire (OPJ) présent au CIC, **le procès-verbal (PV) de contexte (ou PV d'ambiance) relate « *au plus près le déroulement de la manifestation et les incidents qui l'émaillent. […]* *En général, l'OPJ rédige ce procès-verbal à partir des remontées d'informations qui lui sont données du terrain, par radio et avec les renvois d'image des caméras de vidéoprotection de la commune. Dans certaines villes, les services de police peuvent même manœuvrer directement certaines caméras pour suivre telle scène ou tel individu.* »[3]

Le PV de contexte décrit en particulier, au fur et à mesure, les incidents, les interpellations ou les circonstances ayant conduit à la délivrance de sommations en cas de dispersion par la force des manifestants. Il peut être complété, à l'issue de la manifestation, par un PV de bilan.

Les éléments figurant dans ces PV peuvent ensuite être intégrés aux diverses procédures ayant conduit à des interpellations et permettent ainsi d'étayer davantage la procédure judiciaire.

– le déploiement d'unités dédiées à l'interpellation et formées pour aller au contact des manifestants (les BAC par exemple). En effet, « *la judiciarisation du maintien de l'ordre implique de faire intervenir des forces de sécurité spécialisées […] qui, elles, vont aller au contact [et] s'introduire dans la foule afin d'interpeller*[4] » ;

– l'intégration d'équipes judiciaires de constatation au sein des dispositifs de maintien de l'ordre, pour caractériser les infractions commises et identifier leurs auteurs. À défaut, des OPJ accompagnent « *les unités d'intervention pour permettre l'établissement des procédures judiciaires, notifier les placements en garde à vue (GAV), parfois d'abord oralement, saisir les objets utiles (armes, projectiles, vêtements,* etc.*)* »[5] ;

[1] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Réponses du CNPG au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Réponses du CNPG au questionnaire des rapporteurs.*
[4] *Réponses du SAF questionnaire des rapporteurs.*
[5] *Réponses du CNPG au questionnaire des rapporteurs.*

– la mise en place de fiches de mise à disposition, préparées en amont par les parquets, qui permettent aux agents interpellateurs de remettre la personne interpellée à un OPJ, sans avoir à rédiger de procès-verbal d'interpellation. Selon les informations communiquées par la DPGN, « *cette fiche permet à l'OPJ de s'assurer de la légalité de l'interpellation et de l'imputation des faits à l'individu présenté. L'agent interpellateur est entendu ultérieurement à l'issue des opérations de maintien de l'ordre, dans les plus brefs délais* ».

Les infractions susceptibles d'être constatées lors des manifestations

Les infractions les plus constatées au cours des manifestations sur la voie publique sont les suivantes :

– les infractions de droit commun telles que les violences volontaires[1] ou les destructions, dégradations et détériorations volontaires[2] ;

– la contravention de participation à une manifestation interdite[3] ;

– la contravention de dissimulation du visage dans une manifestation[4] ;

– le délit de participation à un attroupement après les sommations, avec ou sans la circonstance de dissimulation du visage[5] ;

– le délit de participation à un attroupement en étant porteur d'une arme[6] ;

– le délit de provocation à un attroupement[7] ;

– le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations des biens[8] ;

– le délit d'organisation d'une manifestation non déclarée ou interdite[9] ;

– le délit de participation à une manifestation en dissimulant son visage[10] ;

– le délit de participation à une manifestation en étant porteur d'une arme[11] ;

– le délit de fabrication d'un engin explosif ou incendiaire ou d'un produit explosif ou de tout autre élément ou substance destinés à entrer dans la composition d'un produit explosif[12] ;

[1] *Articles 222-7 à 222-13 du code pénal.*
[2] *Articles 322-1 à 322-4-2 du code pénal.*
[3] *Article R. 644-4 du code pénal.*
[4] *Article R. 645-14 du code pénal.*
[5] *Article 431-4 du code pénal.*
[6] *Article 431-5 du code pénal.*
[7] *Article 431-6 du code pénal.*
[8] *Article 222-14-2 du code pénal.*
[9] *Article 431-9 du code pénal.*
[10] *Article 431-9-1 du code pénal.*
[11] *Article 431-10 du code pénal.*
[12] *Article L. 2353-4 du code de la défense.*

– le délit de détention ou transport de substances ou produits incendiaires ou explosifs ainsi que d'éléments ou substances destinés à entrer dans la composition de produits ou engins incendiaires ou explosifs[1] ;

– le délit d'entrave à la circulation[2] ;

– le délit d'entrave à l'action des secours[3] ;

– le délit d'installation sans titre sur le terrain d'autrui[4] ;

• **L'amélioration de la poursuite des auteurs d'infraction et du processus de judiciarisation *a posteriori***

Les moyens ont également été renforcés pour permettre, à l'issue des manifestations, de poursuivre les fauteurs de troubles interpellés.

Ont ainsi été créées **des cellules dédiées à la poursuite des investigations judiciaires**, mixant les spécialités (renseignement, procéduriers, agents de voie publique) et chargées de traiter les faits les plus graves constatés au cours des manifestations, qui nécessitent des investigations au long cours, notamment lorsqu'il s'avère complexe de déterminer l'identité de l'auteur d'une infraction.

Par ailleurs, pour améliorer à plus long terme l'intégration du traitement judiciaire dans les opérations de maintien de l'ordre, la DACG a indiqué que **des retours d'expérience (RETEX) partagés sont réalisés entre les préfets et les procureurs de la République** afin d'améliorer ultérieurement l'anticipation des futurs événements et de partager les bonnes pratiques pour prévenir le plus tôt possible les exactions susceptibles d'être commises et traiter de la manière la plus diligente les infractions constatées.

(f) La mise en place de tactiques plus mobiles et réactives

Pour accompagner ce mouvement de judiciarisation du maintien de l'ordre, le SNMO a promu de nouvelles tactiques afin de **contrer plus efficacement les actions violentes au cours des manifestations**, caractérisées par la recherche d'une plus grande mobilité et par une sécabilité accrue.

La **mobilité** permet en effet d'être « *en capacité d'intervenir rapidement et à tout moment sur un quelconque incident de type nébuleuse* »[5], afin de disperser les groupes violents et de pouvoir procéder à des interpellations rapides et ciblées, dans le cadre du mouvement de judiciarisation du maintien de l'ordre.

[1] *Article 322-11-1 du code pénal.*
[2] *Article L. 412-1 du code de la route.*
[3] *Article 223-5 du code pénal.*
[4] *Article 322-4-1 du code pénal.*
[5] *Réponses de la DCCRS au questionnaire des rapporteurs.*

La **sécabilité** consiste, pour les unités, à « *se scinder en plusieurs entités autonomes [qui] peuvent traiter simultanément plusieurs événements ou se porter sur des points éloignés* »[1]. *Les compagnies d'intervention de la DOPC sont, dans ce cadre, particulièrement souples d'emploi puisqu'elles travaillent indifféremment* à trois ou quatre sections, au niveau de la demi-compagnie, de la section ou du groupe (une compagnie comprend 12 groupes modulaires) et peuvent, en outre, « *facilement se reconstituer, tout comme [leur] commandement, à partir d'entités disparates pour recréer,* de facto, *une unité de manœuvre disposant des mêmes fonctionnalités que les autres forces mobiles* »[2].

Ces évolutions ont conduit, chez les CRS, à la création **des groupes tactiques temporaires (GTT)**, qui regroupent deux unités[3] permettant de suivre à distance le cortège, tout en étant en mesure d'intervenir rapidement.

La DNSP a de son côté mis en place **des dispositifs mixte de protection et d'interpellation (DMPI),** constitués de policiers de voie publique, habitués à intervenir en maintien de l'ordre et en flagrant délit. Ils sont organisés en deux groupes opérationnels (un groupe « protection » et un groupe « interpellation »), constitués en amont de la manifestation et activés par le DSO. Ils sont toutefois peu utilisés du fait du manque d'effectifs disponibles.

La DOPC a quant à elle fait le choix de créer trois catégories d'unités.

Les brigades de répression des actions violentes (BRAV) ont vocation à intervenir lorsque des groupes de casseurs ou des attroupements sont susceptibles de se constituer. Il s'agit d'une « *unité mixte composée de trois sections de compagnie d'intervention en tenue (dont une section légère d'intervention). Cette configuration permet d'allier la force de pénétration et la solidité (propres aux unités constituées) à la mobilité, la rapidité de projection et la capacité d'interpellation. À la différence des unités de la réserve nationale agissant en maintien de l'ordre, elle est sécable et peut être divisée en plusieurs entités tactiques puis se reconstituer rapidement selon les besoins opérationnels. En fonction de l'intensité de la menace, la BRAV peut œuvrer de manière autonome ou, en interopérabilité, avec les forces de la réserve nationale ou encore d'autres BRAV* »[4].

Les brigades de répression des actions violentes motorisées (BRAV-M) constituent la déclinaison motoportée de la BRAV et disposent ainsi d'une mobilité renforcée. Une BRAV-M est constituée de « *18 motos équipées comprenant chacune un pilote motocycliste et un accompagnateur ou opérateur (personnels aguerris aux missions de maintien de l'ordre). Ils suivent une formation commune au maintien de l'ordre et aux diverses techniques propres à leur emploi spécifique (techniques d'embarquement, débarquement, exfiltration, conduites en binômes…). Elle est chargée, en raison de sa mobilité et de sa réactivité, de déployer,*

[1] *Réponses de la DOPC questionnaire des rapporteurs.*
[2] Ibid.
[3] *Une unité de projection rapide pour ses capacités de mobilité et de percussion et une unité de service général, avec un équipement mieux adapté à la mission d'appui dans la manœuvre.*
[4] *Réponses de la DOPC au questionnaire des rapporteurs.*

sur un théâtre d'opération, un premier échelon de policiers pour lutter contre un départ en cortège sauvage, contre un groupe de casseurs ou une nébuleuse hostile. Le déplacement en moto n'est qu'un vecteur. Toute opération est effectuée pied à terre. Aucune intervention véhiculée au sein de la manifestation n'est autorisée. Elle peut intervenir isolément face à une menace réduite, en combiné avec d'autres BRAV M en cas de menace plus importante, en premier échelon d'intervention dans l'attente de l'engagement d'unités lourdes, en flanc-gardage ou en entité chargée d'interpeller ou de disperser des groupes de casseurs au sein de cortèges déjà encadrés par les forces lourdes »[1].

Enfin, **les groupes d'appui projetés (GAP)** sont mis en œuvre à l'occasion des rassemblements les plus importants et constitués de deux UFM « *évoluant à pied, en parallèle de la manifestation et plus spécifiquement à proximité de groupes à risque ("nébuleuses") constitués* »[2]. Ils ont vocation à intervenir afin d'isoler ces groupes à risques, pour garantir la poursuite de la manifestation dans de bonnes conditions, avec le moins de dégradations possibles.

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

Le SNMO, qualifié d'« *avancée* » par Claire Hédon, lorsqu'elle était Défenseur des droits, a permis d'instituer **un cadre doctrinal commun à la police et à la gendarmerie nationales**.

Trois acquis peuvent être portés à son bénéfice :

– une capacité accrue à **adapter les dispositifs** et à **intervenir de manière ciblée** face aux violences et aux dégradations ;

– une meilleure **intégration de l'information** et du **dialogue** dans la préparation et la conduite des opérations ;

– **une clarification des principes communs d'action** et de l'articulation entre les différents intervenants.

Ces avancées ne se traduisent toutefois pas uniformément dans les pratiques. Leur portée dépend des moyens disponibles, de l'appropriation de la doctrine par les personnels et des circonstances dans lesquelles ceux-ci interviennent. Des difficultés opérationnelles et des disparités territoriales entravent la mise en œuvre effective des orientations du SNMO.

a) Les limites de la sécabilité et de la mobilité

La capacité à **fractionner les unités engagées sur des opérations de maintien de l'ordre**, comme exposé précédemment, garantit une adaptation plus rapide du dispositif en cas d'évolution de la situation, permet d'intervenir en des points dispersés et facilite les interventions ciblées contre les auteurs de violences.

---

[1] Ibid.
[2] Ibid.

Elle permet d'agir contre les fauteurs de troubles infiltrés au sein de rassemblements, tout en garantissant aux autres participants qu'ils pourront continuer à manifester pacifiquement. La mobilité constitue, dans cette perspective, un moyen de mieux ajuster la réponse en fonction de la localisation et de l'évolution des violences.

Cette recherche de flexibilité rencontre cependant des limites. Une fragmentation excessive des unités peut en effet **nuire à la transmission des ordres ainsi qu'au soutien mutuel entre les effectifs** et **accroître l'exposition des forces engagées**. Elle peut également rendre plus difficile le suivi de leur position et de leur situation par la hiérarchie, en particulier quand les interventions se déroulent dans un environnement confus et sur un périmètre étendu.

L'efficacité d'une compagnie ou d'un escadron tient en effet à leur cohésion et à leur capacité à agir dans un dispositif coordonné. **La sécabilité ne saurait, dès lors, constituer une fin en soi** et doit demeurer compatible avec **la sécurité des personnels** et **la préservation des capacités de soutien mutuel**.

b) La promotion du dialogue et de la désescalade : un principe salué mais dont la mise en œuvre apparaît parfois difficile

Le développement du dialogue avec les manifestants constitue un autre apport important du SNMO. En renforçant la place de l'information et de la liaison dans la préparation et la conduite des opérations, il vise à prévenir les incompréhensions et à limiter les tensions lors des rassemblements.

Cette orientation repose sur plusieurs exigences complémentaires :

– expliquer les consignes et les évolutions du dispositif afin de faciliter leur compréhension ;

– maintenir des échanges avec les organisateurs et les participants pendant le rassemblement ;

– faire remonter les difficultés rencontrées sur le terrain pour éclairer les décisions du commandement.

La communication ne se réduit donc pas exclusivement à la diffusion d'instructions mais doit également permettre de **mieux comprendre la situation des participants** et de **prévenir les tensions** susceptibles de naître d'une information insuffisante ou d'une mauvaise compréhension des manœuvres effectuées.

Les ELI constituent une traduction concrète de cette orientation. Les préfectures[1] soulignent leur intérêt pour maintenir le contact avec les participants et transmettre au responsable du dispositif les préoccupations du terrain. Leur disponibilité et leurs conditions d'emploi demeurent néanmoins variables **selon les territoires et les événements**.

[1] *Réponses des préfectures au questionnaire des rapporteurs.*

Si l'objectif de prévention et la contention des tensions, en particulier par la mise en œuvre d'une tactique de désescalade, est largement partagé, **les informations recueillies par les rapporteurs font apparaître des appréciations plus contrastées sur les possibilités de désescalade en situation dégradée**. Le dialogue peut par exemple se heurter à l'absence d'interlocuteurs identifiés, au refus de tout échange ou à la volonté de certains groupes de rechercher l'affrontement.

Ces limites ne remettent pas en question l'utilité du dialogue, mais montrent que ses effets dépendent du contexte et des interlocuteurs.

c) Une meilleure reconnaissance de la place des journalistes dans le SNMO, mais une application qui reste perfectible

Le SNMO reconnaît **la place particulière des journalistes dans les manifestations** et la nécessité de leur permettre de rendre compte tant des mobilisations que de l'action des forces de l'ordre. Plusieurs représentants de la profession saluent les progrès apportés[1] par ce cadre mais soulignent les difficultés qui subsistent dans son application.

L'application de ces orientations demeure en effet inégale. Les représentants des journalistes font notamment état :

– d'interlocuteurs parmi les forces de l'ordre parfois insuffisamment identifiés ou accessibles ;

– de dispositifs de liaison diversement mis en œuvre selon les départements ;

– ou encore d'une connaissance imparfaite du cadre relatif aux journalistes par certains membres des forces de l'ordre.

À ces difficultés s'ajoutent les contraintes lors des interventions dans une foule mobile, potentiellement violente. La confusion liée aux mouvements disparate d'une foule contestataire peut parfois rendre plus complexe l'identification des journalistes ou le signalement d'une entrave à l'exercice de leur travail.

L'enjeu réside donc dans la traduction effective des garanties et des modalités de dialogue avec les journalistes prévues par le schéma, au-delà de leur simple reconnaissance doctrinale.

d) Une harmonisation du cadre doctrinal opportune mais qui se heurte à la diversité des situations

L'harmonisation opérée par le SNMO constitue une avancée, en tant qu'elle fournit aux différents acteurs **des principes et des références communs**. Elle facilite la préparation des opérations et contribue à rapprocher les pratiques d'unités dont l'organisation, la formation et les modalités d'engagement peuvent différer.

---

[1] *Réponses des syndicats de journalistes aux questionnaires des rapporteurs.*

Cette cohérence est particulièrement bienvenue dès lors que plusieurs catégories d'unités participent à une même opération de maintien de l'ordre et permet de limiter les incompréhensions.

Un cadre commun ne saurait toutefois conduire à une application indifférenciée des modes d'action. En effet, les opérations menées dans un centre-ville dense, dans un environnement rural, en marge d'un événement sportif ou sur un site occupé présentent des contraintes spécifiques en matière de mobilité, de visibilité et de communication. La configuration des lieux, la durée de l'engagement, la présence de tiers et leurs comportements conditionnent largement les possibilités d'intervention.

Ces différences peuvent exiger des adaptations significatives – sans pour autant remettre en cause les principes communs fixés par le SNMO.

e) Une efficacité qui dépend de l'articulation entre l'anticipation, la coordination dans la conduite des opérations et la judiciarisation

Les évolutions du SNMO renforcent **l'importance de la coordination entre les acteurs du maintien de l'ordre**. La diversité des unités engagées et la recherche d'une plus grande réactivité rendent indispensables une circulation fluide de l'information, une répartition claire des responsabilités et une chaîne de commandement identifiée.

À cet égard, l'efficacité du dispositif repose sur la continuité entre ces trois fonctions :

– **l'anticipation**, laquelle permet d'apprécier les risques et de préparer un engagement adapté ;

– **la conduite des opérations**, qui suppose le partage des informations utiles et l'ajustement des interventions ;

– **et le traitement judiciaire**, qui nécessite d'identifier les auteurs des troubles et de documenter les faits qui leur sont imputés.

La connaissance des lieux, l'appréciation des risques et le suivi de l'évolution des mobilisations doivent permettre de **préparer le dispositif**, et, le cas échéant, de **l'adapter pendant les opérations**. La qualité de cette préparation doit se prolonger dans la **coordination des interventions**.

L'articulation avec le traitement judiciaire demeure également un point de vigilance. La capacité à faire cesser les troubles n'assure pas, à elle seule, l'identification des auteurs ni l'obtention des éléments nécessaires aux poursuites judiciaires. La prise en compte de ces exigences dès la préparation des opérations constitue, en ce sens, un enjeu capital pour leur efficacité.

Enfin, les retours d'expérience des différents acteurs doivent permettre d'adapter les principes théoriques aux situations effectivement rencontrées sur le terrain. Ils faciliteraient ainsi l'identification des difficultés récurrentes, le partage des pratiques utiles et la préparation des engagements futurs.

La consolidation des acquis du SNMO suppose, en définitive, de rapprocher les orientations doctrinales des capacités opérationnelles, tout en préservant l'adaptation des dispositifs à la diversité des situations et des territoires.

II. FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX ET AUX DERNIÈRES ÉVOLUTIONS, DES MARGES DE PROGRÈS EXISTENT POUR AMÉLIORER L'ENCADREMENT DES MANIFESTATIONS ET GARANTIR LE PLEIN EXERCICE DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTER

Comme exposé précédemment, si la mise en place du SNMO a permis d'améliorer la gestion des rassemblements sur la voie publique et d'adapter les dispositifs policier et judiciaire aux mutations des formes de contestations, des perspectives peuvent être établies pour **améliorer encore l'encadrement des manifestations et ainsi garantir l'exercice effectif du droit de manifester.**

Des recommandations peuvent d'abord être formulées pour **améliorer, en amont, la préparation des dispositifs de maintien de l'ordre,** ce qui passe notamment par un renforcement de l'action des services de renseignement ainsi que par une plus grande adaptation de la réponse policière, face aux spécificités de certains rassemblements.

La gestion en temps réel des manifestations, apparaît également perfectible, en témoignent par exemple les difficultés d'identification des journalistes exposées *supra*. Des préconisations peuvent ainsi être émises, dans un deuxième temps, pour **améliorer la gestion opérationnelle au cours des manifestations.**

Enfin, le bilan de la mise en œuvre du SNMO opéré précédemment montre que **la judiciarisation du maintien de l'ordre pourrait être rendue plus efficiente**, afin notamment de garantir le déclenchement de poursuites à l'encontre de ceux causant des dégradations. Le troisième volet des recommandations formulées par les rapporteurs entend donc **sanctionner plus sévèrement les fauteurs de troubles, *a posteriori*.**

A. AVANT : MIEUX ANTICIPER ET PRÉPARER LES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE L'ORDRE POUR FAIRE FACE AUX ÉVOLUTIONS DES FORMES DE CONTESTATIONS

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

La préparation des dispositifs de maintien de l'ordre repose en premier lieu sur **l'anticipation des mobilisations et des risques de troubles à l'ordre public par les services de renseignement.**

Comme exposé précédemment, le SNMO a insisté sur **la nécessité de renforcer l'anticipation**, notamment en accroissant les capacités de renseignement – ce qui s'est notamment traduit par un renforcement des outils de détection sur les réseaux sociaux.

Si d'importants progrès ont été réalisés au cours des dernières années, les événements du 17 octobre 2026 ont toutefois montré que **l'ampleur de la mobilisation avait été largement sous-estimée par les services de renseignement**, ce qui pose la question des 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, dans un contexte de multiplication des foyers de tension et de durcissement des modes d'action, **les rapporteurs considèrent donc qu'il est indispensable de renforcer les capacités de renseignement**. Comme indiqué par le CNEFG, « ***le renforcement des capacités de renseignement, notamment en amont (administratif, sources ouvertes), constitue un enjeu majeur pour mieux anticiper les dynamiques de mobilisation et les risques de troubles*** ».

Le suivi en **temps réel des situations** doit également être renforcé, de façon à garantir la réactivité des dispositifs de maintien de l'ordre en cas de constitution de groupements ou d'attroupements susceptibles de commettre des violences.

> **<u>Proposition n° 1</u> – Renforcer les capacités de renseignement en amont et le suivi en temps réel des situations, notamment dans l'espace numérique, afin d'assurer la réactivité des dispositifs de maintien de l'ordre, lorsque des groupements ou des attroupements se constituent en marge des manifestations.**

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

a) Garantir l'attractivité de la filière « maintien de l'ordre » et disposer d'effectifs suffisants pour faire face à des besoins croissants

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

Or, la stagnation des effectifs de forces mobiles, dans un contexte de multiplication des mobilisations sur le territoire et de multiplication des missions dévolues à ces unités, génère des conflits d'usages des UFM, rendant nécessaire le recours croissant à des unités non spécialisées.

Les CRS sont confrontées depuis plusieurs années à **un manque d'effectifs**, lié à des **difficultés de recrutement**. Ainsi, selon les éléments transmis par la DCCRS, « *entre 2016 et 2025,* ***les affectations successives de stagiaires [n'ont pas permis] de remplacer les départs cumulés*** *au titre des retraites, des mutations au mouvement général et dérogatoire, hors formation CRS* » et « ***les*** *années 2018 et 2022 de sorties d'écoles des gardiens de la paix sont particulièrement faibles en dotation de stagiaires, ce qui a contribué à augmenter le déficit des effectifs CRS compte tenu des nombreux départs* ».

Les CRS font également face à **des difficultés de fidélisation**, notamment parmi les officiers. Ainsi, « *les officiers CRS sont, pour les plus jeunes en carrière, souvent enclins à quitter la DCCRS pour intégrer d'autres directions avec toute l'expertise acquise dans le domaine du maintien de l'ordre et du commandement des services pendant leur passage en CRS* ».

Il en résulte que si les effectifs des CRS ont légèrement cru à partir de 2025, après une période de stagnation entre 2020 et 2024, **l'effectif cible n'a pas pu être atteint.**

À titre d'exemple, **l'effectif du corps d'encadrement et d'application (CEA) s'est établi à 8 449 au 1er juillet 2027**, alors que l'effectif cible était fixé à 8 963.

Année	2022	2023	2024	2025	2026
Effectif cible pour le CEA au 1er juillet	8 175	8 166	8 846	8 846	8 963
Effectif réel pour le CEA au 1er juillet	8 017	7 895	8 243	8 347	8 449
Écart entre l'effectif cible et l'effectif réel	1,9 %	3,3 %	6,8 %	5,6 %	5,7 %

Selon la DCCRS, ces difficultés ont pour conséquence :

– **une diminution des effectifs opérationnels en unités** ;

– **l'impossibilité de constituer des CRS à quatre sections**[1], ce qui réduit la capacité de manœuvre des UFM, les trois sections ne pouvant agir qu'ensemble en application du principe de non sécabilité ;

– **une dégradation de la qualité de la prestation**, caractérisée par l'impossibilité d'assurer certaines missions, faute de pouvoir déployer le volume d'effectifs nécessaires.

Le même constat peut être formulé pour la gendarmerie mobile. Même si les effectifs apparaissent en légère hausse en valeur absolue, la DGGN note qu'un « *abondement des effectifs de la gendarmerie mobile permettrait de densifier les groupements de gendarmerie mobile, qui souffrent structurellement d'un manque d'effectif pour accomplir leurs missions, mais également d'abonder les effectifs des EGM et éviter ainsi la surchauffe chronique des unités et le maintien des compétences* ».

[1] *Les unités de service général des CRS étaient traditionnellement composées de quatre sections de service général (SSG) et d'une section de commandement et des services (SCS, section de soutien). 145 agents minimum sont nécessaires pour constituer quatre SSG de façon pérenne.*

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Effectifs de la gendarmerie mobile	12 975	12 926	12 982	13 067	13 067	13 082	13 429	13 857	13 815

En outre, l'augmentation des effectifs permettrait « ***une meilleure soutenabilité et acceptabilité pour les EGM*** », dans un contexte d'accroissement des opérations de maintien de l'ordre. Plus particulièrement, « *cela permettrait de* ***répartir plus équitablement les déplacements****, d'assurer* ***des relèves régulières*** *pour éviter le suremploi des mêmes personnels, et de développer* ***une base plus large de militaires formés à des compétences spécifiques*** *(ex. : transmetteur, conducteurs de poids lourds), renforçant ainsi la qualité opérationnelle, mais également la qualité de vie privée et familiale des militaires* ».

Dans ce contexte, la mission recommande d'envisager **un redimensionnement des effectifs de force mobile,** 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.

> **<u>Proposition n° 2</u> – Renforcer les capacités de réponse de l'État en évaluant l'opportunité d'un redimensionnement des unités de force mobile pour adapter les effectifs à la multiplication des mobilisations et des foyers de tension sur le territoire.**

Toujours dans le but de disposer d'un nombre suffisant d'unités spécialisées dans le maintien de l'ordre, la mission recommande également de **recentrer les missions dévolues aux UFM sur leur cœur de métier, à savoir le maintien et le rétablissement de l'ordre public,** plutôt que de les affecter sur des missions permanentes qui en sont parfois éloignées**.**

Comme indiqué précédemment, les UFM exercent de plus en plus **de missions permanentes.**

Ces missions permanentes mobilisent **32 unités de CRS au quotidien** ; à l'issue de chaque mission permanente, les unités relevées sont neutralisées afin de permettre l'octroi des droits à repos acquis lors de la mission. Au total, 16 unités sont en permanence neutralisées à ce titre. Il en résulte que, chaque jour, « *il reste en théorie 11 unités pour satisfaire à la fois les formations collectives et répondre aux demandes liées à l'emploi ponctuel. En moyenne 5 unités sont positionnées en formation par jour*[1] ». **Ces unités ne sont donc pas, sauf à être détournées de leurs missions permanentes, disponibles pour être mobilisées sur des opérations de maintien de l'ordre, ce qui plaide, selon la DCCRS, pour une redéfinition des missions permanentes dévolues aux CRS**. L'important taux de détournement de missions – unité affectée à une mission permanente qui doit être redéployée en cours de mission afin de renforcer un dispositif de maintien de l'ordre –, de près de 19 % en 2025, témoigne également de la nécessité de réévaluer les missions assignées aux CRS.

[1] *Réponses de la DCCRS au questionnaire des rapporteurs.*

Le même constat peut être fait s'agissant de la gendarmerie mobile. Les missions permanentes dévolues aux EGM peuvent ainsi, comme l'a indiqué la DGGN « *générer des difficultés lors de fortes demandes d'engagements d'UFM :* ***une réduction de la disponibilité pour les missions de maintien et de rétablissement de l'ordre****, une dégradation du niveau de préparation spécifique, ainsi qu'un risque d'usure des personnels lié à des emplois prolongés, peu diversifiés et faiblement valorisants. Elle peut également conduire à un emploi sous-optimal de capacités spécialisées* ».

Ainsi, pour optimiser l'emploi des EGM, il apparaît, selon la DGGN, nécessaire de « ***mieux distinguer les missions relevant du cœur de métier (maintien de l'ordre) de celles pouvant être assurées par d'autres forces, en limitant le recours des EGM aux missions les moins spécialisées****, notamment les gardes statiques de longue durée* ».

<u>Proposition n° 3</u> – Recentrer les missions des unités de force mobile sur la gestion du maintien de l'ordre et des violences urbaines.

Face aux difficultés de recrutement et de fidélisation constatées au sein des UFM, la mission préconise par ailleurs **d'améliorer les conditions de travail des policiers et des militaires appartenant à une UFM**, ce qui contribuerait également à l'atteinte des objectifs de recrutement d'effectifs.

En effet, en raison de l'engagement croissant des UFM, les conditions de travail se sont peu à peu dégradées, comme en témoigne **le dépassement régulier du plafond d'emploi de ces unités**, qui constitue pourtant « *le point d'équilibre* » permettant aux policiers ou aux militaires de partir en période de récupération.

À titre d'exemple, le plafond d'emploi de la gendarmerie mobile, fixé à 68 EGM/jour, a été **atteint ou dépassé 237 jours en 2024 et 169 jours en 2025.** La DGGN souligne par conséquent la **nécessité de veiller au respect des cycles d'engagement, de préparation et de récupération**, pour garantir la soutenabilité du modèle.

La DCCRS dresse un constat similaire, puisque « ***l'emploi toujours plus intense et se démultipliant (33 missions permanentes) rend de plus en plus difficile la neutralisation des unités afin que les repos acquis en déplacement puissent être épuisés*** *dans le cadre réglementaire de sorte de permettre repos physiologique (risque d'épuisement professionnel et risques psycho-sociaux élevé), préservation de la vie sociale et fonctionnement administratif des services (contrôle des services, reconditionnement des matériels, gestion administrative, entraînement / formation…)* ».

Les rapporteurs appellent donc, au-delà de la question des seuls effectifs et du recrutement, à améliorer les conditions de travail – s'agissant notamment de l'octroi des jours de repos – de façon à assurer l'attractivité de la filière « maintien de l'ordre » et à fidéliser les effectifs.

<u>Proposition n° 4</u> – Préserver l'attractivité de la filière « maintien de l'ordre », notamment en garantissant aux agents des conditions de travail satisfaisantes.

b) Mieux répartir les unités de force mobile sur le territoire, en fonction des besoins exprimés

Créée en 2002, **l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM)** constitue l'échelon central de régulation et d'arbitrage de l'emploi des forces mobiles au niveau national. Elle est placée sous l'autorité du DGPN.

Elle est plus précisément chargée de centraliser les demandes en UFM émanant des préfets de département (après qu'une première analyse a été effectuée au niveau de la zone de défense et de sécurité par les unités zonales de coordination des forces mobiles - UZCFM) et de procéder à l'allocation des UFM en fonction des priorités opérationnelles et des moyens disponibles.

La procédure d'affectation des UFM

1. Les préfets de département demandent au préfet de zone de défense et de sécurité (PZDS) l'affectation d'UFM, après avoir procédé à une évaluation de la menace, lorsque les moyens nécessaires pour garantir l'ordre public imposent le recours à ces forces spécialisées.

2. Les demandes de renforts en UFM sont transmises aux UZCFM, placées auprès du PZDS. Celles-ci procèdent à une première analyse des besoins exprimées par les préfets.

3. Une fois cette première analyse effectuée, les PZDS saisissent l'UCFM, qui instruit les demandes de renfort, en prenant notamment en compte :

– l'évaluation de la menace établie par les services de renseignement ;

– les besoins exprimés par les préfets de département et de l'adéquation avec la mission ;

– la sensibilité de la demande ;

– les zones de compétence ;

– la proximité des UFM disponibles, pour optimiser leurs déplacements et éviter des trajets trop longs ;

– la ressource disponible au plan national, après avoir demandé à la DCCRS et à la DGGN le volume d'UFM disponibles ;

– les dispositifs nationaux permanents ou des priorités fixées par les directeurs généraux (DGPN et DGGN).

Si les besoins exprimés par les préfets excèdent la ressource disponible, il est possible pour l'UCFM de demander le redéploiement d'UFM déjà engagées – par exemple les détournant d'une de leurs missions permanentes – ou de solliciter l'arbitrage du ministre de l'intérieur.

À l'issue de cette instruction, l'UCFM attribue un volume d'UFM à chaque zone de défense et de sécurité (ZDS).

4. Les PZDS procèdent à la répartition des UFM entre les départements de la ZDS.

Ce système d'affectation des ressources en UFM apparaît **globalement satisfaisant**, comme il ressort des auditions conduites par les rapporteurs.

Toutefois, comme indiqué à la mission par Hervé Brabant, préfet de l'Ariège, les UFM apparaissent « *généralement employées au bénéfice des grandes agglomérations (Marseille, Toulouse, Montpellier, Perpignan). Or, notamment depuis les Gilets jaunes, les mouvements revendicatifs se sont développés au sein de villes moyennes.* ***Or, les arbitrages de l'UFCM en faveur de ces territoires restent rarissimes alors même que la ressource humaine y est très faible*** ».

Les rapporteurs recommandent par conséquent de **renforcer les capacités d'analyse de l'UCFM afin de lui permettre de mieux objectiver les besoins en UFM émanant des territoires. Cette préconisation rejoint par ailleurs le constat formulé par la Cour des comptes en 2024, qui notait que** « *[la] capacité d'instruction de demandes de forces [de l'UCFM] reste limitée par un effectif réduit, et des moyens numériques peu modernes.* ***Ce processus d'affectation des forces mobiles ne permet donc pas toujours d'apporter la meilleure réponse aux besoins identifiés par les préfets.*** *Les moyens d'analyse accordés à l'UFCM doivent par conséquent être renforcés […]* »[1].

<u>Proposition n° 5</u> – Renforcer les capacités d'analyse de l'unité de coordination des forces mobiles pour mieux objectiver les besoins en unités de force mobile des territoires.

c) Renforcer la formation et l'équipement des unités non spécialisées, compte tenu de leur engagement croissant sur des dispositifs de maintien de l'ordre

L'engagement d'unités non spécialisées dans des opérations de maintien de l'ordre n'a cessé de progresser, compte tenu de la multiplication des mobilisations sur le territoire.

Pour accompagner cette évolution et mieux préparer les dispositifs de maintien de l'ordre, il est impératif de doter ces dernières **d'équipements adaptés à la gestion du maintien de l'ordre et d'intensifier leur formation en la matière**.

[1] *Cour des comptes, Observations définitives, Les forces mobiles, 12 février 2024.*

En effet, en dépit de leur engagement croissant au sein de manifestations de plus en plus fréquemment infiltrées par des éléments violents, **les unités non spécialisés ne disposent pas toutes d'équipements de protection ou d'armes adaptés**, ce qui peut provoquer des blessures ou créer des incidents.

À titre d'exemple, si les unités d'intervention de la police nationale exercent leurs missions dans une « tenue MO » et sont dotés de moyens individuels et collectifs similaires à ceux des CRS[1], les unités engagées pour procéder à des interpellations, plus légères, « *sont aussi **moins équipées et moins protégées que des CRS**, [ce qui] les met en danger et […] contribue à expliquer la hausse des blessures de policiers en missions de maintien de l'ordre* », selon le syndicat Alternative Police CFDT.

Ce constat est partagé par le syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI), qui note que « *l'équipement des unités non spécialisées engagées ponctuellement en maintien de l'ordre apparaît souvent insuffisant ou inadapté. **Ces effectifs ne disposent pas toujours de protections individuelles appropriées ni des moyens collectifs nécessaires**, ce qui les expose davantage aux risques physiques et aux erreurs d'appréciation dans l'emploi de la force* ».

De même, « *les unités de gendarmerie départementale ne sont pas dimensionnées pour gérer des situations de violences urbaines : [qu'il s'agisse] des effectifs, **des équipements de protection, de l'armement (grenades)…*** ».

La formation des unités non spécialisées inclut une formation au maintien de l'ordre pour les unités d'intervention de la police nationale, délivrée par l'école nationale supérieure de la police (ENSP). Pour les cadres de ces unités par exemple, des modules spécifiques sont consacrés au maintien de l'ordre, consistant en des enseignements théoriques et des mises en situation ou exercices pratiques.

En revanche, les unités généralistes de la filière sécurité publique ne disposent pas d'une formation spécifique en matière de maintien de l'ordre. Selon les informations transmises par la DNSP, les policiers reçoivent bien, lors de leur formation initiale, quel que soit leur corps, des enseignements spécifiques en matière de maintien de l'ordre : cadre juridique, usage de la force, emploi des armes, tactiques opérationnelles.

Mais ces rudiments doivent être confortés par **la formation continue**, notamment pour la filière sécurité publique. Or, les nombreuses autres missions et les fortes contraintes opérationnelles pesant sur ces unités prennent trop souvent le pas sur les temps de formation.

Des entraînements associant parfois des unités d'intervention ou des UFM sont également proposés aux policiers de la filière sécurité publique, mais, pour les mêmes raisons, les contraintes opérationnelles propres à chacun

[1] *La DNSP a indiqué que les CRS bénéficient quasiment du même équipement mais qu'elles disposent de moyens supplémentaires (lanceurs de grenades multi-coups, camions lanceurs d'eau par exemple).*

rendent ces occasions trop rares. Ainsi, selon la DNSP, « *lorsque les circonstances et l'activité le permettent, les unités généralistes sont associées aux entraînements effectués avec des unités spécialisées, qu'il s'agisse des unités d'intervention ou des UFM.* ***La principale difficulté réside dans leur engagement opérationnel important au quotidien, qui ne permet pas de consacrer des temps de formation et d'entraînements réguliers et suffisants en matière de maintien de l'ordre*** », alors que « ***ces temps d'entraînement et de formation mériteraient d'être consacrés pour une meilleure professionnalisation des unités de voie publique*** ».

De même, « *la formation au maintien de l'ordre des unités de gendarmerie départementale n'est pas priorisée* ». Il convient toutefois de noter que tous les gendarmes, quelle que soit leur subdivision d'arme future, suivent une formation au maintien de l'ordre au cours de leur formation initiale, comportant :

– 14 heures de formation théorique (principes généraux, organisation de la gendarmerie mobile, mouvements élémentaires, etc.) ;

– 8 heures de formation pratique ;

– et 40 heures d'exercice de synthèse au CNEFG.

Face à la multiplication des manifestations et à l'infiltration d'éléments violents au sein des cortèges, de plus en plus fréquente, la mission estime par conséquent indispensable de **mieux doter en équipements les unités non spécialisées** – notamment en protections individuelles – et de **renforcer la formation au maintien de l'ordre ainsi que les entraînements avec des UFM pour ces mêmes unités**, qui sont de plus en plus associées aux opérations de maintien de l'ordre.

Ceci apparaît d'autant plus nécessaire que, comme l'a constaté la Cour des comptes, « *l'essentiel des incidents causés sur des civils [lors des manifestations] étaient le fait d'agents appartenant à des unités autres que les CRS et les gendarmes mobiles,* ***témoignant d'un manque de maitrise des techniques de maintien de l'ordre, et d'un défaut d'équipement*** »[1] . La Cour note d'ailleurs que « *seulement 20 % en moyenne des réclamations déposées auprès de la Défenseure des droits durant le mouvement des Gilets jaunes et les journées nationales d'action contre la réforme des retraites [de 2022] impliquent des CRS ou des gendarmes mobiles* »[2].

<u>Proposition n° 6</u> – Mieux doter en équipements et intensifier les actions de formation au maintien de l'ordre des unités non spécialisées, notamment en développant les sessions de formation « interservices ».

[1] *Cour des comptes,* Observations définitives. Les forces mobiles. Exercices 2017 et suivants, *février 2024, pp. 40-41.*
[2] *Ibid.*

3. Favoriser un cadre juridique et opérationnel de nature à mieux sécuriser l'action des forces de l'ordre sur le terrain

Garantir la disponibilité des forces de l'ordre et l'attractivité de la filière « maintien de l'ordre » suppose par ailleurs de **sécuriser l'action des forces de l'ordre sur le terrain.**

À cet égard, les rapporteurs préconisent en premier lieu, au vu des avantages qu'elles revêtent, de **systématiser le port de caméras-piétons individuelles pour l'ensemble des forces de l'ordre engagées sur une opération de maintien de l'ordre.**

Les caméras-piétons permettent :

– l'apaisement des situations tendues. Ainsi, à titre d'exemple pour les forces de l'ordre, « *le fait de filmer les interventions de maintien de l'ordre et les contrôles d'identité via le recours au dispositif de vidéo mobile est* ***de nature à en apaiser le déroulement*** »[1] ;

– la dissuasion des mauvais comportements de la part des personnes contrôlées ;

– de **contextualiser l'action des forces de l'ordre** *a posteriori* **;**

– une identification plus facile des auteurs d'infraction ;

– et **la collecte d'éléments de preuves**, les images issues des caméras-piétons constituant « *des éléments de preuve indispensables désormais* »[2].

S'agissant en particulier de la collecte d'éléments de preuves, l'IGPN a insisté, lors de son audition, sur le fait que **le dispositif des caméras-piétons contribue à renforcer la sécurisation juridique des policiers au cours de leurs interventions** et constitue, « *en particulier dans le cadre des enquêtes conduites par l'IGPN, une source précieuse d'informations lorsqu'il s'agit de contextualiser et de retracer le déroulement d'une intervention, ou de favoriser la preuve dans l'établissement des faits et l'identification des auteurs* ».

Cet avis est partagé par la DNSP, pour qui « *dans un contexte de violences et d'usage des armes de force intermédiaire, les images captées par les caméras-piétons sont essentielles car elles permettent de circonstancier et d'établir la réalité, ou non, d'un manquement déontologique et/ou d'une infraction pénale. Elles servent tout autant les victimes que les policiers* ».

En dépit de ces avantages, **certains services ne sont pas encore équipés de caméras individuelles**, selon les informations transmises par l'IGPN. C'est notamment le cas **des unités motocyclistes**, pour lesquelles le boîtier permettant d'accrocher la caméra est inadapté au regard de leur équipement.

---

[1] *Commission nationale consultative des droits de l'homme, avis du 8 novembre 2016 sur la prévention des pratiques de contrôle d'identité abusives et/ou discriminatoires.*

[2] *Réponses du CNPG au questionnaire des rapporteurs.*

La mission recommande donc d'étendre le port des caméras-piétons à l'ensemble des agents et militaires susceptibles de participer à une mission de maintien de l'ordre.

La mission recommande également de **rendre l'enregistrement par les caméras-piétons automatique et permanent, toujours dans l'optique de sécuriser leur action**. Les forces de l'ordre devront pour cela être équipées de nouvelles caméras, dotées d'une plus grande autonomie. Comme l'a souligné le syndicat Alternative Police CFDT, à l'heure actuelle, les batteries des caméras individuelles sont « *loin de tenir la vacation entière. Donc les collègues ne les allument que quand c'est nécessaire. Mais dans le feu de l'action, ils n'ont pas le temps d'allumer la caméra* ».

Parallèlement, il importe d'allonger **la durée de conservation des images collectées par les systèmes de vidéoprotection et par les caméras individuelles**. La durée actuelle de conservation de ces images est fixée à un mois maximum pour celles collectées par les caméras de vidéoprotection – sans préjudice des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale[1] - et à un mois pour celles issues des caméras-piétons – hors les cas où elles sont utilisées dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire[2].

Selon l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), ces durées de conservation sont **trop courtes**, compte tenu de **la tardiveté des dépôts de plaintes**, alors que les images ont d'ores et déjà été effacées.

> **<u>Proposition n° 7</u> – Systématiser le recours aux caméras-piétons pour l'ensemble des unités, en les dotant d'équipements capables de filmer en permanence et allonger la durée de conservation des images issues des caméras-piétons et des caméras de vidéoprotection, en particulier lorsqu'un événement d'ordre public significatif s'est produit en présence d'un équipage ou dans un lieu donné.**

Les rapporteurs recommandent en outre d'inciter l'IGPN et l'IGGN à **recourir davantage aux « enquêtes de fonctionnement** »[3], qui visent, au-delà des responsabilités individuelles, à identifier d'éventuelles défaillances dans le fonctionnement d'un service ou dans le traitement d'une situation afin de pouvoir les résoudre.

---

[1] *Article L. 252-3 du CSI.*

[2] *Article L. 241-1 du CSI.*

[3] *Ces enquêtes sont appelées « inspections de fonctionnement » à l'IGPN et « enquêtes administratives organisationnelles » à l'IGGN.*

À titre d'exemple, dans le domaine judiciaire, ce type d'enquête a été lancé dans le cadre de l'affaire dite « Lyhanna » et vise plus précisément à **«** *réaliser une radioscopie d'un dysfonctionnement ou éventuellement du traitement d'un événement particulier* »[1] .

> **<u>Proposition n° 8</u> – Intensifier le recours, par les inspections générales, aux « enquêtes de fonctionnement », qui portent sur les défaillances de la chaîne de commandement afin d'identifier les éventuels dysfonctionnements et d'y remédier.**

4. Adapter les doctrines d'emploi à la diversité des situations

Enfin, la préparation d'un dispositif de maintien de l'ordre pour une manifestation spécifique implique de disposer d'une **doctrine d'emploi adaptée à cette manifestation.**

L'établissement du SNMO a permis de formaliser la doctrine d'emploi dans un document unique et accessible à tous. Cependant, ce document a vocation à **s'appliquer à tous les types de mobilisations :** « *le SNMO a vocation à traiter l'ensemble des configurations de manifestations rencontrées sur le territoire national (pacifiques, violentes, urbaines, rurales…)* ».

Or, face à la diversification des formes de mobilisation et de publics y prenant part (agriculteurs, activistes, lycéens, *etc.*), **l'application d'une doctrine uniforme pour tous les types de manifestations ne permet pas d'apporter une réponse adaptée à chacune d'entre elles, ce qui peut générer des incidents ou priver d'efficacité l'action des forces de l'ordre.**

À titre d'exemple, lors de son audition, Hubert Bonneau, directeur général de la gendarmerie nationale, a déploré l'inefficacité de certains équipements pour faire face à des mobilisations dans des zones rurales et a indiqué qu'il serait souhaitable **d'adapter les véhicules de type engins lanceurs d'eau à ces territoires.**

Plus généralement, pour le maintien de l'ordre en milieu rural, la doctrine pourrait « *prendre en compte la difficulté des terrains à tenir, le nombre de forces à employer, les moyens de force intermédiaire qui sont peu efficaces sur ces compartiments de terrain et la communication rendue difficile avec les manifestants* »[2].

Les enjeux diffèrent en effet grandement entre les zones urbaines et les zones rurales, comme souligné par Marc Zarrouati, préfet délégué pour la sécurité et la défense de la zone Sud-Ouest.

---

[1] *Extrait du compte-rendu de l'audition de Stéphane Noël, chef de l'inspection générale de la justice, par la commission des lois du Sénat le 8 juillet 2026.*

[2] *Réponses du CFMG au questionnaire des rapporteurs.*

Ainsi, en zone urbaine, les forces de l'ordre sont confrontées à :

– une forte densité de manifestants générant un effet de masse ;

– l'hybridation des cortèges ;

– des phénomènes de pillage et d'attaques ciblées ;

– et une situation qui peut se dégrader très rapidement.

Une doctrine très réactive et mobile est donc nécessaire face à ce type de mobilisations.

Dans les zones rurales et péri-rurales, les problématiques auxquelles sont confrontées les forces de l'ordre sont :

– des contestations territorialisées (agricoles, environnementales) ;

– des actions longues (blocages, occupations) ;

– l'usage d'engins lourds,

– la dispersion géographique des foyers contestataires ;

– et des délais d'intervention accrus.

Les récentes mobilisations lycéennes ont également mis en lumière la nécessité d'adapter les doctrines à **des publics différents**, l'application des mêmes méthodes d'intervention face à un public mineur étant en effet susceptible de provoquer des incidents.

Face à ce constat, la mission insiste sur **la nécessité d'adapter les doctrines d'emploi en fonction des publics et des territoires**.

Pour former les forces de l'ordre à ces différentes doctrines d'emploi, **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), devraient parallèlement être développés au sein des formations ou donner lieu à l'organisation d'exercices communs.

<u>Proposition n° 9</u> – Adapter les doctrines d'emploi en fonction des spécificités des publics et des territoires concernés.

B. PENDANT : ASSURER UNE MEILLEURE GESTION OPÉRATIONNELLE DES MANIFESTATIONS

1. Assurer des pratiques harmonisées entre l'ensemble des acteurs engagés sur les opérations de maintien de l'ordre

a) Le bilan plutôt positif de la coordination entre l'ensemble des unités engagées sur des opérations de maintien de l'ordre

L'engagement croissant d'unités non spécialisées a entraîné **un besoin accru de coordination** entre l'ensemble des forces amenées à intervenir sur un même dispositif de maintien de l'ordre.

À titre d'exemple, la DGGN a indiqué que désormais, les EGM sont amenés à « ***coopérer avec une grande diversité d'acteurs*** *issus à la fois de la gendarmerie, de la police nationale et d'autres services. Ils travaillent notamment avec les UFM de la police nationale, les services de renseignement tels que la DRPP ou la DNRT, ainsi qu'avec des unités plus généralistes comme les équipages de voie publique ou les BAC. À cela s'ajoutent les polices municipales, qui jouent un rôle complémentaire, notamment en matière de sécurisation périphérique, de régulation de la circulation ou d'appui logistique dans les communes.* ».

(1) L'organisation de la coopération

Cette coordination s'organise en deux temps.

En amont, elle se fonde principalement sur **le travail de planification** conduit en particulier par les autorités préfectorales, qui « *définissent le dispositif global, les zones d'intervention et les règles d'engagement* »[1]. *Ce travail se concrétise par* **la diffusion d'une note de service détaillant le dispositif et les unités engagées** *et sur* **l'organisation d'un *briefing*** associant les responsables du dispositif et les représentants de chaque service ou unité.

Lors de la conduite des opérations, la coordination est assurée par :

– l'existence d'une chaîne de commandement unifiée, par le biais du DSO, des CSO et des CFP ;

– la centralisation des informations auprès du CIC, qui dispose d'informations actualisées en temps réel grâce à la géolocalisation des postes radio des unités et à l'écoute des canaux radios de toutes les forces déployées ;

– les transmissions radio – avec en particulier une liaison permanente entre les DSO et les différentes unités déployées ;

– l'organisation de *briefings* réguliers, qui facilitent la circulation de l'information entre l'ensemble des unités ;

– et **une répartition claire des rôles de chacune des unités**. À titre d'exemple, « *les EGM apportent leur capacité de maintien de l'ordre structuré, tandis que les autres unités interviennent de manière plus ciblée, notamment pour les interpellations, le renseignement ou la sécurisation de zones spécifiques* »[2].

---

[1] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*

La coordination entre l'ensemble des unités est également favorisée, hors cadre d'une opération de maintien de l'ordre, par **l'acquisition d'une culture professionnelle commune, laquelle est permise, selon la DGPN, par** « ***la maîtrise du cadre juridique, de l'emploi de la force, des moyens utilisables*** *;* ***la formation*** *interne aux différentes directions et la mise en place* ***d'entraînements conjoints*** *[…]. Enfin, l'importance du* ***RETEX*** *sur la gestion des opérations de maintien de l'ordre doit également être rappelée* ».

(2) Une coordination jugée satisfaisante

Les auditions conduites par la mission montrent que **cette coordination est jugée satisfaisante** par une grande partie des autorités entendues.

Ainsi, la DNSP a indiqué que lorsque des UFM sont engagées aux côtés d'unités de la filière sécurité publique, « ***la coordination est satisfaisante*** *et se fait naturellement dans la mesure où les UFM sont mises à disposition pour répondre à un besoin spécifique* ».

De même, le CFMG considère que « *la coordination est globalement satisfaisante lors des grands dispositifs préparés* », même si, comme le note le SCSI, un défaut de circulation de l'information en temps réel peut parfois survenir et la coordination dépend fortement « *du contexte, du volume des effectifs engagés et de l'interconnaissance entre les acteurs* ».

b) La conduite des opérations de maintien de l'ordre laisse cependant entrevoir la nécessité d'harmoniser les pratiques entre unités spécialisées et non spécialisées

Si la coordination apparaît globalement satisfaisante entre l'ensemble des acteurs du maintien de l'ordre, **des divergences en termes de culture professionnelle et de pratiques peuvent parfois apparaître**, notamment avec les unités non spécialisées, conduisant parfois à la survenue d'incidents.

Ainsi, la DCCRS a souligné que **la cohérence des manœuvres est parfois perfectible lorsque des unités non spécialisées sont impliquées aux côtés des UFM**.

Par ailleurs, le syndicat des avocats de France (SAF), dans sa contribution écrite, considère que les unités d'interpellation déployées dans le cadre des dispositifs de maintien de l'ordre font « *un usage plus fréquent des armes et sans coordination avec les unités spécialisées du maintien de l'ordre* ».

Ce constat avait du reste déjà été formulé par la Cour des comptes en 2024, dans son rapport consacré aux forces mobiles, qui notait que « *l'essentiel des incidents causés sur des civils étaient le fait d'agents appartenant à des unités autres que les CRS et les gendarmes mobiles, témoignant d'un manque de maîtrise des techniques de maintien de l'ordre* »[1].

[1] *Cour des comptes, Observations définitives, « Les forces mobiles », 12 février 2024.*

De même, le SCSI relève que **les différents acteurs divergent parfois sur l'interprétation des manœuvres ou la compréhension des consignes.** De plus, selon ce syndicat, « *certaines forces non spécialisées méconnaissent les principes fondamentaux du maintien à distance, du travail en unités constituées et de la gradation de l'emploi de la force, ce qui peut générer des incidents* ».

Ce constat est également partagé par le CFMG, qui relève que « *certaines unités non spécialisées engagées ponctuellement présentent une connaissance plus limitée des doctrines et techniques spécifiques* ».

Pour résoudre ces difficultés, la mission recommande en premier lieu de **développer les exercices communs entre l'ensemble des unités susceptibles d'être engagées sur des dispositifs de maintien de l'ordre**, afin :

– de **renforcer l'interopérabilité des forces**, c'est-à-dire la capacité de chaque unité à intervenir en coopération avec les autres unités engagées ;

– **d'harmoniser les pratiques entre les différentes unités** ;

– de développer **une culture commune du maintien de l'ordre** ;

– et **d'améliorer la coordination tactique**.

De tels exercices sont d'ores et déjà organisés de manière ponctuelle, notamment entre UFM de la police et de la gendarmerie. Par exemple, le CNFEG accueille régulièrement des CRS à l'occasion des stages de perfectionnement et d'évaluation au commandement opérationnel (PECO) afin de « *parfaire la connaissance mutuelle et de faciliter les échanges entre forces*[1] ».

Il convient par conséquent de **généraliser ce type d'exercices en commun et de les étendre aux unités généralistes, afin d'harmoniser les pratiques et la connaissance de la doctrine de maintien de l'ordre parmi l'ensemble des acteurs impliqués**. Cela permettrait également de réduire le risque d'incidents, tant pour les forces de l'ordre que pour les manifestants.

Les rapporteurs estiment par ailleurs que le développement d'une culture commune du maintien de l'ordre entre l'ensemble des forces passe également par **une diffusion systématique des RETEX auprès de l'ensemble des unités ayant participé à une même opération**, en ce qu'ils permettent de faire le bilan des éventuelles difficultés rencontrées en matière de coordination – comme le pratique par exemple la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, qui prévoit qu'un tel RETEX est « *systématiquement organisé afin d'améliorer en continu la coordination opérationnelle* ».

[1] *Réponses de la DGGN au questionnaire des rapporteurs.*

<u>Proposition n° 10</u> – Harmoniser les pratiques entre unités spécialisées et unités non spécialisées, par le biais d'entraînements communs avec les unités de force mobile et par la diffusion systématique des retours d'expérience à l'ensemble des unités engagées sur une opération de maintien de l'ordre, afin de diffuser une culture commune de la gestion du maintien de l'ordre.

2. Améliorer la communication à destination du public pour apaiser les tensions et faciliter la transmission d'informations ainsi que l'isolement des fauteurs de troubles

a) Pendant les manifestations, rendre les consignes plus audibles, plus visibles et mieux comprises

(1) Une communication essentielle à la compréhension des opérations et à la prévention des tensions

Face aux difficultés rencontrées lors de certaines manifestations, marquées par des violences, il apparaît nécessaire de **renforcer la communication avec les manifestants**. Celle-ci contribue à **la compréhension des manœuvres** des forces de l'ordre et à **la prévention des tensions**. Elle doit permettre de transmettre des consignes intelligibles, notamment sur les itinéraires, les voies de sortie et, le cas échéant, la dispersion du rassemblement.

En amont, **la communication avec les organisateurs**, notamment syndicaux, **est jugée satisfaisante par les directions opérationnelles**, principalement grâce à la tenue de réunions préparatoires et aux contacts directs avec les préfectures, les forces de l'ordre et le renseignement territorial. La tenue de ces réunions préalables permet d'échanger sur les lieux de rassemblement, les modalités de sécurisation et les risques identifiés.

L'AHFPN souligne toutefois que **la communication pendant les opérations demeure un point de fragilité**. Si le SNMO a permis de réaliser des progrès importants dans la diffusion des consignes auprès du public, plusieurs difficultés demeurent.

(2) Des capacités de dialogue inégalement disponibles et des moyens de diffusion encore insuffisants

Parmi ces difficultés, la mission d'information a identifié des difficultés d'ordre matériel telles que **le bruit et la densité des rassemblements**, lesquels limitent la bonne réception des messages adressés à la foule, mais aussi des difficultés d'ordre relationnel comme l'immixtion de groupes violents parmi des manifestants pacifiques, **la défiance des participants à la manifestation envers les institutions** et **la moindre structuration des cortèges** qui rendent plus complexe l'identification des interlocuteurs.

En tout état de cause, les préfectures précisent que **la communication**, que ce soit en amont ou au cours des manifestations, **reste difficile**, sinon impossible, **lorsque les manifestants revendiquent un mode opératoire défiant toute autorité** et rejettent tout contact avec les responsables publics.

Prévue dans le SNMO, **la mise en place des équipes de liaison et d'information** (ELI) est dans l'ensemble **saluée par les préfectures** et **leur utilité est reconnue** par la grande majorité des structures et personnes entendues, des manifestants aux forces de l'ordre. Ces équipes ont pour mission de **maintenir le dialogue** et de **contribuer à la prévention des tensions et du recours à la force**. Au 31 décembre 2025, **779 policiers étaient formés** aux fonctions d'ELI[1]. Le CNEFG fait état de 265 gendarmes ayant suivi la formation ELI à l'été 2026[2].Le syndicat national des journalistes a, pour sa part, indiqué qu'il avait observé des améliorations notables depuis la mise en place des groupes de contact entre journalistes et forces de l'ordre.

Toutefois, **leur disponibilité demeure inégale selon les territoires** et le recours à ces équipes est aujourd'hui loin d'être généralisé. La préfecture du Tarn indique ainsi que les différents mouvements de personnels ont conduit à l'absence d'équipes formées au sein de la direction départementale.

Le renforcement des équipes dédiées au dialogue, en particulier des équipes de liaison, **constitue un levier essentiel pour prévenir les tensions**. Ce renforcement permettrait à moyen terme de tendre vers la mise en œuvre systématique de ce dispositif.

(3) Diversifier les supports pour assurer une réception effective des messages

Par ailleurs, l'éventail des moyens matériels de communication présente lui aussi des limites.

Le premier enjeu consiste à **améliorer la portée et l'intelligibilité des annonces**. Les témoignages des préfectures recueillis par les rapporteurs font ressortir que **le déploiement local des moyens de sonorisation puissants est insuffisant** et que la portée des mégaphones portables s'avère trop faible, en particulier lors de rassemblements denses et étendus. Les préfectures proposent dès lors de **consolider les outils existants** et **d'élargir l'éventail des moyens techniques à disposition des forces de l'ordre**, par exemple par la généralisation des systèmes de sonorisation sur les véhicules.

Les dispositifs se classent en trois catégories, pouvant être le cas échéant associés : sonores, visuels et ceux à destination des téléphones portables.

---

[1] *Réponses de la DGPN au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Réponses du CNEFG au questionnaire des rapporteurs.*

(a) Les dispositifs sonores

Les rapporteurs considèrent que les dispositifs sonores actuels pourraient être complétés par de nouveaux instruments, de manière à **rendre plus audibles les messages**, en particulier les sommations.

Les autorités civiles disposent aujourd'hui de dispositifs d'amplification sonore de type *Hyper spike*[1], dans le ressort de la préfecture de police de Paris, pour diffuser les sommations et les messages informatifs sur les axes de dispersion ou l'orientation des flux. Ces dispositifs pourraient être utilement complétés par l'utilisation plus fréquente de véhicules dotés de haut-parleurs puissants, comme en Allemagne, pratique qui peut s'avérer utile, notamment dans des situations nécessitant une dispersion.

Par ailleurs, **les drones et les dispositifs aériens captifs** ont, ces dernières années, bénéficié de **progrès substantiels quant à leur fiabilité et leur capacité d'emport**. Il apparaît alors pertinent d'expérimenter l'usage de **drones dotés de haut-parleurs** afin de communiquer plus efficacement avec les manifestants. L'expérimentation devrait permettre d'apprécier l'audibilité, l'intelligibilité et les contraintes d'emploi de ce nouveau dispositif.

(b) Les dispositifs visuels

Le recours à **des dispositifs visuels** présente également un intérêt opérationnel. Ils permettent, entre autres, de **faciliter la compréhension par les manifestants des manœuvres des forces de l'ordre**. À cette fin, le recours aux **panneaux à messages variables** (PMV) lors des mobilisations de grande ampleur pourrait être étendu. Les essais de PMV déjà conduits à Paris par la DOPC pourraient dès lors être prolongés. Celle-ci alerte toutefois quant au **risque de dégradation** de ce matériel qui pourrait être pris pour cible par les éléments violents.

Ces panneaux favoriseraient également une **meilleure lisibilité des itinéraires** et faciliteraient **l'information relative aux points de sortie lors de la dispersion des cortèges**, offrant de ce fait plus de sérénité et de sécurité.

[1] *Systèmes acoustiques directionnels et dispositifs de diffusion sonore à longue portée.*

Les principaux moyens matériels de communication avec les manifestants : usages et perspectives de développement

Moyen	Fonction principale	Situation rapportée dans les contributions	Limites ou points à évaluer
Mégaphones portables	Diffuser des consignes à proximité	Utilisation mentionnée par les préfectures	Portée limitée dans les rassemblements denses ou étendus
Dispositifs d'amplification sonore de forte puissance	Diffuser des annonces à plus grande distance	Utilisation rapportée dans le ressort de la préfecture de police	Disponibilité territoriale et intelligibilité des messages
Véhicules équipés de haut-parleurs	Accompagner les déplacements du rassemblement par des annonces	Renforcement proposé dans plusieurs contributions	Conditions de circulation et couverture sonore
Panneaux à messages variables	Afficher des consignes et indiquer des sorties	Essais rapportés par la DOPC	Visibilité, implantation et risque de dégradation
Drones équipés de haut-parleurs	Diffuser des messages depuis un point aérien	Piste d'expérimentation évoquée	Audibilité réelle et contraintes d'emploi

(c) Les supports numériques

Enfin, **les supports numériques** peuvent **compléter les annonces sur le terrain** en donnant accès à des informations actualisées sur les itinéraires, les consignes et les voies de sortie.

À titre d'illustration, le CNEFG suggère de **diversifier les outils**, avec par exemple le recours à des **dispositifs d'alerte ciblée comme FR-Alert**, pour les situations de danger, ou à des **moyens de diffusion visuelle sur site comme des QR codes** renvoyant vers une information actualisée. Ces outils pourraient **compléter les messages diffusés sur place en donnant accès à des consignes et à des plans actualisés**. Les rapporteurs préconisent d'expérimenter ces dispositifs afin d'en évaluer l'utilité, en tenant compte des caractéristiques des manifestations.

Autre illustration de communication numérique à destination du public : la préfecture du Rhône utilise des **boucles *WhatsApp*** à Lyon pour **informer les commerçants de l'avancée des cortèges** afin qu'ils puissent prendre, le cas échéant, les mesures de protection nécessaires. Cette pratique pourrait utilement compléter les dispositifs existants lors des manifestations présentant un risque important de dégradations et de violences.

Dans une démarche plus prospective, la DOPC a engagé une réflexion sur l'intégration dans **les applications de navigation, notamment *Waze* et *Google Maps***, des modifications de circulation liées aux manifestations. Les premiers essais, qu'elle juge concluants, ouvrent une piste pour mieux informer les usagers des restrictions et faciliter leurs déplacements aux abords des rassemblements.

Deux priorités ressortent en définitive de ces constats : **disposer de personnels formés au dialogue et rendre effectivement perceptibles les informations sur le terrain**.

> **<u>Proposition n° 11</u> – Intensifier la communication à destination des manifestants par le biais d'un renforcement des moyens humains et d'un élargissement des moyens techniques à la disposition des forces de l'ordre.**

b) Renforcer l'appui aux préfectures pour répondre aux campagnes de désinformation et préserver la confiance dans l'action des forces de l'ordre

(1) Une pression informationnelle qui accompagne et peut aggraver les troubles à l'ordre public

La communication relative aux opérations de maintien de l'ordre s'inscrit désormais dans **un environnement marqué par la circulation instantanée et massive d'informations et d'images**. Si les réseaux sociaux permettent d'informer rapidement le public, **ils facilitent également la propagation de contenus non vérifiés ou détournés.** Ils sont par conséquent **susceptibles d'exacerber les tensions** et **de fragiliser la confiance envers les acteurs du maintien de l'ordre**.

La DNRT souligne à ce titre **l'interconnexion croissante entre l'espace numérique et le terrain**. Selon elle, la diffusion de contenus polarisants, favorisés par les algorithmes et un environnement virtuel propice à la désinformation, peut **accentuer les effets des manœuvres informationnelles**. Elle souligne par exemple qu'à l'occasion des violences urbaines de 2023, la circulation de publications non vérifiées, bénéficiant d'une audience considérable, a contribué à amplifier les tensions naissantes.

Les réponses recueillies par les rapporteurs font également état de **manipulations reposant sur la présentation trompeuse d'images**, visant notamment **à déstabiliser l'État et à discréditer son action**. La préfecture de la Martinique souligne la nécessité **d'intégrer la communication au maintien de l'ordre pour riposter face aux tentatives de déstabilisation sur les réseaux sociaux**. La sous-direction de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale (SDAO) a quant à elle cité en exemple la diffusion sur le réseau social *Facebook* d'une vidéo présentée comme montrant des violences commises par les gendarmes contre une femme en Nouvelle-Calédonie, en août 2025, alors que la scène avait en réalité été filmée en Italie en 2023. Sa diffusion, par des comptes identifiés par Viginum comme liés à l'Azerbaïdjan, a contraint le haut-commissariat à publier une rectification publique sur les réseaux sociaux et dans les médias locaux.

Ce dernier exemple illustre **l'importance croissante de la communication dans la gestion des opérations** et démontre que celle-ci **exige d'être anticipée**. Il faut être en mesure d'expliquer l'action conduite et d'apporter, lorsque des informations fausses circulent, une réponse efficace, car réactive et étayée.

(2) Le défi d'une gestion simultanée de la crise et des sollicitations médiatiques

La réponse aux fausses informations suppose de **détecter les contenus trompeurs, de les rectifier et de diffuser la réponse auprès du public et des médias.** Cette activité mobilise les services préfectoraux alors même qu'ils doivent, dans le même temps, assurer la gestion de la crise.

La préfecture de l'Ariège est, à cet égard, revenue, dans sa contribution adressée aux rapporteurs, sur les événements survenus dans la commune des Bordes-sur-Arize en décembre 2025 sur fond de gestion sanitaire de cas de dermatose nodulaire contagieuse bovine. Elle souligne que la réponse à la diffusion de fausses informations destinées à discréditer l'action de l'État a mobilisé une part importante du temps de travail de ses agents. Elle estime que, dans des circonstances similaires, **un renforcement de l'appui national offert aux préfectures par la délégation à l'information et à la communication (DICOM)** permettrait de consacrer davantage les moyens disponibles à la gestion immédiate de la crise et de répondre aux nombreuses demandes de la presse.

La DICOM

Créée en 2008[1], la DICOM est chargée, entre autres, **d'animer les réseaux de communicants des préfectures et d'apporter à ces dernières un soutien logistique et technique en cas de crise.**

Ce soutien aux préfectures se traduit par exemple par :

– l'organisation de formation à destination des agents des préfectures et des membres du corps préfectoral (avec, notamment, des exercices de mise en situation et de prise de parole en public dans des situations de crise) ;

– la mise en place de fiches pratiques ;

– l'organisation d'un séminaire annuel pour l'ensemble des communicants des préfectures ;

– la transmission aux préfectures d'analyses thématiques sur certains sujets sensibles ;

– l'appui aux préfectures lors des situations de crise, avec la possibilité de déployer des agents de la DICOM sur place pour accompagner les préfectures dans la mise en œuvre de leur stratégie de communication.

[1] *Décret n° 2008-7 du 3 janvier 2008* modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

Plusieurs des contributions écrites transmises aux rapporteurs, à l'instar de celle de la préfecture du Tarn, insistent sur **la nécessité d'une réponse rapide des autorités et les limites des seules capacités locales**. Cette dernière a ainsi indiqué qu'une veille des réseaux sociaux et des sites des collectifs concernés est assurée par son bureau de la communication et les services de renseignement. Pour rectifier les informations erronées, elle s'appuie sur des éléments consolidés et sur les images réalisées par les forces de sécurité intérieure ou la DICOM.

Elle souligne toutefois **les difficultés rencontrées dans les échanges avec les médias nationaux**, dont les délais de publication et de diffusion peuvent être difficiles à concilier avec le temps nécessaire à la vérification des informations. Ceci fut particulièrement sensible dans la couverture médiatique des mobilisations d'opposition au chantier de l'autoroute A69 entre Toulouse et Castres. Selon la préfecture, **le renfort de la DICOM a permis un niveau de réactivité que ses seuls services n'auraient pu atteindre**.

Ces exemples illustrent la pertinence de **renforcer les capacités nationales d'appui aux préfectures**. La réponse à une campagne de désinformation ne peut en effet reposer exclusivement sur les moyens dont dispose un service départemental, *a fortiori* lorsqu'il est déjà fortement sollicité par l'événement.

(3) Faciliter l'organisation d'un appui national mobilisable au service de la communication préfectorale

Les rapporteurs recommandent également de développer l'accompagnement des préfectures dans **la préparation et l'application de leur stratégie de communication**. Cet appui a pour objectif d'anticiper les besoins lors des événements sensibles et de renforcer les capacités départementales dès lors qu'une campagne de désinformation dépasse les moyens des services locaux.

Il pourrait se décliner en plusieurs actions complémentaires. En amont, **la mise à disposition de méthodes et d'outils** faciliterait la préparation de la veille numérique et contribuerait à organiser les processus de vérification des informations et à préciser les mécanismes de coordination entre la préfecture, les services opérationnels et la DICOM.

Pendant les opérations, **un renfort des services nationaux**, *via* la mise à disposition d'un interlocuteur national mobilisable par exemple, offrirait un soutien aux équipes départementales dans le traitement des sollicitations médiatiques, la préparation de contenus rectificatifs et la correction des fausses informations.

Enfin, procéder à **un partage des retours d'expérience** permettrait de diffuser les pratiques pertinentes auprès des différents acteurs du maintien de l'ordre et de tirer profit des échecs comme des réussites.

Un tel accompagnement procurerait aux préfectures des outils opérationnels pour mieux rendre compte de l'action des forces de l'ordre, répondre aux manipulations informationnelles et préserver leurs ressources de gestion opérationnelle.

<u>Proposition n° 12</u> – Développer l'aide à la communication à destination des préfectures, pour les appuyer dans la mise en œuvre de leur stratégie de communication et leur permettre de répondre aux campagnes de désinformation qui nuisent à la relation de confiance entre les forces de l'ordre et la population.

3. Assurer une protection effective des journalistes au cours des manifestations

a) Faciliter l'identification des journalistes par les forces de l'ordre au cours des manifestations, sans accroître leur exposition aux violences

Le rôle des journalistes dans le cadre de la couverture des opérations de maintien de l'ordre est de **rendre compte des mobilisations** et des conditions dans lesquelles ces opérations sont conduites. Leur protection participe, par conséquent, de l'exercice de la liberté d'informer, **protégée par l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen**.

Si cette liberté s'exerce habituellement sans difficultés particulières, les journalistes demeurent exposés à certains risques liés à leur activité tels que des violences ou des menaces émanant de certains manifestants ou des situations de confusion avec des manifestants lors des interventions.

(1) L'identification des journalistes

Lors de son adoption, le SNMO poursuivait l'ambition de reconnaître « ***la place particulière des journalistes au sein des manifestations*** » et de garantir leur sécurité, afin d'assurer **la protection du droit d'informer**.

Plusieurs moyens permettant aux journalistes de justifier de leur qualité ont été mis en place afin de **distinguer les journalistes des manifestants**. Ils ne constituent pas, pour autant, une solution à toutes les difficultés opérationnelles.

Ces moyens obéissent à deux **finalités différentes**.

La première consiste à permettre **d'établir la qualité de journaliste** lors d'un échange, grâce à la présentation d'une carte de presse ou d'une attestation prévue par le SNMO. En France, **les cartes de presse attribuées par la fédération internationale des journalistes** sont reconnues, au même titre que celles attribuées par **la CCIJP**. Les journalistes qui ne possèdent pas de carte de presse peuvent également présenter une attestation normalisée d'identification fournie par leur employeur, leur commanditaire ou leur école de journalisme. Toutefois, ces documents ne sont pas immédiatement visibles pendant une intervention et ne peuvent remplacer le port d'un signe distinctif pendant les opérations.

Le second objectif poursuivi est de **permettre de reconnaître visuellement un journaliste à distance**, notamment grâce au port d'un brassard, d'une chasuble ou d'une inscription « presse » sur un équipement. Les différentes directions opérationnelles (DNSP, DCCRS et DGGN) ont fait part de leurs difficultés à reconnaître les journalistes dans une foule mobile ou lors d'interventions sous tension en raison de l'absence de signes distinctifs pour une partie d'entre eux.

Toutefois, un signe distinctif ne garantit pas l'authenticité de la qualité de journaliste. Alternative Police CFDT évoque en particulier la circulation de faux brassards, déjà relevée dans le cadre des travaux du rapport de la commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre de 2021[1].

(2) Les risques associés à une visibilité accrue dans un contexte de défiance envers les médias

Si elle présente un intérêt opérationnel évident, une visibilité accrue n'est pas sans risque. En effet, dans un contexte de défiance vis-à-vis des médias, elle contribue à accroître l'exposition des journalistes aux agressions, ce qui les contraint à devoir arbitrer entre le port de signes distinctifs et le recours à une certaine discrétion face à des manifestants hostiles.

Le SNJ alerte à cet égard sur **l'installation d'un climat de méfiance envers les journalistes**. Il relève à ce titre que la dégradation des relations avec les manifestants remonte aux manifestations contre la loi Travail de 2016[2] et s'est accentuée successivement avec le mouvement des Gilets jaunes puis les oppositions au passe sanitaire et au port du masque dans l'espace public.

La DOPC et la préfecture de la Gironde font également état de difficultés persistantes dans leurs **rapports avec certains journalistes qui se présentent comme indépendants** ou « *street-reporters* ». Leur proximité avec des groupes activistes les conduit parfois en réalité à chercher à entraver délibérément les manœuvres des forces de l'ordre, notamment dans le cadre des interpellations.

(3) Une identification volontaire, accompagnée d'une meilleure reconnaissance par les forces

Face à ces difficultés, les rapporteurs considèrent que le port d'un signe distinctif facilement reconnaissable peut faciliter l'identification des journalistes par les forces de l'ordre, **en particulier lors des phases d'intervention et des manœuvres visant à faire cesser les troubles à l'ordre public**. Le port d'un brassard portant la mention « presse » et identique pour tous les journalistes[3] pourrait constituer, à cet égard, un moyen de signalement utile, rapidement reconnaissable et complémentaire des

[1] *Rapport de la commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre*

[2] *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016* relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

[3] *Proposé par la CFDT-Journalistes dans sa réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs*

documents permettant d'établir la qualité de journaliste. Cette démarche doit s'appuyer sur les dispositifs existants et tenir compte de la diversité des conditions d'exercice du journalisme.

Le port de ces équipements doit toutefois **demeurer volontaire** et les journalistes doivent pouvoir apprécier si leur visibilité, même ponctuelle, est susceptible d'accroître leur exposition aux violences.

> **<u>Proposition n° 13</u> – Rendre les journalistes plus facilement identifiables par les forces de l'ordre au cours des manifestations, par exemple à travers le port d'une chasuble ou d'un brassard de presse.**

b) Favoriser le dialogue entre les journalistes et les forces de l'ordre

Il est opportun que les journalistes disposent **d'informations utiles à leur sécurité et puissent joindre rapidement un interlocuteur en cas de difficulté** afin d'assurer leur protection. La communication avec les forces de l'ordre doit dès lors permettre de prévenir les incompréhensions, d'informer sur les situations à risque et de préserver le travail journalistique pendant les opérations.

(1) Un cadre de dialogue renforcé, inégalement mis en œuvre

Le SNMO prévoit, pour les manifestations publiques d'importance, **la désignation d'un référent au sein des forces, présent sur le terrain, formé et spécifiquement disponible** pour assurer le lien avec les journalistes. Il prévoit également la mise en place d'**un canal d'échanges avec les médias** permettant de transmettre des informations opérationnelles et de signaler les violences commises à l'encontre des journalistes. Les journalistes peuvent accéder librement à ce canal dédié, à condition de justifier de leur qualité. Ce dispositif est complété par un comité de liaison mensuel entre le ministère de l'intérieur et la presse afin de maintenir un dialogue permanent.

Les contributions recueillies font état des déclinaisons concrètes de ces mesures prévues par le SNMO. La gendarmerie nationale décrit ainsi le déploiement de référents au cours des opérations d'ampleur nationale et la mise en place de boucles de messagerie instantanée visant à informer les journalistes. Elle souligne également le rôle des échanges entre les syndicats de journalistes et les représentants des services de communication de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la préfecture de police.

Plusieurs expériences préfectorales mettent en évidence l'intérêt de ces canaux. En Ille-et-Vilaine par exemple, le cabinet du préfet adresse aux journalistes, par une boucle de messagerie, des informations relatives au déroulement des opérations. Dans les Bouches-du-Rhône, et en particulier à Marseille, les services de communication transmettent en amont les informations relatives aux événements, partagent des conseils de sécurité et communiquent des éléments tels que le nombre de manifestants.

Le déploiement de ces référents s'avère toutefois inégal selon les territoires[1]. La CCIJP relève ainsi des différences significatives selon les villes et les départements. La CFDT-Journalistes déplore, quant à elle, l'absence ponctuelle d'interlocuteurs clairement identifiés et estime que le dispositif de référent demeure insuffisamment mis en œuvre, notamment en dehors de Paris.

Les contributions des représentants des journalistes mettent en avant **l'impératif de continuité dans les échanges à l'échelon national**. Ainsi, la CCIJP émet le souhait que le groupe de contact soit réuni régulièrement et la CFDT-Journalistes aspire à la reprise de l'activité effective de ces groupes de contact, inactifs depuis plusieurs mois. Si l'existence de ces structures est positive, la régularité des échanges et le suivi des difficultés signalées sont également nécessaires pour garantir leur utilité.

Dans la perspective d'une meilleure connaissance réciproque et d'une compréhension mutuelle des contraintes de chacun, la DGGN, au centre d'entraînement de Saint-Astier, et la DCCRS, à Châteaudun, organisent **des journées d'exercice associant les journalistes**. Ces exercices permettent à ces derniers de mieux comprendre les manœuvres de maintien de l'ordre et aux forces de l'ordre de mieux prendre en compte les journalistes dans leurs actions.

L'offre de formations demeure néanmoins limitée. Le CNEFG souligne à cet égard les contraintes de capacité qui limitent, à ce jour, l'accueil des journalistes aux stages PECO (perfectionnement et évaluation de la capacité opérationnelle) à un par an. Ces stages permettent de compléter, pour les forces de l'ordre en formation, les stages associant le service de relation presse de la DICOM.

La majorité des représentants des journalistes reconnaissent l'intérêt de ces exercices avec les forces de l'ordre pour leur rôle de renforcement du dialogue. Les rapporteurs estiment opportun de **poursuivre leur développement et d'élargir l'accès à ces stages**, sous réserve des capacités opérationnelles des centres d'entraînement.

(2) Assurer un échange opérationnel réciproque pendant les manifestations

Les difficultés rapportées par les journalistes concernent également **la possibilité de signaler un danger ou une entrave à l'exercice de leur activité et d'obtenir une réponse adaptée**. Le SNJ-CGT fait notamment part d'une méconnaissance du droit de la presse et de confusions entre journalistes et manifestants. La CFDT-Journalistes souligne les difficultés que rencontrent certains journalistes cherchant à se mettre à l'abri derrière les cordons des forces de l'ordre, tel que prévu par le SNMO lors des phases d'intervention ou de prise à partie. Le dialogue engagé doit être approfondi pour résoudre ces difficultés.

[1] *Réponses de la CFDT-journalistes au questionnaire des rapporteurs.*

À cet égard, la CCIJP préconise la mise en place de boucles de messagerie qui ne se limiteraient pas à la diffusion d'informations par les autorités et les forces de l'ordre mais qui permettraient également **aux journalistes de signaler une agression ou de demander une précision sur une consigne de sécurité**.

La complémentarité et la coopération entre les services de la préfecture et le référent des forces de l'ordre sont donc capitales : les premiers assurent la coordination de l'information et les relations avec les médias et le second fait le lien avec les unités sur le terrain et facilite le traitement des difficultés signalées. Il apparaît essentiel que leurs rôles et leurs coordonnées soient systématiquement et expressément portés à la connaissance des journalistes et des personnels du maintien de l'ordre.

(3) Généraliser les boucles d'échanges et rendre les référents effectivement accessibles

Les rapporteurs préconisent dès lors de **généraliser le recours aux boucles de messagerie entre les préfectures et les journalistes**, en lien avec les unités de maintien de l'ordre. Les modalités d'accès à ces canaux doivent être simples et partagées en amont, dans la mesure où les circonstances le permettent, sans que cela interdise aux journalistes arrivant pendant les opérations de les rejoindre.

Ils recommandent également de **systématiser la désignation d'un référent journalistes au sein des dispositifs de maintien de l'ordre**, y compris lorsqu'il ne s'agit pas d'un événement d'importance majeure. La participation des journalistes à ces échanges doit cependant **demeurer une faculté, sans devenir une obligation**. *A fortiori*, elle ne saurait constituer une condition préalable à la couverture médiatique d'une manifestation.

Enfin, la fréquence des échanges à l'échelon national avec les représentants de la presse doit permettre d'identifier les difficultés récurrentes et de diffuser les pratiques utiles auprès des journalistes. La mise à disposition d'un document rappelant les droits et les devoirs des journalistes, les contraintes opérationnelles et les interlocuteurs disponibles pourrait compléter utilement cette mesure.

<u>Proposition n° 14</u> – Accroître la communication entre journalistes et forces de l'ordre, notamment en généralisant l'utilisation de boucles de messagerie entre journalistes et préfectures et en désignant systématiquement un référent « journalistes » au sein des forces de l'ordre.

4. Moderniser l'équipement des forces de l'ordre engagées sur des dispositifs de maintien 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**.

En premier lieu, il est indispensable, à ce titre, de **maintenir à disposition des forces de l'ordre l'ensemble des moyens de force intermédiaire aujourd'hui utilisés** lors des opérations de maintien de l'ordre.

Comme l'a indiqué le DGGN lors de son audition, ces moyens sont en effet indispensables aux forces de l'ordre pour **maintenir à distance les éléments violents et ainsi éviter des blessures parmi les manifestants ou les forces de l'ordre.**

Ainsi, la tendance observée consistant à retirer certains moyens et munitions qui équipaient auparavant les UFM telles que la grenade F4 puis la grenade GM2L, a conduit, toujours selon le DGGN, à « ***une fragilisation des outils de maintien à distance, exposant les gendarmes mobiles à des violences exacerbées*** ».

Ce constat est partagé par le CFMG, pour qui « ***le manque de réponse adaptée (armes de force intermédiaires) dans la bande des 0 à 50 mètres ne permet plus aux forces de l'ordre de maintenir à distance [les groupes violents] et de limiter les affrontements*** ».

Les rapporteurs insistent donc sur **la nécessité de maintenir l'ensemble des moyens de force intermédiaire actuellement à disposition des unités intervenant en maintien de l'ordre.**

Parallèlement, les rapporteurs considèrent que **de nouveaux moyens de force intermédiaire doivent être développés pour maintenir plus efficacement à distance les groupes violents.**

Cette mission, actuellement exercée par **le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI)**, chargé de recueillir les besoins de la DGPN et de la DGGN en matière d'équipement, **mériterait d'être généralisée et systématisée**, selon les rapporteurs.

Le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI)

Le SAILMI regroupe **les fonctions achat, approvisionnement et logistique** du ministère de l'intérieur, qu'il exerce pour le compte et au profit des directions générales, directions, services, établissements et opérateurs du ministère.

À ce titre, il « *définit la stratégie achat, recueille les besoins, réalise la prescription sur ses domaines de compétence, procède à l'achat, à l'approvisionnement, à la gestion logistique et à la mise à disposition des équipements et moyens nécessaires à l'accomplissement des missions des services, en assurant la cohérence ministérielle de ces actions* »[1].

[1] *Arrêté du 12 août 2013* portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

Qu'il s'agisse des moyens de force intermédiaire actuellement utilisés ou de ceux qui seront développés dans le futur, **il apparaît impératif, dans le même temps, de les moderniser afin de sécuriser leur utilisation.**

À titre d'exemple, le SAILMI a indiqué à la mission travailler avec la gendarmerie pour développer **une nouvelle grenade d'autodéfense**, qui permettrait de disperser un groupe violent ou de s'en dégager avant que le contact n'entraîne un risque létal pour l'une ou l'autre des parties. Il s'agit d'une grenade déflagrante de forte intensité sonore avec émission de produit irritant (poudre CS). Pour assurer la sécurité des personnes, cette munition présenterait deux avantages : elle ne contiendrait aucun explosif brisant et émettrait un signal sonore d'alerte, pour prévenir de l'imminence de l'explosion.

Le développement de l'intelligence artificielle (IA) ouvre également des perspectives intéressantes. Désormais, des systèmes d'intelligence artificielle (IA) peuvent par exemple être intégrés aux systèmes de visée de certains moyens de force intermédiaire, afin de bloquer le tir si une zone vulnérable (la tête par exemple) est détectée dans le champ du tir.

<u>Proposition n° 15</u> – Maintenir à disposition des forces de l'ordre l'ensemble des moyens de force intermédiaire aujourd'hui utilisés, tout en les modernisant afin de sécuriser leur utilisation.

En parallèle, confier au service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur le soin de développer de nouveaux moyens de force intermédiaire, en s'inspirant notamment des pratiques en cours à l'étranger.

Les travaux conduits par la mission d'information ont également mis en lumière **l'intérêt du recours aux brigades équestres dans le cadre du maintien de l'ordre.**

Comme souligné par la DNSP, « *malgré leur coût,* ***l'emploi des brigades équestres permet de réaliser une économie substantielle d'effectifs déployés au sol, dans la mesure où l'engagement de six chevaux équivaut à l'emploi de 25 policiers****. Elles s'avèrent particulièrement précieuses du point de vue de la gestion des foules* ». En effet, ces brigades équestres offrent :

– une grande capacité d'observation des cortèges, en raison de la hauteur du cavalier ;

– un net effet dissuasif, compte tenu de l'aspect impressionnant du cheval, renforcé par les équipements de protection dont il est doté ;

– un effet apaisant pour la population ;

– une facilitation des interpellations.

À l'heure actuelle et selon les informations communiquées par la DNSP, la filière sécurité publique de la police nationale compte six unités équestres[1] - ce qui correspond à 75 cavaliers et 50 chevaux. La création de deux à quatre unités supplémentaires est envisagée.

Compte tenu des avantages que présente le déploiement des brigades équestres, les rapporteurs recommandent **d'intensifier le recours à ces dernières.**

<u>Proposition n° 16</u> – Étendre le recours aux brigades équestres au cours des opérations de maintien de l'ordre.

Il importe par ailleurs de **moderniser l'équipement des forces de l'ordre, notamment pour les protéger de la violence croissante constatée au sein des manifestations**.

À titre d'exemple, si la DCCRS estime que l'équipement des CRS est globalement adapté aux mutations des manifestations, elle estime néanmoins que des marges d'amélioration demeurent :

– dans le domaine de la protection de la tête, où des casques plus récents et plus performants pourraient être fournis ;

– en matière de masques à gaz, qui apparaissent trop volumineux et dont les lunettes ne sont pas compatibles avec le casque de maintien de l'ordre équipant les compagnies ;

– les tenues devraient également être adaptées à l'usage de plus en plus fréquent chez les éléments violents de mortiers d'artifice en tir tendu contre les forces de l'ordre. Les tenues actuelles se collent à la peau et présentent des risques de perçage, qui peuvent causer des brûlures.

Concernant la gendarmerie, le CFMG a également fait état de besoins en termes de modernisation des équipements, tels que :

– des protections individuelles plus ergonomiques ;

– des équipements plus légers ;

– et un renforcement des protections contre le feu et les projectiles.

<u>Proposition n° 17</u> – Moderniser l'équipement des forces de l'ordre pour l'adapter aux mutations des formes de contestation.

[1] *Celles-ci sont situées dans les Bouches-du-Rhône, en Essonne, dans le Nord, en Seine-et-Marne, dans le Val-d'Oise et dans les Yvelines.*

Les auditions ont également mis en lumière **l'intérêt du recours à la vidéoprotection algorithmique**. Ainsi, la DNSP a indiqué que lors des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, les « **caméras augmentées** » ont « *fait gagner* ***un temps précieux dans la détection et la prise en compte des situations anormales ou à risques*** ». Cet avis est partagé par le syndicat Alternative Police CFDT, pour qui la vidéoprotection algorithmique constitue **un outil précieux d'aide au commandement.**

Compte tenu du potentiel que présente cette technologie, **la mission préconise de faciliter et d'élargir le recours à la vidéoprotection algorithmique, qui pourrait par exemple être mobilisée pour :**

– faciliter la préparation des dispositifs de maintien de l'ordre, en traitant et intégrant des données relatives à la configuration des lieux, au nombre de participants, à l'identification des risques, *etc.* ;

– détecter des individus ou des groupes d'individus s'organisant pour perturber une manifestation, organisant un contre-cortège ou commettant des dégradations ;

– détecter des mouvements de foule ;

– détecter des armes au sein des cortèges de manifestants ;

– ou encore évaluer le nombre de manifestants.

> **<u>Proposition n° 18</u> – Faciliter le recours à la vidéoprotection algorithmique, par exemple pour assurer la surveillance des groupes à risque, évaluer le nombre de manifestants, ou encore détecter des mouvements de foule ou la présence d'armes.**

Les travaux ont enfin mis en exergue **le nouvel apport des drones dans les opérations de maintien de l'ordre.**

Les drones constituent désormais **un instrument courant des opérations de sécurité intérieure**, qui permet aux forces de l'ordre de disposer d'une **vision d'ensemble des situations et d'adapter leurs interventions à l'évolution des troubles**. Ainsi, en dépit d'un cadre juridique encore contraignant, les drones constituent « *une véritable plus-value opérationnelle sur le terrain* »[1] .

Ces équipements présentent notamment l'avantage de permettre la surveillance de zones étendues ou difficiles d'accès, l'identification de mouvements de foule et le suivi de groupes mobiles, **sans exposer directement les agents aux risques liés à une intervention au sol**. Dans son rapport du 30 juin 2026 consacré aux *moyens aériens de la police et de la gendarmerie nationales*[2], le sénateur Bruno Belin soulignait ainsi que **les drones étaient devenus des « *capacités ordinaires* » des forces de sécurité intérieure**.

---

[1] *Réponses de la DGPN au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *<u>Rapport d'information n° 812</u> (2025-2026) fait par Bruno Belin au nom de la commission des finances sur les moyens aériens de la gendarmerie et de la police nationales, déposé le 30 juin 2026.*

Selon les informations communiquées par la DNSP, les drones de la police nationale ont été utilisés à 290 reprises en 2025 dans le cadre de dispositifs de maintien de l'ordre ou de services d'ordres et 21 fois dans un contexte de violences urbaines.

Au vu de ces avantages, **les rapporteurs insistent donc sur la nécessité de faciliter le recours aux drones dans le cadre des dispositifs de maintien de l'ordre.**

Cela pourrait par exemple passer par **la suppression du contingentement départemental des drones**. En l'état du droit, en effet, un arrêté du ministre de l'intérieur[1] limite le nombre maximal de caméras aéroportées pouvant être simultanément utilisées dans chaque département[2]. Les plafonds en vigueur sont fixés uniformément par catégorie de département, **i**ndépendamment du nombre de rassemblements effectivement organisés, de leur répartition géographique ou de l'ampleur des troubles auxquels les forces de sécurité intérieure peuvent être confrontées. Cette absence de souplesse, alors que les manifestations se multiplient et apparaissent de plus en plus dispersées sur le territoire, entrave le recours aux drones, alors que l'utilité de ces équipements tient précisément à leur capacité à « *absorber, dans des délais courts, un engagement exceptionnel* »[3], à l'image des épisodes de violences urbaines. En conséquence, « *les moyens aériens ne peuvent être dimensionnés à partir de leur seule activité moyenne* »[4].

Parallèlement à cet assouplissement du cadre juridique, il sera nécessaire, pour accompagner le recours croissant à cet outil, **d'acquérir de nouveaux drones et de former davantage d'opérateurs de drones**. À l'heure actuelle, la filière sécurité publique s'appuie sur 212 télépilotes et une flotte de 197 drones.

Le développement de l'utilisation des drones lors des opérations de maintien de l'ordre devra enfin s'accompagner du **renforcement de la lutte anti-drones (LAD) pouvant être mobilisés par les adversaires**. En effet, cette technologie peut être utilisée par des groupes violents à des fins de renseignement, de coordination ou de déstabilisation, ce qui appelle le développement de moyens de détection et de neutralisation.

---

[1] *Arrêté du 19 avril 2023* relatif au nombre maximal de caméras installées sur des aéronefs pouvant être simultanément utilisées dans chaque département et collectivité d'outre-mer.
[2] *VII de l'article L. 242-5 du CSI.*
[3] *Rapport d'information n° 812 (2025-2026) fait par Bruno Belin au nom de la commission des finances sur les moyens aériens de la gendarmerie et de la police nationales, déposé le 30 juin 2026.*
[4] Ibid.

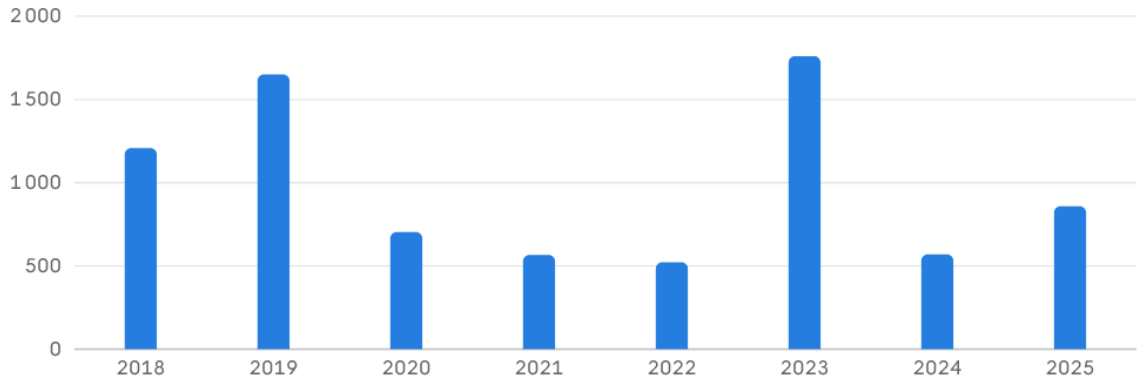
<u>Proposition n° 19</u> – Faciliter le recours aux drones dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre en acquérant de nouveaux drones, en formant davantage d'opérateurs de drones et en assouplissant le cadre juridique permettant d'y recourir, notamment en supprimant la limitation du nombre de drones pouvant être simultanément utilisés dans chaque département.

C. APRÈS : SANCTIONNER PLUS SÉVÈREMENT LES FAUTEURS DE TROUBLES EN AMÉLIORANT LA JUDICIARISATION DES VIOLENCES ET EN LEUR FAISANT SUPPORTER LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LEURS ACTES

Le SNMO recommande l'intégration aux opérations de maintien de l'ordre d'un dispositif judiciaire le plus en amont possible pour « *établir des procédures solides contre des individus ciblés* ».

Le **nombre de personnes interpellées** chaque année varie grandement en fonction des épisodes de manifestations violentes (épisode des Gilets jaunes 2018 et 2019, manifestations contre la réforme des retraites en 2023…). À titre d'exemple, en zone DGPN, **si 980 interpellations au cours de manifestations sont réalisées en moyenne par an**, ces chiffres ont varié de 522 interpellations en 2022 à 1 760 en 2023[1].

Nombre d'interpellations réalisées au cours d'une manifestation



Source : mission d'information à partir des données fournies par la DGPN

Les contraintes liées au maintien de l'ordre ne sont pas sans incidence sur la qualité des procédures diligentées, lesquelles ne permettent pas toujours d'imputer les infractions constatées aux personnes interpellées. Ce défaut d'éléments probants conduit les parquets à classer sans suite ou les juridictions correctionnelles à prononcer des relaxes.

[1] *Réponses de la DGPN au questionnaire des rapporteurs.*

Les **taux de classement sans suite** faute de preuves suffisantes ou du fait de nullités procédurales **atteint 40 % en 2025**[1]. Ce sont autant de personnes interpellées qui sont finalement relâchées sans être condamnées ni même poursuivies.

En revanche, 87 % des personnes poursuivables ont été présentées devant un tribunal, et seulement 13 % ont bénéficié d'une mesure alternative aux poursuites, ce qui témoigne d'une certaine fermeté des parquets en la matière[2].

Parmi les 313 condamnations visant une infraction principale commise lors d'une manifestation, prononcées entre 2024 et 2025, 34 % visaient une infraction principale de violence, 31 % une infraction de destruction ou de dégradation de biens ; 17 % la dissimulation du visage et 18 % la participation à un groupement formé en vue de la préparation de violences ou de destructions.

En 2025, 46 % des condamnations étaient assorties d'une peine d'emprisonnement et 17 % d'un emprisonnement en tout ou partie ferme. Le quantum moyen de l'emprisonnement ferme était de 7,5 mois[3].

1. Renforcer la répression du délit de participation à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations

L'article 222-14-2 du code pénal réprime le fait de **participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens**.

Cette incrimination présente ainsi le caractère d'une « **infraction obstacle** », qui permet d'intervenir avant la réalisation des dégradations, sans qu'il soit nécessaire de caractériser un commencement d'exécution constitutif d'une tentative punissable.

Créé par l'article 1er de la loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 *renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, ce délit visait initialement à améliorer la prévention des violences commises par des bandes, dans un contexte de délinquance urbaine. Comme le soulignait alors en 2010 le rapporteur de la commission des lois du Sénat, François Pillet, il s'agissait de faire du groupement « *non pas l'auteur de l'infraction, mais le moyen* ».

Sa création entendait ainsi combler les insuffisances des qualifications pénales existantes pour appréhender la préparation de violences collectives.

---

[1] *Réponses de la DACG au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *À titre de comparaison, toutes infractions confondues, pour l'année 2025, la part des poursuites est de 59% pour les atteintes aux personnes, et de 58 % pour les atteintes aux biens. Source : ministère de la justice,* Le traitement judiciaire des mis en cause dans les infractions pénales*, 2026.*

[3] *Réponses de la DACG au questionnaire des rapporteurs.*

Si les circonstances aggravantes de réunion ou de bande organisée permettent de réprimer plus sévèrement les violences commises à plusieurs, elles supposent la réalisation de l'infraction. Quant au délit d'association de malfaiteurs, prévu à l'article 450-1 du code pénal, il exige que le groupement ou l'entente ait pour objet la préparation de crimes ou de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement, excluant ainsi les violences de moindre gravité.

Bien qu'il n'ait pas été spécifiquement conçu à cette fin, **le délit présente un intérêt particulier pour le traitement judiciaire des violences commises en marge des manifestations.**

Selon les données transmises par la DACG[1], **18 % des 313 condamnations prononcées en 2024 et 2025 pour une infraction principale commise lors d'une manifestation concernaient la participation à un groupement formé en vue de la préparation de violences ou de dégradations**[2].

Ces violences peuvent en effet être le fait de groupes mobiles, dont l'action collective rend difficile l'identification des auteurs matériels de chaque infraction. Dans ce contexte, l'article 222-14-2 du code pénal offre un fondement juridique pour engager des poursuites à l'encontre d'individus dont la participation à la préparation de dégradations est établie par un faisceau d'éléments matériels et intentionnels, sans qu'il soit nécessaire de leur imputer personnellement la commission des infractions projetées[3].

Aux termes de l'article 222-14-2 du code pénal, le délit de participation à un groupement violent est puni **d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende**.

Ce quantum, retenu par le législateur lors de la création de l'incrimination en 2010, se situe parmi les niveaux les moins élevés de l'échelle des peines d'emprisonnement en matière correctionnelle. **Il apparaît aujourd'hui peu adapté aux nécessités de répression des violences collectives**.

---

[1] *Réponses de la DACG au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *L'utilisation de cette incrimination dans le cadre du maintien de l'ordre s'est notamment développée à l'occasion du mouvement des Gilets jaunes. Selon les données du ministère de la justice, reproduites dans le rapport d'enquête de l'Assemblée nationale n° 1864 (2023), le nombre de condamnations prononcées pour participation à un groupement en vue de la préparation de violences ou de dégradations est passé de 98 en 2017 à 142 en 2018, puis à 402 en 2019, soit une multiplication par près de trois entre 2018 et 2019.*

[3] *Dans un arrêt du 5 février 2025, relatif aux violences survenues lors de la manifestation contre les « méga-bassines » à Sainte-Soline le 25 mars 2023, la Cour de cassation a ainsi confirmé la condamnation d'un manifestant pour participation à un groupement formé en vue de la préparation de violences ou de dégradations. Pour caractériser sa participation consciente au groupement, les juges ont notamment retenu qu'il avait rejoint les membres du collectif dès la veille de la manifestation, qu'il détenait des documents diffusés par celui-ci pour anticiper les conséquences médicales et judiciaires des affrontements et qu'il s'était équipé d'une tenue destinée à dissimuler son identité (Cass. crim., 5 février 2025, n° 24-80.051).*

La mission d'information recommande de porter d'un à trois ans d'emprisonnement et de 15 000 à 45 000 euros d'amende les peines encourues pour ce délit. Les travaux conduits par la commission des lois à la suite des émeutes de juin 2023 avaient déjà mis en évidence l'importance de renforcer la réponse pénale à ces phénomènes[1].

Cette aggravation des peines répond à la volonté de mieux tenir compte des conséquences que ces groupements violents sont susceptibles d'emporter pour la sécurité des personnes et des biens. **Ces comportements, dont la répétition et l'ampleur ont été mises en évidence par les récents épisodes de violences collectives, justifient une réponse pénale adaptée à la gravité des troubles qu'ils sont susceptibles de provoquer.**

En plus d'être plus dissuasives, ces niveaux de peine permettront aux enquêteurs de mobiliser des techniques d'enquêtes susceptibles de faciliter l'identification des auteurs.

L'article 60-1-2 du code de procédure pénale subordonne en principe les **réquisitions portant sur les données de connexion, de trafic et de localisation** aux nécessités d'une procédure relative à un crime ou à un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement.

La peine d'un an d'emprisonnement attachée au délit de participation à un groupement violent ne permet donc pas, sur le seul fondement de cette infraction, de procéder à de telles réquisitions.

Cette difficulté avait **déjà été relevée par la mission d'information du Sénat sur les émeutes de juin 2023**. Constatant le rôle joué par les réseaux sociaux et les messageries dans l'organisation des violences, celle-ci avait recommandé de porter à trois ans d'emprisonnement la peine encourue pour cette infraction, afin de faciliter la réquisition des données de connexion aux fins d'identification et de localisation des personnes impliquées dans leur préparation[2].

Le même seuil de trois ans conditionne le recours à d'autres techniques d'investigation pertinentes en l'espèce, telles que les interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques, qui peuvent être prescrites par le juge d'instruction dans les conditions prévues à l'article 100 du code de procédure pénale, ou les opérations de géolocalisation en temps réel, régies par l'article 230-32 du même code. Il permet également la captation et la fixation d'images à l'aide de drones dans les lieux publics[3].

---

[1] *Rapport d'information du Sénat n° 521 (2023-2024) de M. François-Noël Buffet au nom de la commission des lois,* Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir, *proposition n° 14, p. 118*

[2] *Rapport d'information du Sénat n° 521 (2023-2024) de M. François-Noël Buffet au nom de la commission des lois,* Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir, *proposition n° 14.*

[3] *Article 230-47 du code de procédure pénale.*

2. Aggraver les sanctions liées aux manifestation non déclarées ou interdites pour les rendre plus dissuasives

L'étude de l'arsenal pénal actuel témoigne d'une **trop grande mansuétude de notre société à l'égard des fauteurs de troubles**, vestige malheureusement daté d'une époque où les débordements lors de manifestations étaient moins fréquents et moins violents.

Il s'agit d'un luxe que l'État ne peut plus se permettre. Pour préserver les forces de l'ordre, mieux calibrer les dispositifs et conserver une réelle capacité de réaction, **les autorités doivent conserver une capacité d'anticipation et donc de préparation des événements de voie publique.**

D'après les chiffres de la DOPC, uniquement **dans le territoire de la préfecture de police de Paris, en moyenne 155 manifestations non déclarées et 30 manifestations interdites se tiennent chaque année**[1]. Plus généralement **ce phénomène déstabilisant des manifestations non déclarées va croissant dans les territoires urbains**[2], avec un tournant remarqué par les préfets **après l'épisode des Gilets jaunes** en 2019[3], voire est devenu habituel dans certains territoires d'Outre-mer[4].

Ce sont autant d'événements susceptibles d'entraîner des débordements. Comme l'a rappelé le directeur général de la gendarmerie nationale, « *la plupart du temps, les incidents se produisent lorsqu'on est en présence de manifestations non déclarées ou dont les organisateurs sont dans une logique de confrontation* »[5].

Ces rassemblements, parce qu'ils n'ont pu être anticipés, **ne permettent pas au préfet de solliciter le renfort des UFM**. Leur sécurisation repose donc sur les effectifs locaux de police ou de gendarmerie, dépêchés en urgence et moins accoutumés au maintien de l'ordre.

Il convient de réagir, sans quoi les manifestations interdites ou non déclarées vont devenir habituelles, compliquant d'autant la tâche de préservation de l'ordre public.

Il n'est pas question d'alourdir le régime déclaratif des manifestations : les conditions d'exercice de la liberté de manifester doivent être maintenues. En revanche **le non-respect de ces conditions doit être plus sévèrement sanctionné** afin de prévenir la formation de manifestations spontanées voire interdites.

Les citoyens doivent intégrer les risques que représentent le fait d'organiser ou de participer à des manifestations qui sortent du cadre légal. La mission recommande donc de réévaluer l'échelle des peines encourues afin d'enrayer la progression de ces phénomènes.

---

[1] *Réponses de la DOPC au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Réponses des préfets de département au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Réponses du préfet du Rhône au questionnaire des rapporteurs.*
[4] *Réponses du préfet de Martinique au questionnaire des rapporteurs.*
[5] *Réponses au questionnaire des rapporteurs.*

(1) Sanctionner plus sévèrement le non-respect des obligations déclaratives, l'organisation d'une manifestation interdite et la participation à une telle manifestation

L'autorité investie du pouvoir de police, c'est-à-dire le maire ou le préfet dans les villes où la police est étatisée, peut, par arrêté motivé, interdire **toute manifestation de nature à troubler l'ordre public** (article L. 211-4 du CSI).

Étant donné les risques de plus en plus grands que font courir les organisateurs de manifestations interdites et non ou mal déclarées, à la fois aux manifestants eux-mêmes, mais aussi aux biens et aux personnes présentes à leurs abords, **la mission recommande de revoir l'échelle des peines applicables prévues à l'article 431-9 du code pénal.**

Il s'agirait ainsi avant tout de **doubler la peine encourue pour les infractions d'organisation d'une manifestation interdite** pour la porter à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende**.**

Mais pour des raisons de cohérence globale et pour ne pas encourager les non déclarations, il paraît tout aussi nécessaire d'appliquer les mêmes peines à l'organisation d'une manifestation non déclarée, ainsi qu'à la déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée.

Le fait de **participer à une manifestation malgré son interdiction,** n'est réprimé que par une contravention de quatrième classe, soit une amende de 135 euros[1], ce qui est insuffisamment dissuasif. Compte tenu des risques pour l'ordre public que représentent ces manifestations expressément interdites, **la mission recommande de porter la peine encourue à six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende**.

À des fins d'efficacité de la répression de cette infraction, l'action publique pourrait être éteinte par le versement d'une **amende forfaitaire délictuelle** (AFD), ce qui permettrait d'apporter **une réponse directe à des comportements dangereux et fortement perturbateurs de l'ordre public**. L'efficacité d'un tel dispositif dépendrait toutefois d'une double condition : que le montant de l'AFD soit suffisamment dissuasif et qu'il puisse y être fait recours y compris en état de récidive légale.

(2) Sanctionner d'une contravention la participation à une manifestation non déclarée

Aujourd'hui, la participation à une manifestation non-déclarée n'est pas sanctionnée. Seul l'organisateur d'une telle manifestation encourt une peine de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende que la mission recommande de doubler[2].

[1] *Article R. 644-4 du code pénal.*
[2] *Article 431-9 du code pénal.*

Répondant notamment à une demande des services de police[1], **la mission recommande de sanctionner ce comportement d'une contravention d'au moins la quatrième classe**, qu'il appartiendra au Gouvernement de prendre au plus vite.

<u>Proposition n° 20</u> – Renforcer la répression du délit de participation à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations.

<u>Proposition n° 21</u> – Délictualiser la participation à une manifestation interdite, assortie d'une possibilité d'amende forfaitaire délictuelle.

<u>Proposition n° 22</u> – Pénaliser la participation à une manifestation non déclarée.

3. Adapter les peines applicables aux éléments violents et prévenir leur participation à des manifestations futures

a) Prévoir des mesures destinées à écarter suffisamment tôt les éléments violents des manifestations

Le code pénal prévoit **une peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique** qui peut être prononcée dans les cas prévus à l'article 222-47 du code pénal, à savoir la plupart des infractions de violences[2].

D'une durée maximale de trois ans, elle emporte défense de manifester sur la voie publique dans certains lieux déterminés par la juridiction[3].

En 2025, 31 des 142 personnes condamnées pour une infraction commise à l'occasion d'une manifestation (soit moins de 22 %) ont été interdites de participer à une manifestation sur la voie publique.

Afin de renforcer l'efficacité de notre dispositif pénal, **la mission recommande de rendre automatique la peine complémentaire d'interdiction de manifestation** aux auteurs d'infractions de **violences aggravées**, notamment lorsqu'elles sont commises contre une personne dépositaire de l'autorité publique, avec dissimulation du visage, en réunion ou avec usage d'une arme.

---

[1] *Réponses de la DNSP au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Articles 222-7 à 222-13, 222-14-2 et 222-14-5 du code pénal.*
[3] *Article 131-32-1 du code pénal.*

Pour mémoire, même dans les cas où une peine est obligatoire, **la juridiction peut cependant, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine** en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Parallèlement, les individus **susceptibles de troubler gravement l'ordre public doivent pouvoir faire l'objet d'une interdiction administrative de participer à une manifestation** lorsque cette dernière est elle-même susceptible de donner lieu à de tels troubles.

Une mesure d'interdiction de manifestation avait été introduite à l'article 3 de la loi dite « anti-casseurs »[1] de 2019. Le Conseil constitutionnel avait censuré ce dispositif, en considérant qu'il portait au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'était pas adaptée, nécessaire et proportionnée[2].

Toutefois, la censure du Conseil constitutionnel ne portait pas tant sur le principe même d'une telle interdiction administrative, que sur ses conditions de mise en œuvre. En effet, des interdictions administratives existent dans d'autres domaines proches, par exemple en matière de sécurité des manifestations sportives[3].

Afin de garantir la constitutionnalité du dispositif, la mission d'information recommande que l'interdiction préfectorale soit motivée à la fois par le profil de l'individu et les circonstances locales : ne seraient concernées que les personnes susceptibles de troubler gravement l'ordre public lorsque la manifestation comporterait elle-même des risques de violences.

<u>Proposition n° 23</u> – Rendre automatique, pour les auteurs des infractions les plus graves, le prononcé de la peine complémentaire d'interdiction de participation à une manifestation prévue à l'article 222-47 du code pénal.

<u>Proposition n° 24</u> – Créer une interdiction administrative de participer à une manifestation sur la voie publique pour les personnes susceptibles de troubler gravement l'ordre public.

---

[1] *Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019* visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

[2] *Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019*, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, *par. 18 à 26.*

[3] *Article L. 333-16 du code du sport relatif aux interdictions de stade pouvant être infligées aux personnes les plus violentes.*

[3] *Selon les conditions posées par le cinquième alinéa de l'article 55-1 précité, cette faculté demeure subordonnée à la nécessité que ces relevés signalétiques soient l'unique moyen d'identifier une personne entendue librement ou placée en garde à vue, qui refuse de justifier de son identité ou fournit des éléments manifestement inexacts. L'opération doit en outre être autorisée par écrit par le procureur de la République et respecter les exigences de nécessité et de proportionnalité.*

b) Faciliter l'identification des éléments violents

L'article 55-1 du code de procédure pénale **autorise les officiers de police judiciaire à procéder à des relevés signalétiques, notamment à la prise d'empreintes digitales ou palmaires ou de photographies** des personnes mises en cause pour tout crime ou délit.

Depuis la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 *relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, le cinquième alinéa de l'article 55-1 du code de procédure pénale **autorise le recours à la contrainte physique pour réaliser ces relevés**. Cette faculté est réservée aux personnes entendues librement ou placées en garde à vue pour un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement[1].

Le quantum actuel d'un an d'emprisonnement attaché au délit de participation à un groupement violent fait ainsi obstacle à la réalisation de ces relevés signalétiques sous contrainte. Cette limitation pose une difficulté particulière dans le contexte des violences collectives, dont les auteurs sont soucieux de dissimuler leur identité.

Les conséquences sont alors doubles :

– les enquêteurs peuvent se trouver dans l'impossibilité d'établir avec certitude l'identité d'une personne soupçonnée d'avoir participé à la préparation de dégradations, lorsque celle-ci refuse de coopérer ;

– l'impossibilité d'obtenir ces relevés peut également faire obstacle à leur enregistrement dans les fichiers de police et, par conséquent, aux rapprochements judiciaires susceptibles d'être effectués.

Les fichiers de police judiciaire

Les services de police et de gendarmerie disposent de plusieurs fichiers susceptibles de contribuer à l'identification des personnes mises en cause dans une procédure pénale. Parmi eux figurent le **traitement d'antécédents judiciaires (TAJ)**, qui rassemble des informations sur les personnes mises en cause et les victimes, le **fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)**, ainsi que le **fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)**.

Le TAJ et le FAED présentent un intérêt particulier pour les relevés signalétiques prévus à l'article 55-1 du CPP, qui comprennent notamment la prise de photographies et d'empreintes.

Le TAJ (articles 230-6 et R. 40-23 à R. 40-26 du CPP) constitue un fichier général d'enquête destiné à faciliter la constatation des infractions, le rassemblement des preuves et la recherche de leurs auteurs. Il peut notamment contenir les photographies des personnes mises en cause, y compris des photographies du visage présentant les caractéristiques techniques permettant le recours à un dispositif de reconnaissance faciale.

Le FAED (articles R. 40-38-1 à R. 40-38-3 du CPP) est spécialisé dans l'identification par les empreintes digitales et palmaires. L'article R. 40-38-2 du code de procédure pénale autorise notamment **l'enregistrement** :

– des empreintes d'origine inconnue recueillies dans le cadre d'une enquête ou d'une information judiciaire portant sur un crime ou un délit ;

– celles recueillies, notamment au cours d'une enquête de flagrance ou préliminaire, sur des personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants de participation au délit.

Dans ce cadre, **l'utilisation du fichier à des fins de comparaison n'implique pas nécessairement l'enregistrement des empreintes recueillies**. Tel est notamment le cas de celles prélevées dans le cadre d'une vérification d'identité, qui peuvent être comparées aux données du FAED sans y être conservées (art. R. 40-38-2 du CPP).

L'accès au FAED est réservé aux personnels individuellement désignés et habilités, notamment au sein des services de police et de gendarmerie chargés de missions de police judiciaire[1].

Il convient alors de distinguer **l'accès direct au fichier**, réservé à certaines catégories de personnels, de **la communication des résultats d'une opération d'identification**. Les officiers et agents de police judiciaire peuvent ainsi recevoir les résultats des comparaisons qu'ils ont demandées, pour les besoins des procédures judiciaires dont ils sont saisis (art. R. 40-38-7 du CPP).

Source : commission des lois

<u>Proposition n° 25</u> – Dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue pour des délits commis à l'occasion d'une manifestation, faciliter la prise d'empreintes digitales ou palmaires ou d'une photographie face à une personne refusant de donner son identité.

4. Améliorer la recherche, l'interpellation et la condamnation des fauteurs de troubles

a) Favoriser la coordination entre le parquet, l'autorité préfectorale et les forces de l'ordre pour améliorer la réponse pénale

Comme l'indique le SNMO, **l'information des magistrats**, en amont et en aval des dispositifs, permet d'optimiser la réponse pénale.

Avant même la publication du SNMO, le rapprochement des parquets avec l'autorité préfectorale et leur présence sur les lieux des événements, au poste de commandement opérationnel, était préconisé par les instructions du ministre de la justice[2].

---

[1] *Certains agents des douanes et des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires peuvent également le consulter dans la limite de leurs attributions (article R. 40-38-7, I, du code de procédure pénale).*

[2] *Circulaire du 22 novembre 2018 relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit « des Gilets jaunes ». La présence du parquet dans les salles de*

Pour autant, de l'aveu des représentants des procureurs de la République, « *si depuis le SNMO les choses s'organisent, le judiciaire et le maintien de l'ordre public restent difficilement complémentaires dans des temps de manifestation de grande tension* » et il est même **« *fréquent que les opérations de maintien de l'ordre soient préparées par les services administratifs préfectoraux sans association particulière ou systématique des parquets* »** [1].

L'information du parquet est nécessaire à plusieurs titres, identifiés par la DACG et par les représentants des procureurs entendus par les rapporteurs.

En premier lieu, la connaissance du dispositif permet au procureur de définir le périmètre des réquisitions aux fins de contrôle d'identité de toute personne, et de fouilles de bagages et de visite de véhicules prévues aux articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale. L'article 78-2-5 du code de procédure pénale permet de faire procéder sur les lieux d'une manifestation sur la voie publique et à ses abords immédiats aux fouilles de bagages et la visite de véhicules aux fins de rechercher le seul délit de participation avec arme à une manifestation ou réunion publique, prévu à l'article 431-10 du code pénal.

En second lieu, la connaissance des risques liés à une manifestation permet de calibrer le dispositif pénal et notamment d'assurer une permanence du parquet pour absorber le flux des procédures. Cela est particulièrement important pour les juridictions de petite et moyenne tailles qui sont de plus en plus confrontées à des événements à risques. Le traitement judiciaire est facilité par une organisation des permanences du parquet et des services du siège afin d'absorber le flux exceptionnel de procédures en lien avec l'événement. Les parquets mobilisent à ce titre les procédures de comparution rapides que sont principalement la comparution immédiate et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité sur déferrement, lesquelles permettent de juger les faits rapidement après leur commission et de ne pas emboliser les capacités ultérieures d'audiencement. Des instructions de politique pénale relatives aux interpellations à privilégier, aux qualifications pénales à retenir et au cadre juridique à mettre en œuvre, peuvent être délivrées en amont.

Enfin, la présence d'un représentant du parquet sur les lieux des événements permet de cibler les interpellations et d'orienter immédiatement la réponse pénale.

<u>Proposition n° 26</u> – Renforcer la coordination entre forces de l'ordre, préfectures et autorité judiciaire pour une réponse pénale plus efficace.

commandement était également préconisée dans le cadre d'événements particuliers, tels que les matchs de la ligue professionnelle de football.

[1] *Réponses de la CNPR au questionnaire des rapporteurs.*

Sous-proposition n° 1 – Améliorer la communication en amont des forces de l'ordre et des préfets avec l'autorité judiciaire, pour permettre aux parquets de mettre en place un dispositif judiciaire adapté et mobiliser les effectifs nécessaires.

Sous-proposition n° 2 – Renforcer la présence de l'autorité judiciaire dans les salles de commandement, afin d'orienter en direct les choix d'interpellation, de répondre aux questions des officiers de police judiciaire, de traiter en direct les dossiers, de contrôler les procédures et de notifier en temps réel des poursuites pénales (pratique antérieure au SNMO, à généraliser).

b) *Renforcer la qualité des procédures afin d'améliorer le taux de poursuites*

(1) *Des procès-verbaux d'interpellation dont la qualité demeure perfectible*

Constatant le **faible taux de poursuites pénales** engagées à la suite des interpellations auxquelles il est procédé au cours des opérations de maintien de l'ordre, les rapporteurs souhaitent insister sur **la nécessité d'établir des procédures solides pour pouvoir sanctionner effectivement les fauteurs de troubles.**

Les auditions menées par la mission ont en effet montré que l'établissement de PV d'interpellation suffisamment circonstanciés pour permettre l'engagement a posteriori de poursuites, soulève des difficultés au sein des forces de l'ordre engagées sur des dispositifs de maintien de l'ordre : « ***la qualité des procès-verbaux est une problématique connue et identifiée*** »[1].

Ainsi, **les PV d'interpellation**[2] **se révèlent très souvent lacunaires,** selon la CNPG, et contiennent trop peu d'éléments pour caractériser les faits reprochés.

Ce constat s'explique, d'une part, par les difficultés à réunir les éléments probants nécessaires au cours d'une manifestation. Comme expliqué par la CNPG, « ***la preuve par témoin, du policier ou gendarme interpellateur, est souvent délicate en raison des circonstances et du contexte de l'interpellation : l'agent des forces de l'ordre [...] interpellateur poursuivra évidemment sa mission de maintien de l'ordre après l'interpellation****, au sein d'un dispositif mouvant dont les déplacements ne sont pas vraiment prévisibles.* ***Il n'a souvent matériellement pas le temps de rédiger dans l'instant le PV de mise à disposition*** *[…]. En général, il relève d'unités qui ne sont pas stationnées à proximité du lieu de la manifestation : recueillir ses procès-verbaux ou son audition, ou par exemple un certificat médical descriptif de ses blessures, est donc souvent matériellement complexe. Par ailleurs, l'enquête se déroule bien souvent en flagrance*

[1] *Réponses de la DACG au questionnaire des rapporteurs.*

[2] *L'interpellation de l'auteur d'une infraction au cours d'une manifestation donne lieu à la rédaction, par l'agent interpellateur, d'un PV d'interpellation contenant les éléments nécessaires à la caractérisation de l'infraction reprochée. Ce PV est ensuite remis à l'OPJ, qui initiera la procédure d'enquête et pourra demander, le cas échéant, des correctifs.*

pendant le temps de la garde à vue, soit un délai maximum de 48 heures. ***Or, pendant ce temps d'enquête, le ou les policiers CRS ou gendarmes mobiles interpellateurs ont rejoint leur casernement parfois lointain et sont injoignables pour une audition ou une mise en présence jugée nécessaire en complément de leur PV de remise****. Cette indisponibilité de l'agent interpellateur constitue une source de fragilité dans la production de la preuve*. »

Les marges de progrès dans la rédaction des PV d'interpellation s'expliquent, d'autre part, par le fait que « *les unités de maintien de l'ordre ne sont pas formées à la procédure judiciaire* » comme l'a indiqué le syndicat Unités magistrats.

(2) *La nécessaire amélioration des premiers actes de procédure*

Afin de permettre l'engagement de poursuites pénales à l'encontre des auteurs d'infractions, la mission recommande donc d'améliorer la qualité des premiers actes de procédure.

Dans cette optique, il pourrait être envisagé, en premier lieu, de **généraliser le dispositif des « OPJ de l'avant »**, intégrés au plus proche des EGM et dont « *le contact permanent (…) avec les forces de maintien de l'ordre permet* ***la prise en compte des impératifs probatoires d'une procédure pénale*** »[1], contribuant ainsi à garantir la solidité juridique des PV d'interpellation.

Les officiers de police judiciaire de l'avant

Au sein de la gendarmerie nationale, les OPJ de l'avant sont, ainsi que l'a indiqué la DGGN, des militaires de la gendarmerie départementale « *intégrés dans les EGM lors des opérations majeures, afin de faciliter la matérialisation des infractions, leur constatation et les interpellations des auteurs de ces infractions* ».

Les OPJ de l'avant suivent au préalable **la formation « PJ de l'avant »** délivrée par le CNEFG dans le cadre des stages PECO. Durant cette formation, d'une durée de deux semaines, les intéressés sont directement intégrés à l'ensemble des exercices des EGM.

Les OPJ de l'avant présentent l'avantage de « ***rapprocher compétence judiciaire et réalité du terrain sans demander aux unités de maintien de l'ordre d'assurer elles-mêmes l'intégralité du travail judiciaire***[2] ».

Dans cette même logique consistant à placer des OPJ à proximité des dispositifs de maintien de l'ordre, pour sécuriser la rédaction des PV d'interpellation et le recueil de preuves, il pourrait être envisagé de **placer « des cars mobiles d'OPJ, proches des dispositifs.** Cela permettra aux effectifs interpellateurs de s'épargner le déplacement au commissariat pour rédiger leur rapport d'interpellation. Aujourd'hui, ils rédigent leurs rapports dans l'urgence car ils doivent retourner sur le service. Situation qui produit trop de cas

[1] *Réponses de la DACG au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Contribution écrite d'Unité magistrats.*

de nullité. Des cars d'OPJ proches des manifestations seraient un gain de temps (pas de trajet à réaliser pour présenter l'interpellé à l'OPJ), d'efficacité (car moins de cas de nullité), et de sécurité (car les effectifs interpellateurs seront moins longtemps absents du dispositif de maintien de l'ordre) »[1].

Parallèlement, il importe d'améliorer la qualité des PV d'interpellation, pour favoriser ensuite le traitement judiciaire et sécuriser les procédures.

Un tel objectif pourrait être atteint, d'une part, par **la systématisation de la fourniture de fiches de mise à disposition standardisées à destination des forces de l'ordre par les parquets**. Ces fiches, préparées en amont par les parquets, permettent aux effectifs interpellateurs de remettre l'auteur d'une infraction interpellé au cours d'une manifestation à un OPJ, sans avoir à rédiger de PV d'interpellation.

D'autre part, le système « MAD », déployé par la préfecture de police de Paris à l'occasion des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, pourrait être étendu.

Ce dispositif permet de **générer une fiche de mise à disposition directement sur les portables Néo 2** de chaque policier déployé sur la voie publique. Cette fiche dématérialisée, préremplie en fonction du type d'infraction, permet en outre une identification systématique de l'interpellateur ainsi que l'intégration d'une photographie de la personne interpellée. Elle peut être visualisée directement par les OPJ, sans que l'agent ayant procédé à l'interpellation doive se déplacer au commissariat, ce qui permet l'enclenchement immédiat des démarches subséquentes par le service enquêteur.

Enfin, la mission recommande de renforcer la formation des forces de l'ordre en matière de rédaction de PV et de les sensibiliser aux enjeux de judiciarisation, toujours dans l'optique d'améliorer la qualité des procédures.

<u>Proposition n° 27</u> – Améliorer la qualité des premiers actes de procédures.

<u>Sous-proposition n° 1</u> – Généraliser les officiers de police judiciaire de l'avant ou placer des cars d'officiers de police judiciaire proches des dispositifs de maintien de l'ordre.

<u>Sous-proposition n° 2</u> – Améliorer la qualité des procès-verbaux de mise à disposition, par exemple en généralisant le recours aux procès-verbaux dématérialisés qui rappelleraient la procédure à appliquer et qui seraient automatiquement transmis aux commissariats et en préparant des fiches de mise à disposition standardisées.

[1] *Réponses d'Alternative Police au questionnaire des rapporteurs.*

Sous-proposition n° 3 – Sensibiliser les forces de l'ordre à la judiciarisation et mieux les former à la rédaction de procès-verbaux.

c) Renforcer les moyens facilitant l'interpellation des auteurs de violences et de dégradations

Si le SNMO fait de la judiciarisation l'un des huit principes du maintien de l'ordre, il précise que « *selon le contexte, l'interpellation pourra être réalisée au cours de la manifestation ou différée* ». Compte tenu des risques liés aux interpellations *in situ*, et des incompréhensions que ces dernières peuvent susciter chez les manifestants pacifiques, la mission d'information recommande de développer les moyens permettant de rassembler les éléments probatoires et d'identification facilitant l'interpellation différée des délinquants.

Les évolutions technologiques ouvrent à cet égard des perspectives intéressantes.

(1) Systématiser la captation d'images en vue de leur exploitation judiciaire

La circulaire du 20 septembre 2016 *relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs*[1] invite les services d'enquête à utiliser des dispositifs de captation d'images et à prendre toutes mesures conservatoires permettant l'identification ultérieure des auteurs d'infractions.

En vertu de son pouvoir général de réquisition prévu à l'article 60-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République peut donner accès aux services d'enquête aux images de vidéosurveillance où à celles captées par d'autres dispositifs.

Pour que ces moyens de collecte soient efficaces, il faut y recourir de manière systématique et surtout suffisamment réactives, afin d'ordonner la conservation des images avant leur effacement. Pour les images captées par drones administratif, ce délai n'est que de sept jours. Pour les images captées par les caméras de vidéoprotection, cette durée de conservation est arrêtée par le préfet, dans la limite d'un mois maximum[2]. Elle est également d'un mois pour les caméras individuelles des agents. Or ces délais sont souvent trop courts, notamment du fait du dépôt tardif des plaintes[3].

La caméra-piéton est importante dans la matérialisation de certaines infractions *a posteriori*[4]. Elle est d'ailleurs plébiscitée par les personnes, représentants des avocats et autorités entendues par la mission d'information.

---

[1] *Circulaire du 20 septembre 2016* relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs, *NOR : JUSD1626163C*

[2] *Article L. 252-5 du code de la sécurité intérieure.*

[3] *Réponses de l'IGGN au questionnaire des rapporteurs.*

[4] *Le cadre juridique d'emploi est précisé aux articles L. 241-1 et suivants du CSI.*

Le DNSP considère que « *le port systématique de la caméra-piéton et son déclenchement lors d'interventions difficiles permet d'apporter des éléments de contexte essentiels pour les procédures administratives et judiciaires menées ultérieurement* »[1]. Le DDCRS indique également que « *les instructions sont données à ce que l'ensemble des personnels CRS soient porteurs de leur caméra-piéton* »[2]. Alors que la dotation en caméras individuelles devait être systématique au 1er juillet 2021, l'IGPN constate que certains services n'en sont toujours pas équipés. De plus, les batteries actuellement utilisées ne permettent pas un enregistrement continu sur toute la durée d'un service d'ordre.

En outre, les représentants des procureurs de la République regrettent que si les caméras individuelles « *sont souvent utilisées pour des retours d'expérience, dans un cadre administratif, elles le sont rarement comme élément de preuve judiciaire* ».

Pour toutes ces raisons, la mission d'information considère que l'usage des captations d'image dans les procédures judiciaires est encore perfectible et doit être amélioré.

(2) Créer le cadre juridique de la captation vidéo par des drones judiciaires

Les drones sont aujourd'hui utilisés avec succès dans le cadre d'enquêtes judiciaires ouvertes en flagrance ou en préliminaire. Le régime de la captation et de la fixation d'images a été sécurisé par la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 *relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure* qui les réserve aux enquêtes relatives à des crimes et délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement[3]. Si un certain nombre d'infractions commises à l'occasion de manifestations sont concernées, ce régime est toutefois peu adapté à la collecte de preuves dans le contexte du maintien de l'ordre. Les violences et dégradations commises lors des manifestations, compte tenu de leur caractère souvent éruptif et du délai très court de leur commission, rend leur usage peu opérationnel. Ils restent donc aujourd'hui principalement cantonnés au rôle administratif d'analyse de la gestion des flux et d'aide à la décision opérationnelle[4].

La CNPG, entendue par les rapporteurs, a ainsi relevé que, si les drones sont désormais couramment utilisés dans le cadre des opérations de police administrative pour guider les forces de l'ordre, « *les images captées à l'aide de ce procédé sont peu utilisées comme moyens de preuve dans un cadre judiciaire* ». Elle a précisé que, faute de doctrine clairement définie, « *l'articulation entre procédure administrative et procédure pénale pourtant possible sur le plan procédural reste embryonnaire* »[5].

---

[1] *Réponses de la DNSP au questionnaire des rapporteurs.*
[2] *Réponses de la DCCRS au questionnaire des rapporteurs.*
[3] *Articles 230-47 et suivants du code de procédure pénale.*
[4] *Voir* supra *la partie relative à la gestion opérationnelle des manifestations.*
[5] *Réponses de la CNPG au questionnaire des rapporteurs.*

Les caméras aéroportées permettent notamment de suivre les déplacements de groupes violents, de documenter la commission d'actes de violence ou de dégradation et de recueillir des éléments susceptibles d'être exploités dans le cadre d'investigations ultérieures. La CNPG a souligné à cet égard que « *la preuve par l'image est évidemment la plus pertinente et la plus démonstrative* » pour des infractions commises par des gestes, telles que les jets de projectile ou les coups portés.

Afin de pouvoir mobiliser les drones avant la commission des infractions recherchées, la mission recommande de s'inspirer du modèle des réquisitions du procureur de la République autorisant préventivement les officiers de police judiciaire à procéder à des contrôles, fouilles de bagages et visites de véhicules listées aux articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale (voir *supra*).

Une nouvelle forme de réquisition du procureur de la République permettrait la mobilisation préventive de drones judiciaires en complément des drones administratifs[1]. Ils seraient destinés à la recherche des infractions de violences et de destructions et dégradations susceptibles de se produire à l'occasion de manifestations.

Comme l'indique la CNPR : « *L'usage des drones à des fins d'identification, de caractérisation de participation d'individus à des actions concertées, en vue d'une poursuite et d'une répression judiciaire efficace doit être massivement investi* ». Doublé d'autres moyens de preuve, tels que les produits de marquage à distance, ils pourraient faciliter l'identification des fauteurs de trouble voire permettre leur interpellation différée.

(3) Utiliser les moyens de marquage à distance ayant fait leurs preuves dans d'autres domaines de la police judiciaire

Le ministre de l'intérieur a confié en 2021 à la gendarmerie nationale l'expérimentation du marquage à distance individualisant de longue portée (MADI-LP).

Dispositif d'investigations judiciaires, le MADI-LP a pour objectif de marquer tout auteur d'infraction grave dans un contexte de troubles à l'ordre public qui ne permet pas son interpellation dans le temps de la commission des faits.

Conçu par l'Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale (IRCGN), ce dispositif propulse, sur une distance de 10 à 30 mètres, un produit de marquage codé (PMC) contenu dans une bille, uniquement détectable à l'aide d'une lampe spéciale. Ce marquage peut traverser la couche de vêtements et ne disparaît de la peau qu'après plusieurs jours. Le mis en cause peut ainsi être interpellé de manière différée.

---

[1] *Certes, rien ne s'oppose a priori à l'utilisation judicaire d'images de drones captées sous un régime administratif. Toutefois, en plus de n'être pas déployés dans un but de constatations d'infractions ou de recherche des auteurs, les images captées par ces drones ne sont conservées que sept jours (article L. 242-4 du CSI).*

Les PMC sont utilisés par la police judiciaire depuis 2014, notamment dans les affaires en lien avec la criminalité organisée. Ce fut le cas, en 2021, de quelque 250 enquêtes. Ils sont donc en eux-mêmes considérés comme un élément de preuve fiable devant les tribunaux.

Toutefois, la force probante des PMC utilisés dans un contexte de maintien de l'ordre a été contestée. La possibilité de transfert après coup du PMC sur des individus sans lien avec l'infraction et qui seraient entrés en contact avec l'individu marqué relativiserait leur force probatoire.

En revanche, les magistrats entendus par les rapporteurs considèrent que cet obstacle pourrait être surmonté si le MADI était couplé à une captation vidéo[1]. Le recoupement des images du marquage associé à l'examen des vêtements permettrait d'assurer que la personne marquée est bien l'auteure de l'infraction.

Proposition n° 28 – Renforcer les moyens de preuve mobilisables à l'encontre des auteurs de violences afin de faciliter les interpellations et les poursuites judiciaires différées.

Sous-proposition n° 1 – Systématiser le recueil d'images vidéo pour prouver la commission d'une infraction et mieux identifier les auteurs.

Sous-proposition n° 2 – Mettre en place des drones judiciaires avec des opérateurs chargés de rechercher les auteurs d'infractions.

Sous-proposition n° 3 – Permettre le marquage par produits de marquage codés, notamment pour procéder à des interpellations différées.

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

La multiplication des épisodes de violences collectives dont notre pays a été le théâtre au cours des dernières années représente un coût considérable, qui pèse essentiellement sur l'État et, *in fine*, les contribuables.

Cette situation inacceptable est en partie liée aux difficultés rencontrées par les autorités et les victimes pour identifier les auteurs de violences et de dégradations et pour caractériser leur responsabilité individuelle. Même lorsqu'ils sont condamnés à réparer les dommages qu'ils ont causés, les délinquants sont bien souvent insolvables, ce qui compromet le recouvrement effectif des dommages et intérêts dus à l'État et aux victimes.

[1] *Réponses d'Unité magistrats au questionnaire des rapporteurs.*

Dans ce contexte, il convient de responsabiliser financièrement les individus qui se livrent à de tels actes en facilitant l'engagement de leur responsabilité juridique, d'une part, et en levant les obstacles liés à leur insolvabilité éventuelle, d'autre part.

a) Alors que les épisodes de violences collectives se multiplient, l'État continue de supporter le coût des dégradations

(1) La multiplication des épisodes de violences collectives fait peser une charge démesurée sur la collectivité

S'ils ont provoqué un effet de sidération par leur ampleur et leur violence, les événements des 17 et 18 octobre sont loin d'être un cas isolé. **Ces dernières années, les séquences de violences collectives se sont multipliées**, qu'elles aient eu lieu en marge d'événements sportifs, de manifestations ou dans le cadre d'émeutes urbaines.

Plusieurs évolutions, qui tendent à devenir structurelles, de ce phénomène méritent d'être soulignées.

D'une part, comme l'avait déjà relevé la commission des lois dans le rapport qu'elle avait consacré aux émeutes de l'été 2023, **des groupes de délinquants opportunistes viennent désormais se joindre aux professionnels de la violence en marge des rassemblements, profitant du désordre pour commettre des vols, des pillages et des dégradations**.

D'autre part, **ces phénomènes ne sont plus circonscrits à quelques territoires, tels que les grands centres urbains, ou à quelques événements isolés**, mais tendent à se produire de façon systématique et à se répandre sur l'ensemble du territoire national.

Il en résulte un coût croissant et particulièrement élevé pour la collectivité. À cet égard, certaines données récentes permettent de prendre la mesure de l'ampleur du problème.

Le coût des dommages provoqués par **les émeutes des mois de juin et juillet 2023, qui s'étaient prolongées onze nuits, a été estimé à 1 milliard d'euros par le Sénat, et le nombre de commerces pillés à 1 000.**

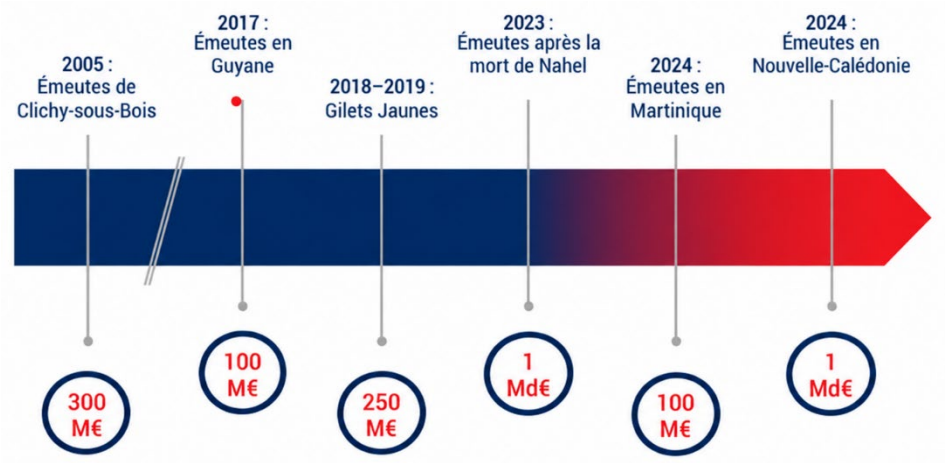
À titre de comparaison, la mobilisation des Gilets jaunes (2018-2019) avait engendré un coût d'environ 250 millions euros, et le bilan des émeutes de 2005 s'était élevé à environ 300 millions d'euros.

Preuve de l'ampleur croissante et considérable des dégâts occasionnés par les récents épisodes de violences : **le coût des dommages causés aux biens au cours de la seule journée du 17 octobre (et la nuit qui a suivi) rejoint peu ou prou celui des émeutes de 2023**. En effet, d'après les estimations disponibles, les dommages matériels (sans compter les pertes d'exploitation)

liés à cet événement devraient **s'établir au minimum à plusieurs centaines de millions d'euros, et pourraient approcher du milliard d'euros**[1].

Quant au nombre de commerces pillés ou dégradés au cours de cette séquence, il dépasse largement, d'après les premières estimations, les chiffres de 2023 : **le nombre de commerces touchés serait compris entre 2 500**[2] **et 3 000**[3].

Coût des événements majeurs d'ordre public survenus en France au cours des dernières années



Source : Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers et direction générale du Trésor

(2) Faute de pouvoir identifier et poursuivre efficacement les auteurs de dommages, l'État supporte une grande partie de ces coûts

Les difficultés, rappelées précédemment, que rencontrent les autorités pour identifier et poursuivre les auteurs de violences et de dégradations se répercutent sur la capacité à engager la responsabilité de ces derniers et obtenir la réparation des dommages.

(a) Une charge assumée en partie par l'État au titre d'un régime de responsabilité sans faute

L'État assume financièrement une partie importante des dommages causés à l'occasion des rassemblements, en vertu d'un régime de responsabilité sans faute désormais inscrit dans le code de la sécurité intérieure.

---

[1] *Selon l'agence de notation « Morningstar DBRS », le montant des sinistres assurés liés aux violences des 17 et 18 octobre 2026 pourrait s'établir à 1,2 milliard d'euros, sous réserve de l'absence de nouvelles violences d'ampleur. La Fondation IFRAP estime, quant à elle, sur la base d'hypothèses de couverture assurantielle, que les assureurs supporteraient environ 800 millions d'euros sur un coût économique global évalué à 1,1 milliard d'euros.*

[2] *D'après les estimations de CCI France.*

[3] *D'après les déclarations du ministre du commerce, Serge Papin, devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 27 octobre 2026.*

L'article L. 211-10 du CSI prévoit en effet un régime spécial de responsabilité sans faute de l'État[1] à raison des dommages causés par des attroupements ou rassemblements. Il a pour objet de **faire supporter à la collectivité les conséquences dommageables des troubles résultant d'attroupements ou de rassemblements**, indépendamment de toute faute commise par les autorités publiques.

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 211-10 du CSI, « *l'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens* ». Ce faisant, les victimes n'ont pas à établir l'existence d'une faute de l'État dans la prévention ou la gestion des troubles pour obtenir réparation des dommages subis.

La jurisprudence administrative a progressivement précisé le champ de ce régime de responsabilité, notamment en ce qui concerne la distinction entre les violences commises dans le prolongement d'un rassemblement spontané et les actes délictueux procédant d'une action préméditée et autonome[2]. Le Conseil d'État a **ainsi jugé que le caractère prémédité ou organisé des violences ne faisait pas, à lui seul, obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'État, dès lors que les dommages pouvaient être regardés comme résultant d'un attroupement ou d'un rassemblement**[3].

De même, à propos de dégradations commises lors de manifestations d'agriculteurs, le Conseil d'État a considéré que leur « *caractère organisé et prémédité* » ne suffisait pas à exclure la responsabilité de l'État, dès lors que les actes « *avaient été commis à l'occasion de manifestations sur la voie publique, organisées à l'appel de plusieurs organisations syndicales […] et non par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre des délits* »[4].

À l'inverse, **les dommages résultant d'actions préméditées, organisées par des groupes structurés dans le seul but de commettre des infractions, ne relèvent pas du régime de responsabilité du fait des attroupements**[5].

---

[1] *Issu de l'article 106 de la loi* sur l'organisation municipale du 5 avril 1884

[2] *Louis Dutheillet de Lamothe et Guillaume Odinet,* « L'introuvable attroupement », *AJDA, 2017, p. 524.*

[3] *Il a notamment admis l'application de ce régime à l'incendie d'un garage commis à la suite d'un rassemblement spontané, malgré l'utilisation de* « moyens de communication [et] de cocktails Molotov » *par les auteurs des violences, compte tenu du lien entre ces dernières et le rassemblement initial (Conseil d'État, décision n° 386536 du 30 décembre 2016).*

[4] *Conseil d'État, décision n° 416352 du 3 octobre 2018.*

[5] *Le Conseil d'État a ainsi écarté l'application de l'article L. 211 10 du CSI à des dégradations commises sur une autoroute dans le cadre d'une action organisée par un groupe structuré à seule fin de commettre des actes délictueux, sans lien avec un rassemblement revendicatif (Conseil d'État, décision n° 451659 du 28 octobre 2022).*

Il résulte de cette jurisprudence que le rattachement des dommages à un attroupement ou à un rassemblement dépend moins du caractère prémédité des actes que de **leur inscription dans une action collective qui n'a pas pour seule finalité la commission de l'infraction**. En dehors du champ de ce régime spécial, **la responsabilité de l'État peut néanmoins être engagée sur d'autres fondements, notamment en cas de faute dans l'exercice de sa mission de maintien de l'ordre** ou sur le terrain de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Les autres régimes de responsabilité de l'État à raison des dommages survenus lors de manifestations

● La responsabilité pour faute de l'État dans l'exercice de sa mission de maintien de l'ordre

Selon la nature de l'activité en cause, l'engagement de la responsabilité de l'État est soumis à l'existence d'une faute simple ou d'une faute lourde. Si les activités de police administrative relèvent, en principe, d'un régime de faute simple, **la conduite matérielle des opérations de rétablissement de l'ordre public demeure soumise à l'exigence d'une faute lourde**, compte tenu des difficultés particulières inhérente à ces interventions (CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco* ; CE, 31 mai 2024, n° 468316).

Lorsque le régime spécial des attroupements ne trouve pas à s'appliquer, la responsabilité de l'État peut notamment être recherchée pour faute en raison d'un « *défaut d'organisation des services (effectifs insuffisants)* » ou de « *sa carence ou de sa tardiveté à intervenir pour empêcher ou arrêter les casseurs* »[1].

● La responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques

Une décision administrative justifiée par la préservation de l'ordre public peut ouvrir droit à réparation lorsqu'elle entraîne un préjudice présentant un caractère anormal et spécial (CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*).

Dans le cadre de manifestations, ce régime peut notamment trouver à s'appliquer lorsque les autorités de police décident de ne pas intervenir, afin d'éviter que leur intervention ne provoque des désordres plus graves. Le Conseil d'État a notamment admis que la **responsabilité sans faute de l'État puisse être engagée à raison de son abstention de recourir à la force publique** pour mettre fin au blocage d'un navire par des marins grévistes, dès lors que le préjudice subi, compte tenu notamment de la durée du blocage, présentait un caractère grave et spécial[2].

Plus directement, à propos de blocages organisés dans le cadre du mouvement des Gilets jaunes, la cour administrative d'appel de Toulouse a précisé que, lorsque les conditions d'application de l'article L. 211-10 du CSI ne sont pas réunies, la responsabilité sans faute de l'État peut être engagée si le dommage présente « *le caractère d'un préjudice anormal et spécial* »[3].

Source : commission des lois

[1] *Réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite n° 3691,* JO AN *du 11 décembre 2018.*
[2] *CE, 30 septembre 2019, Ministre de l'intérieur c/ Compagnie La Méridionale, n° 416615.*
[3] *CAA Toulouse, 7 mars 2023, n° 21TL04565.*

(b) Une responsabilité individuelle des auteurs de violences difficile à établir et une action récursoire ineffective en pratique

(i) Une responsabilité individuelle difficile à établir pour les violences commises dans le cadre de groupes violents

Si le droit commun de la responsabilité civile permet d'appréhender certaines actions collectives, c'est à condition de rapporter la preuve d'une **faute**, d'un **préjudice réparable** et d'un **lien de causalité entre le comportement fautif de l'auteur et ce préjudice (article 1240 du code civil)**.

Dans ce cadre, **seule peut être engagée la responsabilité civile des personnes dont il est démontré qu'elles ont participé directement à l'acte à l'origine du dommage**. Aussi, une personne ne peut pas voir sa responsabilité civile engagée au seul motif qu'elle aurait commis une faute si le préjudice invoqué n'est pas en lien direct et certain avec ladite faute.

Or, lors d'actions collectives, **l'auteur direct de dégradations ou d'actes de violence n'est pas toujours identifiable. Pour autant, un lien existe entre sa participation aux violences collectives et les dommages qui en résultent pour les victimes.** De même, l'établissement d'une faute en lien direct avec le fait d'un seul individu, c'est-à-dire l'imputation du dommage, peut être complexe.

Cette analyse est partagée par la CNPG, qui a indiqué aux rapporteurs que les obstacles rencontrés tiennent notamment au « *défaut d'identification certaine du responsable civil* » et à l'absence de mobilisation effective de l'action récursoire contre le responsable, « *même identifié* ».

L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des épisodes de violences collectives doit conduire à s'interroger sur les conditions d'engagement de la responsabilité des auteurs de ces violences, eu égard à l'objectif d'indemnisation effective des victimes.

(ii) Une action récursoire inutilisée par l'État

À l'initiative du Sénat, la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 *visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations* a consacré la possibilité pour l'État de se retourner contre les auteurs des dommages dont il a assuré la réparation en application du régime de responsabilité sans faute prévu à l'article L. 211-10 du CSI.

Cette action récursoire permet à l'État, lorsqu'il a réparé un dommage sur le fondement de sa responsabilité sans faute, de rechercher auprès du responsable le remboursement des sommes versées à la victime. L'exercice de cette action suppose, en tout état de cause, d'établir la responsabilité civile de la personne contre laquelle l'État exerce son recours.

Malgré son inscription dans la loi depuis 2019, cette faculté **n'a** « ***jamais été mise en œuvre auprès d'auteurs de dommages dont la responsabilité a pu être judiciairement établie en application des règles de droit commun de la responsabilité civile*** »[1].

Pourtant, selon la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ), les indemnisations versées par l'État au titre de sa responsabilité du fait des attroupements ont représenté une **dépense moyenne annuelle de 4,1 millions d'euros entre 2021 et 2025, soit un montant cumulé de 20,4 millions d'euros sur cette période**. La Cour des comptes précisait en outre en 2024 que ces dépenses « *pourraient augmenter fortement dans les années à venir* »[2].

Indemnisations versées par l'État au titre de sa responsabilité du fait des attroupements (en millions d'euros)

2021	2022	2023	2024	2025
1,4	8,4	2,5	3,8	4,3

Source : DAJ

L'ineffectivité de l'action récursoire est liée, d'une part, aux problèmes d'imputation des dommages précédemment exposés et, d'autre part, aux **difficultés rencontrées par les services de l'État pour identifier les auteurs des dommages et assurer le suivi des procédures pénales engagées à leur encontre**. D'après les informations transmises aux rapporteurs par la DAJ, les préfectures, chargées de défendre l'État devant les juridictions administratives dans les contentieux indemnitaires fondés sur l'article L. 211-10 du CSI, **ne disposent généralement pas des éléments leur permettant d'identifier les auteurs des dégradations**.

Chargé de représenter l'État devant les juridictions de l'ordre judiciaire, l'agent judiciaire de l'État (AJE)[3] indique que les services du ministère de l'intérieur ignorent les noms et adresses des auteurs de ces faits et ne sont donc pas en mesure de lui transmettre les informations nécessaires pour exercer l'action récursoire.

---

[1] *Conseil d'État, séance du 3 septembre 2026, avis sur le projet de loi* relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations.

[2] *Cour des comptes, Les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur et des outre-mer, juin 2024.*

[3] *Conformément à l'article 38 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955* relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des finances et des affaires économiques pour l'exercice 1955.

b) Faire en sorte que ceux qui commettent des dégradations et participent aux violences en assument les conséquences financières

(1) Faciliter l'engagement de la responsabilité pécuniaire des auteurs de dommages et des participants

La mise en œuvre des propositions précédentes en matière d'amélioration de la judiciarisation, en ce qu'elles renforceront la capacité des autorités à interpeller, identifier et poursuivre en justice les auteurs de violences, contribuera d'ores et déjà à faciliter la réparation des dommages causés aux victimes.

Ainsi que l'a indiqué la CNPG aux rapporteurs, remédier aux lacunes des dispositifs judiciaires d'identification et d'interpellation mis en place aux côtés du dispositif d'ordre public permettra, dans le même temps, de faciliter l'engagement de la responsabilité civile des auteurs d'infractions, à travers notamment la constitution de partie civile. Dans ce cadre en effet, l'article 408-1 du code de procédure pénale prévoit un mécanisme de solidarité entre tous les coupables, co-auteurs ou complices, à charge pour celui qui indemnise les victimes de se retourner le cas échéant contre les autres condamnés.

Des évolutions supplémentaires du cadre juridique actuel doivent néanmoins être envisagées pour faciliter l'engagement de la responsabilité civile des individus qui se livrent ou prennent part à des actes de violence et de dégradation dans le cadre de rassemblements collectifs.

L'objectif serait de faire en sorte que l'engagement de la responsabilité ne dépende plus de l'identification du responsable direct du dommage, mais soit élargi aux personnes qui ont contribué, par leur participation fautive à un rassemblement illicite, à la réalisation de ces dommages, sans avoir à établir qu'elles les ont personnellement causés.

Ainsi, lorsque des individus participent à un groupement constitué en vue de commettre des violences au sens de l'article 222-14-2 du code pénal, dont certains membres commettent des violences et dégradations dont les autres participants ne pouvaient ignorer l'existence, le législateur pourrait prévoir un mécanisme pour les rendre responsables de ces dommages, quand bien même ils n'en seraient pas les auteurs directs.

Dans une telle hypothèse, le lien de causalité entre les dommages causés et le comportement fautif sera à la fois caractérisé par la participation « consciente » à un groupement violent et par le fait que l'individu avait connaissance des violences qui étaient en train d'être commises.

Plus délicate est la situation dans laquelle, en marge d'une manifestation, des violences sont commises dans le cadre d'un attroupement illicite. Si, dans ce cas, les éléments permettant d'établir l'existence d'une action collective sont souvent réunis, l'engagement de la responsabilité individuelle d'un participant à l'attroupement suppose de prévoir des conditions plus robustes.

Afin de garantir la robustesse de la chaîne causale et de bien caractériser un comportement individuel fautif, les conditions prévues par le législateur devront nécessairement être plus strictes. D'une part, il faudrait exiger que des sommations de dispersion aient bien été prononcées et qu'elles aient été intelligibles pour l'ensemble des participants. D'autre part, il conviendrait d'exiger du participant qu'il se soit maintenu volontairement au sein de l'attroupement (c'est-à-dire qu'il avait la possibilité de s'en extraire mais ne l'a pas fait) et, surtout, qu'il ne pouvait ignorer que des atteintes aux personnes et aux biens étaient en cours au sein de l'attroupement. La dimension fautive pourrait notamment résider, ici, dans le fait que le participant, par son comportement, a contribué à la réalisation ou à l'aggravation des dommages en faisant obstacle à l'intervention des forces de l'ordre.

Un tel mécanisme ne devrait être envisagé qu'à condition que soit garantie l'intelligibilité des sommations, car le maintien volontaire au sein de l'attroupement ne pourra revêtir un caractère fautif qu'à condition d'établir que la personne dont la responsabilité est mise en cause a eu conscience de participer à un tel attroupement. À cet égard, l'amélioration des techniques de communication entre forces de l'ordre et manifestants est capitale (voir la proposition n° 11).

Enfin, ce nouveau régime pourrait être assorti d'une cause exonératoire au bénéfice des personnes qui se seraient maintenues au sein de l'attroupement pour un motif légitime. Il importe en effet de sécuriser la situation de certaines catégories de participants, à l'instar des journalistes et des observateurs, dont le maintien au sein de l'attroupement pour l'exercice de leurs missions est autorisé par le SNMO. À titre subsidiaire, certaines personnes pourraient avoir une raison légitime de ne pas se disperser, par exemple pour porter assistance à un blessé.

<u>Proposition n° 29</u> – Instaurer un mécanisme permettant de condamner plus aisément les auteurs et les participants à des actes de dégradations et de violences à assumer les conséquences financières de leurs actes.

En parallèle, il convient de **remédier à l'ineffectivité de l'action récursoire**, seul levier à disposition de l'État pour se retourner contre les véritables auteurs de dommages. À cette fin, il est nécessaire **d'améliorer la circulation de l'information entre les différents services de l'État impliqués (préfectures, administrations centrales du ministère de l'intérieur, DAJ de Bercy),** afin que l'AJE soit **informé par l'autorité judiciaire des poursuites engagées contre les auteurs de violences,** mais également, le cas échéant et de manière circonstanciée, de l'identité des personnes mises en cause pour ce type d'infractions, même en l'absence de poursuites.

(2) Garantir aux victimes et à l'État un recouvrement effectif des sommes dues au titre de la réparation des dommages subis

Il n'est plus tolérable que l'insolvabilité, réelle ou organisée, des auteurs de dommages condamnés par la justice à les réparer, pèse sur les victimes. Force est pourtant de constater que le taux de récupération auprès des auteurs condamnés demeure faible, ce qui génère une distorsion difficilement acceptable entre les victimes selon que l'auteur du dommage qu'elles ont subi est solvable ou non.

L'objectif d'indemnisation effective des victimes de dommages découle pourtant du **droit d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles**, qui est, ainsi qu'en a jugé le Conseil constitutionnel, une composante du droit à un recours juridictionnel effectif tiré de l'article 16 de la Déclaration de 1789[1].

Aussi, **les rapporteurs jugent légitime d'envisager une évolution du cadre juridique pour permettre la saisie de certaines prestations sociales pour assurer le recouvrement des dommages et intérêts dus aux victimes de ces violences**. En effet, les individus qui se sont livrés à de tels actes alors même qu'ils bénéficient de la solidarité nationale ne doivent pas être exonérés de leur responsabilité au nom de leur insolvabilité.

La saisie de certaines prestations sociales non contributives, aujourd'hui protégées par le principe d'insaisissabilité, pourrait ainsi être envisagée. Tel pourrait être le cas des aides personnelles au logement (APL), des allocations familiales ou encore du revenu de solidarité active (RSA).

Afin d'assurer **la conciliation entre l'objectif d'indemnisation des victimes et la protection des moyens d'existence des bénéficiaires** de ces prestations, les exceptions au principe d'insaisissabilité seraient **encadrées**.

D'une part, ne pourraient ouvrir droit à de telles saisies que les créances (dommages et intérêts) issues d'une décision de justice définitive et dues au titre de la réparation de dommages résultant de faits constitutifs de crimes et de délits.

D'autre part, les sommes prélevées dans ce cadre seraient modulées en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement, des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales, selon un barème fixé par décret.

<u>Proposition n° 30</u> – Améliorer la capacité de l'État et des victimes à obtenir le remboursement effectif des sommes qu'ils sont en droit d'exiger de la part des auteurs de dégradations et de violences, notamment en permettant la saisie de certaines prestations sociales.

[1] *Décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015,* M. Jean de M. *(cons. 3).*

LISTE DES RECOMMANDATIONS

AXE N° 1 – MIEUX ANTICIPER ET PRÉPARER LES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE L'ORDRE

Proposition n° 1 – Renforcer les capacités de renseignement en amont et le suivi en temps réel des situations, notamment dans l'espace numérique, afin d'assurer la réactivité des dispositifs de maintien de l'ordre, lorsque des groupements ou des attroupements se constituent en marge des manifestations.

Proposition n° 2 – Renforcer les capacités de réponse de l'État en évaluant l'opportunité d'un redimensionnement des unités de force mobile pour adapter les effectifs à la multiplication des mobilisations et des foyers de tension sur le territoire.

Proposition n° 3 – Recentrer les missions des unités de force mobile sur la gestion du maintien de l'ordre et des violences urbaines.

Proposition n° 4 – Préserver l'attractivité de la filière « maintien de l'ordre », notamment en garantissant aux agents des conditions de travail satisfaisantes.

Proposition n° 5 – Renforcer les capacités d'analyse de l'unité de coordination des forces mobiles pour mieux objectiver les besoins en unités de force mobile des territoires.

Proposition n° 6 – Mieux doter en équipements et intensifier les actions de formation au maintien de l'ordre des unités non spécialisées, notamment en développant les sessions de formation « interservices ».

Proposition n° 7 – Systématiser le recours aux caméras-piétons pour l'ensemble des unités, en les dotant d'équipements capables de filmer en permanence et allonger la durée de conservation des images issues des caméras-piétons et des caméras de vidéoprotection, en particulier lorsqu'un événement d'ordre public significatif s'est produit en présence d'un équipage ou dans un lieu donné.

Proposition n° 8 – Intensifier le recours, par les inspections générales, aux « enquêtes de fonctionnement », qui portent sur les défaillances de la chaîne de commandement afin d'identifier les éventuels dysfonctionnements et d'y remédier.

Proposition n° 9 – Adapter les doctrines d'emploi en fonction des spécificités des publics et des territoires concernés.

AXE N° 2 – ASSURER UNE MEILLEURE GESTION OPÉRATIONNELLE DES MANIFESTATIONS

Proposition n° 10 – Harmoniser les pratiques entre unités spécialisées et unités non spécialisées, par le biais d'entraînements communs avec les unités de force mobile et par la diffusion systématique des retours d'expérience à l'ensemble des unités engagées sur une opération de maintien de l'ordre, afin de diffuser une culture commune de la gestion du maintien de l'ordre.

Proposition n° 11 – Intensifier la communication à destination des manifestants par le biais d'un renforcement des moyens humains et d'un élargissement des moyens techniques à la disposition des forces de l'ordre.

Proposition n° 12 – Développer l'aide à la communication à destination des préfectures, pour les appuyer dans la mise en œuvre de leur stratégie de communication et leur permettre de répondre aux campagnes de désinformation qui nuisent à la relation de confiance entre les forces de l'ordre et la population.

Proposition n° 13 – Rendre les journalistes plus facilement identifiables par les forces de l'ordre au cours des manifestations, par exemple à travers le port d'une chasuble ou d'un brassard de presse.

Proposition n° 14 – Accroître la communication entre journalistes et forces de l'ordre, notamment en généralisant l'utilisation de boucles de messagerie entre journalistes et préfectures et en désignant systématiquement un référent « journalistes » au sein des forces de l'ordre.

Proposition n° 15 – Maintenir à disposition des forces de l'ordre l'ensemble des moyens de force intermédiaire aujourd'hui utilisés, tout en les modernisant afin de sécuriser leur utilisation.

En parallèle, confier au service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur le soin de développer de nouveaux moyens de force intermédiaire, en s'inspirant notamment des pratiques en cours à l'étranger.

Proposition n° 16 – Étendre le recours aux brigades équestres au cours des opérations de maintien de l'ordre.

Proposition n° 17 – Moderniser l'équipement des forces de l'ordre pour l'adapter aux mutations des formes de contestation.

Proposition n° 18 – Faciliter le recours à la vidéoprotection algorithmique, par exemple pour assurer la surveillance des groupes à risque, évaluer le nombre de manifestants, ou encore détecter des mouvements de foule ou la présence d'armes.

Proposition n° 19 – Faciliter le recours aux drones dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre en acquérant de nouveaux drones, en formant davantage d'opérateurs de drones et en assouplissant le cadre juridique permettant d'y recourir, notamment en supprimant la limitation du nombre de drones pouvant être simultanément utilisés dans chaque département.

AXE N° 3 – SANCTIONNER PLUS SÉVÈREMENT LES FAUTEURS DE TROUBLES EN AMÉLIORANT LA JUDICIARISATION DES VIOLENCES ET EN LEUR FAISANT SUPPORTER LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LEURS ACTES

Proposition n° 20 – Renforcer la répression du délit de participation à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations.

Proposition n° 21 – Délictualiser la participation à une manifestation interdite, assortie d'une possibilité d'amende forfaitaire délictuelle.

Proposition n° 22 – Pénaliser la participation à une manifestation non déclarée.

Proposition n° 23 – Rendre automatique, pour les auteurs des infractions les plus graves, le prononcé de la peine complémentaire d'interdiction de participation à une manifestation prévue à l'article 222-47 du code pénal.

Proposition n° 24 – Créer une interdiction administrative de participer à une manifestation sur la voie publique pour les personnes susceptibles de troubler gravement l'ordre public.

Proposition n° 25 – Dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue pour des délits commis à l'occasion d'une manifestation, faciliter la prise d'empreintes digitales ou palmaires ou d'une photographie face à une personne refusant de donner son identité.

Proposition n° 26 – Renforcer la coordination entre forces de l'ordre, préfectures et autorité judiciaire pour une réponse pénale plus efficace.

Sous-proposition n° 1 – Améliorer la communication en amont des forces de l'ordre et des préfets avec l'autorité judiciaire, pour permettre aux parquets de mettre en place un dispositif judiciaire adapté et mobiliser les effectifs nécessaires.

Sous-proposition n° 2 – Renforcer la présence de l'autorité judiciaire dans les salles de commandement, afin d'orienter en direct les choix d'interpellation, de répondre aux questions des officiers de police judiciaire, de traiter en direct les dossiers, de contrôler les procédures et de notifier en temps réel des poursuites pénales.

Proposition n° 27 – Améliorer la qualité des premiers actes de procédure.

Sous-proposition n° 1 – Généraliser les officiers de police judiciaire de l'avant ou placer des cars d'officiers de police judiciaire proches des dispositifs de maintien de l'ordre.

Sous-proposition n° 2 – Améliorer la qualité des procès-verbaux de mise à disposition, par exemple en généralisant le recours aux procès-verbaux dématérialisés qui rappelleraient la procédure à appliquer et qui seraient automatiquement transmis aux commissariats et en préparant des fiches de mise à disposition standardisées.

Sous-proposition n° 3 – Sensibiliser les forces de l'ordre à la judiciarisation et mieux les former à la rédaction de procès-verbaux.

Proposition n° 28 – Renforcer les moyens de preuve mobilisables à l'encontre des auteurs de violences afin de faciliter les interpellations et les poursuites judiciaires différées.

Sous-proposition n° 1 – Systématiser le recueil d'images vidéo pour prouver la commission d'une infraction et mieux identifier les auteurs.

Sous-proposition n° 2 – Mettre en place des drones judiciaires avec des opérateurs chargés de rechercher les auteurs d'infractions.

Sous-proposition n° 3 – Permettre le marquage par produits de marquage codés, notamment pour procéder à des interpellations différées.

Proposition n° 29 – Instaurer un mécanisme permettant de condamner plus aisément les auteurs et les participants à des actes de dégradations et de violences à assumer les conséquences financières de leurs actes.

Proposition n° 30 – Améliorer la capacité de l'État et des victimes à obtenir le remboursement effectif des sommes qu'ils sont en droit d'exiger de la part des auteurs de dégradations et de violences, notamment en permettant la saisie de certaines prestations sociales.

EXAMEN EN COMMISSION

LUNDI 19 OCTOBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous passons maintenant à la présentation des conclusions de notre mission d'information sur l'avenir du maintien de l'ordre.

M. David Margueritte, rapporteur. – 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, qui avait pour objectif de tirer un bilan des récentes évolutions apportées en la matière – je pense plus particulièrement à la mise en œuvre du schéma national de maintien de l'ordre (SNMO), publié en 2020 – et de formuler, sur cette base, des recommandations pour améliorer la gestion du maintien de l'ordre et ainsi garantir le plein exercice de la liberté de manifester dans un contexte où les formes de mobilisation évoluent rapidement.

Voilà six mois que nous travaillons sur cette question essentielle qu'est l'avenir du maintien de l'ordre et nous voilà aujourd'hui réunis pour examiner les conclusions de cette mission d'information – rarement nos travaux au long cours auront rencontré une actualité aussi brutale.

Les émeutes, pillages et violences observés depuis le 17 octobre sont intolérables. Ils doivent être condamnés par toutes les forces politiques et appellent une réponse immédiate, ferme et ambitieuse. Nous ne pouvons pas accepter que le droit de manifester, pilier de notre démocratie, soit ainsi détourné, ni nous résigner à voir se reproduire de telles effusions de violences sans réagir.

Les recommandations que nous allons vous présenter dans un instant visent précisément à apporter une réponse aux déchaînements de violence qui, désormais, entachent quasi systématiquement les rassemblements organisés sur la voie publique.

Au terme de nos travaux et après avoir entendu 116 personnes et effectué cinq déplacements – à la préfecture de police de Paris à deux reprises, au groupement blindé de la gendarmerie mobile à Versailles-Satory, à l'école de formation des compagnies républicaines de sécurité (CRS) à Châteaudun et à Rome –, nous formulons trente recommandations concrètes et opérationnelles, qui s'articulent autour de trois axes : anticiper, moderniser, sanctionner.

Si les événements récents nécessitent des mesures immédiates, il est également de notre devoir d'anticiper les menaces de demain et de s'y préparer dès à présent. Si nous ne voulons plus perdre de terrain, c'est dès aujourd'hui qu'il faut préparer l'avenir du maintien de l'ordre.

J'en viens désormais au corps de notre rapport. Il faut d'abord se rappeler que la France a longtemps fait figure de modèle en matière de gestion des manifestations. Les historiens et sociologues que nous avons entendus nous ont ainsi parlé d'un « âge d'or » du maintien de l'ordre à la française entre les années 1970-1990 : la doctrine française de gestion des manifestations constituait alors une référence par-delà nos frontières.

Cette doctrine traditionnelle était, en premier lieu, caractérisée par le recours à des unités spécialisées, formées et acculturées aux exigences particulières du maintien de l'ordre : je parle bien entendu des CRS et des escadrons de gendarmerie mobile (EGM). Le maintien de l'ordre constitue en effet un métier très spécifique, où les forces doivent être capables de passer de nombreuses heures face à une colère manifestante qui les dépasse, mais parfois aussi de faire face à une violence qui les frappe sans raison.

Deuxième caractéristique du maintien de l'ordre « à la française », sur le plan tactique : le principe de mise à distance des manifestants, qui vise à prévenir les risques inhérents au contact direct, tant pour les manifestants que pour les forces de l'ordre.

Enfin, elle était fondée sur les principes de « désescalade » et d'usage strictement nécessaire, proportionné et gradué de la force.

Cette doctrine a longtemps prouvé son efficacité pour permettre l'exercice du droit de manifester tout en assurant la sauvegarde de l'ordre public et était parfaitement adaptée aux manifestations que je qualifierai de « traditionnelles ». Jusqu'aux années 2010, en effet, les manifestations étaient le plus souvent organisées et structurées, grâce au rôle essentiel joué par les syndicats, à la mise en place régulière de services d'ordre au sein des cortèges et à la présence, parmi les manifestants, d'interlocuteurs clairement identifiés et prêts à coopérer avec les autorités.

Dans ce contexte, les autorités et les organisateurs ne se considéraient pas comme des adversaires, mais comme des partenaires, liés par le même objectif : faire en sorte que le droit de manifester de chaque citoyen soit garanti.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Au milieu des années 2010, cette doctrine a été mise à l'épreuve par les profondes mutations des formes de contestation. C'est pour tenir compte de ces nouvelles réalités que le ministre de l'intérieur a adopté, en 2020, le SNMO, destiné à adapter la doctrine de maintien de l'ordre. Je voudrais revenir quelques instants sur les principales mutations, observées depuis le mouvement contre la loi Travail en 2016.

On constate, tout d'abord, une hausse du nombre de manifestations, qui sont davantage dispersées sur le territoire national et ne se concentrent plus uniquement dans les grandes villes.

Nous observons ensuite une plus grande désorganisation des manifestations, liée à l'affaiblissement du rôle d'encadrement jusqu'alors

assuré par les centrales syndicales, au profit de mobilisations plus spontanées, déstructurées et sans déclaration préalable ni organisateur clairement identifié, dont les réseaux sociaux facilitent la constitution et la diffusion. Parallèlement, de nouvelles formes de contestation apparaissent. Aux manifestations classiques s'ajoutent désormais des modes d'action plus radicaux, qui se distinguent par la commission d'actes de désobéissance civile, ou encore l'occupation durable de parties du territoire, à travers la constitution de « zones à défendre ».

Enfin, comme en témoignent les événements de ces derniers jours, nous sommes confrontés à une aggravation sans précédent des violences. Les rassemblements les plus médiatisés sont désormais quasi systématiquement le théâtre de violences commises par des groupes mobiles et déterminés, à l'instar des *black blocs*, qui infiltrent les cortèges pour commettre des dégradations et se confronter aux forces de l'ordre.

Face à ces mutations, le modèle historique de gestion du maintien de l'ordre a progressivement montré ses limites, jusqu'à mettre à l'épreuve sa capacité à garantir un exercice effectif de la liberté de manifester.

En premier lieu, la désorganisation croissante des rassemblements et l'absence d'interlocuteur clairement identifié ont 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. Cette situation s'est accompagnée d'une hausse du nombre de blessés et a contribué à fragiliser le lien « police-population ». Elle a également mis en lumière l'inadéquation de l'équipement et des tactiques utilisés par les forces de l'ordre, confrontées à des éléments violents très mobiles et déterminés à aller au contact.

En troisième lieu, la multiplication des manifestations et leur dispersion géographique croissante ont contraint les autorités à solliciter davantage les unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre, dans un contexte de réduction des effectifs de forces mobiles, ce qui a pu favoriser la survenue d'incidents avec les manifestants.

En conséquence, le ministère de l'intérieur a fait évoluer sa doctrine, en adoptant en 2020 un nouveau SNMO, qui se veut plus protecteur pour les manifestants et plus ferme à l'encontre des auteurs de violences. Le SNMO repose d'abord sur une exigence de dialogue : il pose des principes directeurs pour mieux communiquer avec les manifestants, reconnaître aux journalistes une place particulière, et il réaffirme le principe premier de désescalade.

Dans cette perspective, la mise en place d'équipes de liaison et d'information (ELI), composées de policiers et de gendarmes chargés d'assurer un lien permanent avec les manifestants est largement saluée.

Qualifiées d'atouts par plusieurs préfets, elles permettent de maintenir le dialogue avec les manifestants et de relayer leurs demandes.

Mais le principal défi auquel nous sommes aujourd'hui confrontés, comme les événements de samedi nous l'ont brutalement rappelé, est celui de la réponse aux exactions, aux dégradations et aux violences. C'est, au fond, la question de la réponse pénale : comment faire en sorte que les auteurs de ces violences soient identifiés, interpellés et surtout traduits devant la justice ?

Comme l'a indiqué le directeur de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris, dans ce nouveau contexte, « l'absence de réaction policière face aux exactions, ou face à des groupes en formation, potentiellement violents, ne permet pas un retour au calme, mais a au contraire tendance à accentuer les troubles ».

Le SNMO entend précisément apporter une réponse à ces violences. Il prévoit à cette fin d'accentuer le rôle de l'anticipation, en associant davantage les services de renseignement à la préparation des dispositifs et en recourant davantage 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 ; de recourir de manière croissante aux unités non spécialisées face à des manifestations de plus en plus nombreuses.

Il prévoit aussi d'introduire 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. Cette évolution a constitué une rupture avec le principe traditionnel de mise à distance, puisque l'interpellation suppose, par définition, d'aller au contact des groupes violents.

Mais il faut le reconnaître, cette judiciarisation peine encore à produire tous les effets attendus. Les difficultés à identifier les auteurs et à réunir des éléments de preuve suffisamment solides limitent encore l'efficacité des poursuites.

D'une manière générale, nos travaux montrent que le SNMO repose sur des principes pertinents et une conception d'ensemble qui donne satisfaction. La difficulté tient moins à la doctrine elle-même qu'à sa mise en œuvre effective sur le terrain.

Nous en arrivons donc à nos trente recommandations, organisées autour d'une ambition commune : donner aux autorités tous les moyens pour reprendre le contrôle.

M. David Margueritte, rapporteur. – La première exigence que nous souhaitons porter est claire : nous devons sanctionner plus sévèrement les fauteurs de troubles. C'est ce que j'appellerai la judiciarisation. Le ministre de

l'intérieur reconnaissait devant nous, la semaine dernière, que les déclinaisons opérationnelles du SNMO en la matière sont faibles. C'est de cela que naît, en grande partie, la colère de nos concitoyens : un nombre d'interpellations élevé, mais très peu de condamnations.

Chaque année, uniquement à Paris, on dénombre 155 manifestations non déclarées et trente manifestations qui se tiennent en dépit d'une interdiction du préfet de police. Notre arsenal pénal doit être hissé à la hauteur de ces réalités. Beaucoup l'ignorent sans doute, mais la participation à une manifestation non déclarée n'est pas interdite en France, tandis que la participation à une manifestation interdite n'est punie que d'une contravention de quatrième classe.

Nous recommandons donc de renforcer la répression de ces comportements, en délictualisant la participation à une manifestation interdite, assortie d'une possibilité d'amende forfaitaire délictuelle (AFD).

De même, nous proposons de porter à trois ans la peine encourue pour le délit de participation à un groupement violent, contre seulement un an aujourd'hui, ainsi que pour toute provocation à un affrontement armé commis à l'occasion d'une manifestation.

De plus, il n'est pas tolérable que des professionnels de la violence puissent continuer à compromettre le droit des autres citoyens à manifester pacifiquement.

À ceux qui font de la casse un mode d'action récurrent, nous devons opposer une réponse ferme : le droit de manifester ne saurait être détourné au profit d'une minorité violente.

Nous formulons deux recommandations en ce sens : rendre automatique, pour les infractions les plus graves, la peine complémentaire d'interdiction de manifester et créer une mesure administrative d'interdiction de participation à une manifestation, qui serait prononcée à l'encontre des personnes susceptibles de troubler gravement l'ordre public.

Mais la fermeté de la loi ne vaut que si elle est suivie d'effets. Encore faut-il que nos forces de l'ordre et nos magistrats disposent des moyens humains, techniques et juridiques permettant de traduire ces fauteurs de troubles devant la justice. Le constat à cet égard est amer et nourrit l'exaspération de nos concitoyens : 40 % des personnes interpellées lors d'une manifestation sont relâchées sans être poursuivies, faute de preuves suffisantes ou pour une nullité de procédure.

Pour remédier à cette situation, nous recommandons de renforcer considérablement la coordination entre les procureurs et les forces de l'ordre, la présence d'officiers de police judiciaire (OPJ) sur les lieux, et de mettre en place une aide numérique à la rédaction des procès-verbaux, une technique que nous avons nous-mêmes vue à l'œuvre le 1er mai dernier, lors d'une immersion auprès des unités de la préfecture de police de Paris.

Il nous faut aussi faire évoluer nos techniques d'enquête pour retrouver les délinquants qui restent trop souvent anonymes. Les moyens de preuve à la disposition des forces de l'ordre doivent être étendus et modernisés. À ce titre, l'usage des caméras-piétons doit être systématisé et la durée conservation des images étendue ; des drones judiciaires doivent être déployés sur toute manifestation présentant un risque pour faciliter l'identification des auteurs d'infractions et recueillir des éléments de preuve ; plus largement, tous les moyens technologiques favorisant l'identification des auteurs doivent être développés – intelligence artificielle, produit de marquage codé indétectable…

Enfin, la réponse pénale doit s'accompagner d'une véritable responsabilisation financière des casseurs. Comme l'ont encore illustré de manière regrettable les événements de samedi dernier, 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 et les commerçants supportent cette charge en lieu et place des auteurs de violences, introuvables ou insolvables.

Ceux qui dégradent, pillent et détruisent doivent assumer les conséquences financières de leurs actes. Nous préconisons à cette fin la mise en place d'un nouveau cadre juridique permettant de condamner plus aisément les auteurs et les participants à des actes de dégradation et de violence à réparer les préjudices qu'ils ont causés.

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, il nous semble légitime d'autoriser la saisie de certaines prestations sociales pour assurer l'indemnisation effective des victimes. Nous formulerons nos propositions en ce sens dès mercredi prochain, lorsque notre commission examinera le projet de loi dit « casseurs payeurs ».

M. Olivier Bitz, rapporteur. – En complément d'une répression plus sévère et efficace, nos travaux nous ont permis d'identifier deux autres priorités : mieux anticiper pour mieux calibrer les dispositifs de maintien de l'ordre et ainsi assurer une meilleure gestion opérationnelle des manifestations.

Première priorité : renforcer notre capacité d'anticipation. Les événements de samedi dernier nous montrent que les dispositifs ont été dépassés, face à des mobilisations dont les nouvelles formes échappent encore, en partie, à nos outils de prévision. De fait, les réseaux sociaux permettent aux groupes violents de se mobiliser rapidement, parfois au dernier moment, et de coordonner des actions dont les services de renseignement peinent à mesurer l'ampleur et les intentions.

L'écart entre les prévisions et la réalité en témoigne. Le 16 octobre, les autorités anticipaient 150 000 participants, hors agglomération parisienne. Le 17 octobre, ce sont finalement 550 000 participants qui ont été recensés, dont 110 000 à Paris, selon les chiffres du ministère de l'intérieur.

Nous devons donc nous donner les moyens de mieux comprendre ces nouvelles dynamiques de mobilisation, pour anticiper les rassemblements et calibrer au mieux les dispositifs. Les services de renseignement doivent également être mobilisés pour assurer le suivi en temps réel des situations, afin d'adapter avec la plus grande réactivité possible les moyens engagés à l'apparition en direct de nouveaux foyers de tension.

Deuxième priorité : mieux organiser l'emploi de nos forces. Nous faisons aujourd'hui face à un paradoxe : les CRS et les escadrons de gendarmerie mobile (EGM), dont le maintien de l'ordre constitue le cœur de métier, sont trop souvent mobilisés pour des missions annexes ne nécessitant pas leur technicité, tandis que des unités locales insuffisamment formées se retrouvent en première ligne.

Pour remédier à cette situation, nous préconisons que le ministère de l'intérieur procède à une revue complète des missions dévolues aux forces mobiles, afin de recentrer leur emploi sur les opérations de maintien de l'ordre et les violences urbaines.

La question des effectifs doit également être intégrée à la réflexion : dans une filière aussi exigeante et spécialisée que le maintien de l'ordre, la fidélisation des effectifs est cruciale. Or nous constatons que peu d'unités parviennent à atteindre leur effectif théorique, avec parfois 10 % de postes qui ne sont pas pourvus.

Les causes sont multiples, mais la surcharge opérationnelle et les difficultés à garantir des temps de récupération suffisants entre deux missions figurent parmi les facteurs déterminants.

Il nous a également semblé important d'aborder la situation des unités locales de police et de gendarmerie, qui sont de plus en plus mobilisées sur des missions relevant du maintien et du rétablissement de l'ordre : près de 90 % des manifestations se déroulent en effet sans l'appui d'une unité de force mobile et, pour la plupart, sans incident majeur.

Cependant, face à des situations de plus en plus violentes, susceptibles de dégénérer à tout moment, ces unités se retrouvent souvent démunies, confrontées à des violences qui dépassent leur champ habituel d'intervention. Elles n'ont souvent d'autre choix que de faire face : elles constituent alors le dernier rempart avant que les troubles ne prennent davantage d'ampleur.

Nous devons donc leur donner les moyens de tenir ce rôle. Cela passe par un équipement adapté, une formation renforcée au maintien de l'ordre et davantage d'exercices communs avec les unités spécialisées. Ces exercices

doivent être diversifiés et intégrer des scénarios de bascule vers des violences urbaines afin de préparer les personnels à des situations de crise plus complexes.

Enfin, les événements récents, notamment le mouvement lycéen, nous rappellent qu'il n'existe pas une seule manière de faire du maintien de l'ordre. On ne gère pas une manifestation agricole comme un rassemblement lycéen : les publics, les contextes et les risques diffèrent et les réponses opérationnelles doivent en tenir compte. Les professionnels connaissent ces distinctions, mais elles demeurent insuffisamment formalisées et peu lisibles pour nos concitoyens. Nous préconisons donc de formaliser des doctrines d'emploi distinctes, adaptées aux différents publics et aux réalités des territoires, afin de mieux concilier l'efficacité des interventions, la prévention des violences et le respect de la liberté de manifester.

La conduite opérationnelle des manifestations constitue elle aussi un axe majeur de progrès. Sur ce point, deux exigences ont irrigué nos réflexions : protéger les manifestants pacifiques et mettre hors d'état de nuire ceux qui viennent troubler l'ordre public.

La première condition d'une gestion apaisée des manifestations repose sur l'efficacité de la communication avec les participants. Elle doit permettre de prévenir les tensions, de diffuser les informations utiles – par exemple en cas de changement d'itinéraire – et de s'assurer que les sommations sont intelligibles, comprises et entendues par l'ensemble des manifestants.

L'enjeu est aussi très concret : éviter que des manifestants pacifiques ne soient bousculés, voire blessés faute d'avoir été suffisamment informés avant une intervention des forces de l'ordre. Nous avons identifié sur ce point des marges de progrès, tant sur le plan technique que dans l'organisation humaine de cette communication.

Nous devons également mieux définir la place des journalistes dans les opérations de maintien de l'ordre, afin de prévenir les accidents sans entraver leur mission d'information. Deux pistes nous paraissent prioritaires : 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 ; d'autre part, les échanges entre les journalistes et les forces de l'ordre doivent être renforcés, afin de signaler les zones à risque et d'informer la presse des manœuvres susceptibles d'affecter ses conditions de travail.

Pour ce qui concerne les forces de l'ordre elles-mêmes, nos travaux font ressortir deux impératifs, qui découlent directement de la place croissante prise par les unités locales dans les opérations de maintien de l'ordre.

Le premier consiste à multiplier les exercices communs entre unités locales et forces mobiles. Nous l'avons dit, le maintien de l'ordre ne s'improvise pas. C'est un métier à part entière, qui exige une formation spécifique, un entraînement régulier et une véritable culture professionnelle.

Or la multiplication et la dispersion sur le territoire des manifestations susceptibles de dégénérer vont, à l'avenir encore plus qu'aujourd'hui, placer les unités locales de police en première ligne. Nous préconisons 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.

Le second impératif est de moderniser les équipements pour garantir leur efficacité et un emploi maîtrisé de la force publique. Nous voulons ici apporter une réponse sans ambiguïté à un débat qui demeure latent : les forces de l'ordre doivent conserver l'ensemble des moyens de force intermédiaire dont elles disposent aujourd'hui. Face au déchaînement de violences auquel nous assistons, qui pourrait sérieusement soutenir que les policiers et les gendarmes devraient affronter les groupes les plus violents avec leurs seuls boucliers ?

Les moyens de force intermédiaires sont nécessaires pour maintenir à distance les éléments les plus violents et protéger les personnels qui interviennent. Renoncer à ces moyens reviendrait à mettre en péril leur sécurité. Il ne s'agit donc pas de les supprimer, mais de mieux maîtriser leurs conditions d'emploi.

Car maintenir les moyens existants ne doit pas nous dispenser de les améliorer : l'exigence d'efficacité opérationnelle peut et doit être conciliée avec l'impératif de réductions des risques d'accident et de blessure. À cet égard, plusieurs pistes prometteuses nous ont été présentées, notamment celles qu'ouvre le recours à l'intelligence artificielle.

C'est pourquoi nous recommandons de confier, au service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur, le soin de développer de nouveaux moyens de force intermédiaire, en s'inspirant, le cas échéant, des exemples étrangers. Notre ambition est double : donner aux forces de l'ordre les moyens de faire face aux violences les plus graves et garantir que ces moyens soient plus précis et mieux adaptés aux réalités du terrain.

Telles sont, mes chers collègues, les recommandations que nous soumettons à votre approbation à l'issue de plusieurs mois de travaux. L'existence de cette mission, dont les travaux ont débuté dans un tout autre contexte, en témoigne : notre commission n'a pas attendu les débats des derniers jours pour se pencher sur ce sujet essentiel. Pour autant, les évolutions que nous sommes en mesure de vous proposer aujourd'hui résonnent largement avec les attentes exprimées par les élus locaux et nos concitoyens.

Aussi, afin d'envoyer un message sans équivoque quant à notre détermination, nous proposons d'intituler ce rapport : *L'avenir du maintien de l'ordre : 30 propositions pour reprendre le contrôle*.

Mme Corinne Narassiguin. – Nous nous opposons par principe à la publication de ce rapport, mais aussi en raison de son contenu.

Madame la présidente, vous prétendez qu'il n'est pas possible de transformer cette mission d'information en commission d'enquête, comme nous l'avons demandé, car les événements de ce week-end n'en feraient pas partie. Je note pourtant que les rapporteurs ont beaucoup cité ces événements pour expliquer leur position. Cette mission d'information a été décidée après notre demande d'une commission d'enquête sur le fonctionnement de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). Dans le contexte actuel, cette commission d'enquête aurait été bienvenue, car la mission d'information ne répond pas aux interrogations que nous continuons d'avoir.

Sur le fond, je suis déçue par les propositions. Depuis la publication du nouveau SNMO de 2020, les fragmentations et les radicalisations qui mènent à la violence se sont accélérées. Je m'attendais donc à une mise à plat de la doctrine du maintien de l'ordre : il fallait préciser à quel moment l'on passe du maintien au rétablissement de l'ordre, alors qu'il est de plus en plus difficile de distinguer les casseurs des manifestants. Considérer que la théorie est bonne et que seule pose problème sa mise en œuvre – sur la formation, les moyens et l'attractivité du métier, nous sommes d'accord – me semble un peu court. Le travail aurait pu être plus ambitieux.

Certaines propositions soulèvent des interrogations. Dans la proposition n° 3, vous évoquez les missions de « gestion du maintien de l'ordre et des violences urbaines » des unités de force mobile : j'aurais préféré l'expression de rétablissement de l'ordre, car la bascule dans la violence ne se fait pas qu'en milieu urbain. Votre formulation est réductrice, et elle entretient une confusion entre deux situations qui appellent des spécialisations différentes : la CRS 8, par exemple, n'intervient que pour le rétablissement de l'ordre, en contexte dégradé, tandis que d'autres unités, formées au maintien de l'ordre, ne savent pas basculer.

Certaines propositions sont en revanche bienvenues, comme la proposition n° 7 sur les caméras-piétons : je la défends de longue date.

La proposition n° 15, elle, soulève un véritable problème : elle maintient l'ensemble des moyens de force intermédiaire. Les lanceurs de balles de défense (LBD) et les grenades posent pourtant de sérieuses difficultés lorsque les casseurs sont mêlés aux manifestants. Il n'est pas normal d'accepter des dommages collatéraux, avec des manifestants non violents qui rentrent chez eux mutilés. Nous ne pouvons pas parler de bonne doctrine d'emploi avec de tels résultats.

Pour la proposition n° 18 sur la vidéoprotection algorithmique, pourquoi pas ? L'intelligence artificielle fait des progrès, mais il faut s'assurer de son opérationnalité, car il reste beaucoup de faux positifs, si je puis dire. Il faut donc regarder le sujet avec précaution.

Nous discuterons des propositions relatives au projet de loi dit « casseurs-payeurs » mercredi, je n'y reviens pas aujourd'hui.

La proposition n° 27 vise à remédier à des interpellations qui ne tiennent pas, faute de procès-verbaux en bonne et due forme. La mission d'information sur les émeutes de juin 2023 avait déjà soulevé cette difficulté : la première préoccupation des policiers n'est pas d'écrire des procès-verbaux. J'entends votre objectif, mais je ne suis pas sûre que cette proposition soit opérationnelle. Au Royaume-Uni, les procédures mises en place semblent plutôt efficaces ; nous n'avons pas assez regardé ce qui se fait à l'étranger.

Surtout, vos propositions soulèvent un véritable problème au regard de la protection du droit de manifester. Les propositions n^{os} 20 à 24 présupposent que le manifestant est un délinquant potentiel, ce qui est dangereux. Elles délictualisent la participation à une manifestation interdite – jusqu'à trois ans d'emprisonnement –, comme si cette participation impliquait forcément l'intention de commettre des violences. Je ne parle même pas des amendes forfaitaires délictuelles : par principe, nous sommes opposés à leur extension, tant que nous ne savons pas les rendre efficaces ni garantir les droits de la défense. De plus, pénaliser la participation à une manifestation non déclarée est une entrave à la liberté de manifester, d'autant que les organisateurs ont déjà l'obligation de la déclarer ; ne plus pouvoir manifester en sécurité, même sans déclaration, est un véritable problème de libertés publiques !

Rendre automatiques les peines complémentaires soulève par ailleurs un problème de droit ; nous sommes opposés à cette mesure. Pour l'interdiction administrative, dont le modèle est celui des interdictions de stade, j'ai de véritables questions sur son opérabilité.

Ces quelques propositions, qui m'ont interpellée, justifient, au-delà de notre opposition de principe, que nous ne votions pas ce rapport.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je n'ai jamais dit qu'il n'y avait aucun lien entre la demande et la mission d'information : il y a bien une suite logique. Toutefois, la mission d'information relève d'un travail prospectif, notamment sur la mise en œuvre du schéma national du maintien de l'ordre, alors qu'une commission d'enquête vise à établir des faits et des responsabilités. Un tel mélange des genres ne me semble pas de bon aloi, d'autant que les rapporteurs utiliseront leur travail pour l'examen du projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts, dont nous débattrons mercredi en commission.

M. Hervé Reynaud. – Je salue ce travail de fond, fouillé – pas moins de 116 auditions –, restitué de façon synthétique.

Le maintien de l'ordre est une matière vivante : le ministre de l'intérieur nous a rappelé la semaine dernière que les manifestations sont de plus en plus hybrides.

La proposition n° 1, visant à « renforcer les capacités de renseignement en amont », m'est venue à l'esprit pour comprendre les événements de samedi dernier : un maintien de l'ordre dimensionné pour 200 000 personnes – d'après ce que j'ai entendu – alors qu'il y en avait plus de 500 000 laisse penser à un problème de renseignement.

Élu local, je suis convaincu que la caméra-piéton aurait d'ores et déjà dû être mise en œuvre ; les caméras-piétons expérimentales ont été retirées à nos policiers municipaux, puis réintroduites une fois que le Parlement a parlé : quel sketch !

Samedi dernier, j'ai regretté que le droit de manifester ait été totalement occulté, tout comme les revendications légitimes de ceux qui ont des choses à dire. L'intervention du Président de la République hier soir était d'une vacuité terrible, susceptible de créer à nouveau un sentiment de mépris chez nos concitoyens.

Je voterai ce rapport, mais ce travail doit connaître une suite : il y va du maintien de l'ordre et du droit de manifester.

Mme Catherine Di Folco. – Ce travail est considérable et ambitieux, contrairement à ce que dit notre collègue : trente propositions, ce n'est pas rien, surtout dans des domaines aussi divers.

Messieurs les rapporteurs, il serait utile de compléter la proposition n° 15 ou la proposition n° 17, qui sont relatives aux moyens ou à l'équipement des forces de l'ordre. Ces deux dernières semaines, certains partis politiques, journalistes et parlementaires ont employé le terme d'armes de guerre, ce qui me paraît gravissime. Nos forces de l'ordre n'en utilisent pourtant pas, ils utilisent les moyens de forces intermédiaires, non létaux ; il faut rétablir la réalité. Pourquoi ne pas y expliquer la différence entre leurs armements et ceux des militaires ? Il faut appeler les choses par leur nom, et leur véritable nom.

M. David Margueritte, rapporteur. – Nous sommes d'accord avec Hervé Reynaud : l'allocution présidentielle d'hier n'était pas à la hauteur des enjeux. Notre mission d'information propose des mesures pour alimenter la réflexion, en couvrant l'ensemble du spectre et en sortant des vœux pieux et des déclarations générales.

Madame Narassiguin, vous déplorez le manque d'ambition du rapport tout en jugeant que de nombreuses propositions vont trop loin… Je comprends que vous ne partagiez pas nos propositions, mais elles sont ambitieuses. Elles ont vocation à garantir l'exercice du droit de manifester dans notre pays. Les casseurs ont empêché la manifestation de samedi : les revendications n'ont pas été entendues, justement parce que le maintien de l'ordre n'a pas pu se faire dans des conditions normales. Cela passe notamment par une déclaration préalable : participer à une manifestation qui n'en a pas fait l'objet, ou qui est interdite, doit être pénalisé. La liberté de manifester fonctionne lorsque l'on protège les manifestants : il faut pour cela

que les autorités compétentes estiment que le risque qu'ils courent n'est pas démesuré. Pour éviter toute confusion, je rappelle que nous proposons une peine d'un anpour la participation à une manifestation interdite.

Nous proposons aussi de faciliter le travail d'enquête, notamment par la prise d'empreintes digitales ou palmaires. Je sais que cette proposition vous dérange ; j'assume que nous ne partagions pas le même point de vue. J'assume aussi l'ambition de notre rapport sur l'utilisation des nouvelles technologies, comme le drone judiciaire. Je me réjouis que vous partagiez plutôt nos propositions relatives à la vidéoprotection algorithmique et à la caméra-piéton, ainsi que celle invitant à recourir à tous les outils au-delà du procès-verbal. L'ambition de notre rapport s'apprécie également au regard du caractère concret de ses propositions. Vous pouvez ne pas partager notre ambition, mais après neuf mois d'un travail aussi approfondi que possible, vous ne pouvez pas dire que ce rapport en est dépourvu. J'assume nos différences.

Vous ne pouvez pas dire que notre rapport est dénué d'ambition au prétexte qu'il ne propose pas de revoir le SNMO. Le schéma national du maintien de l'ordre doit incontestablement être actualisé ; cela relèvera du droit de suite ; mais le schéma contient des principes qui méritent d'être pleinement appliqués. Sur la judiciarisation, le ministre a reconnu que le compte n'y était pas – et même pas du tout !

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Les événements de ce week-end sont inédits. La présidente propose donc d'y consacrer un temps et des moyens spécifiques pour les analyser. Toutefois, nous y retrouvons aussi des éléments que nous avions déjà pu connaître ces derniers mois, ces dernières années : ils sont intégrés au rapport.

Je suis gêné par le positionnement du groupe socialiste, qui témoigne d'une certaine ambiguïté : la population a des attentes fortes en matière d'ordre, mais nos propositions pour renforcer l'État ne recueillent jamais votre accord, hormis la caméra-piéton, malgré notre approche équilibrée des enjeux. Dès qu'il s'agit de renforcer les moyens de l'État pour lutter contre les violences, vous n'êtes pas au rendez-vous !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – C'est scandaleux de dire cela !

M. Olivier Bitz, rapporteur. – C'est cette ambiguïté qui l'est. Chaque fois que nous proposons de renforcer les moyens de l'État, cela ne va pas.

Vous dites qu'il faudrait remettre à plat le SNMO : pourquoi ? Après avoir entendu plus d'une centaine de personnes, notre analyse est que le SNMO est bon, même s'il mérite d'être adapté. Je peux vous rejoindre sur un point : il y a, dans les manifestations, un moment de bascule qu'il faut mieux identifier lorsque l'on dérive vers les violences urbaines. En parlant de violences urbaines, nous reprenons simplement le vocabulaire du ministère de l'intérieur dans son guide opérationnel des violences urbaines (GOVU) paru en 2025. Nous savons bien que les violences ne se déroulent pas qu'en

milieu urbain. Expliquer que nous manquons d'ambition parce que, par exemple, nous ne revenons pas sur l'armement intermédiaire me pose, en revanche, difficulté. Pour vous, qu'est-ce que ne pas avoir d'ambition en matière de maintien de l'ordre ? C'est simplement vouloir poursuivre dans le cadre du SNMO actuel, en l'adaptant et en le renforçant face à des comportements de plus en plus violents.

Le groupe socialiste a un droit de tirage : vous pouvez proposer une mission d'information ou une commission d'enquête sur l'IGPN et l'IGGN !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous en avons un par an…

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Nous les avons auditionnés, ainsi que les syndicats des forces de l'ordre : le système fonctionne plutôt bien. Pour améliorer l'efficacité du travail des inspections, nous faisons du reste une proposition sur les enquêtes de fonctionnement, pour analyser les causes de dérapage collectif.

Mme Corinne Narassiguin. – Je n'admets pas que l'on puisse sous-entendre, parce que nous ne sommes pas d'accord avec vos propositions, que nous serions en connivence avec les casseurs ou que nous ne soutiendrions pas les forces de l'ordre.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Je n'ai jamais dit cela.

Mme Corinne Narassiguin. – Je parle de manque d'ambition parce que les principes doctrinaux ne sont pas remis en cause – je n'ai pas dit que tout était à jeter, bien sûr. La situation a pourtant évolué récemment : la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et la direction nationale du renseignement territorial (DNRT) reconnaissent elles-mêmes une évolution extrêmement rapide des formes de radicalisation. Les interrogations sur la doctrine devraient être plus importantes. Pour autant, je ne dis pas que les forces de l'ordre ne sont pas confrontées à des situations difficiles et qu'il ne faut pas renforcer leurs moyens.

Les recommandations et le titre du rapport sont adoptés.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

AUDITION DE M. LAURENT NUNEZ, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

MARDI 13 OCTOBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous recevons aujourd'hui Laurent Nunez afin d'aborder deux sujets étroitement liés et qui intéressent directement les travaux de la commission des lois : d'une part, la mission d'information consacrée à l'avenir du maintien de l'ordre, d'autre part, le projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts.

Cette audition intervient dans un contexte marqué, ces dernières semaines, par d'importantes mobilisations lycéennes, qui ont notamment conduit à s'interroger sur les modalités du maintien de l'ordre en présence de nombreux manifestants mineurs. Nos échanges ont toutefois vocation à s'inscrire dans une réflexion plus large sur les évolutions du maintien de l'ordre.

Notre commission avait d'ailleurs anticipé ces enjeux dès le mois de janvier dernier, en créant une mission d'information consacrée à l'avenir du maintien de l'ordre. Confiée à nos collègues David Margueritte et Olivier Bitz, elle a pour objet d'évaluer l'adéquation et la pertinence des évolutions récentes intervenues en matière de maintien de l'ordre et d'identifier les adaptations qui pourraient encore être envisagées.

Depuis le mouvement des « gilets jaunes », les formes prises par les manifestations et mobilisations collectives ont sensiblement évolué. La moindre structuration de certains cortèges et la présence plus fréquente, en leur sein ou en marge de ceux-ci, de groupes cherchant délibérément l'affrontement, ont conduit à une adaptation progressive de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre, dont témoigne, en particulier, l'adoption d'un nouveau schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) en 2020.

Monsieur le ministre, quel bilan tirez-vous de la mise en œuvre du schéma national ? Au regard des évolutions récentes des formes de mobilisation, quels sont, selon vous, les principaux enjeux qui se dégagent aujourd'hui ?

J'en viens au second objet de notre audition, le projet de loi qui sera examiné dès mercredi 21 octobre prochain par notre commission. Ce texte entend répondre aux difficultés rencontrées pour assurer la réparation des dommages consécutifs aux violences et dégradations commises dans l'espace public lorsque l'identification des auteurs et l'établissement de leur responsabilité s'avèrent complexes. À cette fin, il est proposé de faire évoluer

en profondeur les règles de la responsabilité civile en créant un mécanisme de responsabilité civile solidaire. Dans ce cadre, et sous certaines conditions, un individu ayant sciemment participé à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations, ou s'étant maintenu dans un attroupement violent au cours duquel des dégradations ont été commises, pourrait ainsi être tenu responsable civilement des dommages, dans la limite de 10 000 euros. Le dispositif du texte prévoit, le cas échéant, la possibilité de saisir les allocations familiales et les aides personnalisées au logement (APL) afin de permettre le recouvrement de ces sommes.

Nous souhaiterions donc que vous nous précisiez les raisons qui ont conduit le Gouvernement à élaborer ce dispositif et les situations auxquelles il entend répondre prioritairement. Par ailleurs, quels sont les fondements sur lesquels repose l'engagement de la responsabilité des individus mis en cause ? Comment sera caractérisée la faute des personnes qui ne sont pas elles-mêmes les auteurs matériels des dommages causés ?

M. Laurent Nunez, ministre de l'intérieur. – Permettez-moi, en introduction, de faire un point d'actualité sur le mouvement dit des lycéens, qui est en cours depuis le 18 septembre dernier et qui se traduit en ce moment même par une nouvelle journée de mobilisation prenant la forme de manifestations aux abords de certains lycées, mais également de cortèges intersyndicaux. Du reste, ce mouvement n'est pas totalement étranger à l'objet de votre mission d'information ni, finalement, au principe dit du « casseur-payeur ». Ayant eu l'occasion de m'exprimer longuement sur ce sujet le 7 octobre dernier devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, je ne reviendrai pas plus en détail sur ce mouvement, sauf peut-être pour vous rappeler en quoi sa gestion ne relève pas, au moins pour partie, du maintien de l'ordre classique.

La définition du maintien de l'ordre est au cœur de notre réflexion commune, car nous constatons bien que ce terme est utilisé systématiquement, à tort, pour couvrir l'ensemble des situations. Lors du mouvement des lycéens, nous avons déploré la commission de nombreuses violences et exactions graves, qui sont toutes documentées : violences contre les personnels de l'éducation, saccage de bâtiments publics et autres symboles institutionnels, tentatives de pillage de commerces, violentes prises à partie des forces de sécurité intérieure, emploi généralisé des mortiers d'artifice, etc. Il y a eu également de nombreuses victimes tierces.

Ces actions violentes ont fait basculer le mouvement dans ce qui s'apparente – nous assumons cette qualification – à des violences urbaines. Nous sortons donc ici du cadre *stricto sensu* du maintien de l'ordre. C'est là un point de cadrage important pour votre mission d'information, les deux directeurs généraux que vous avez auditionnés ayant d'ailleurs clairement défini, me semble-t-il, cette ligne de frontière : les forces de sécurité intérieure n'interviennent plus, alors, dans le cadre réglementaire du schéma

classique du maintien de l'ordre, mais dans celui des violences urbaines, qui recouvrent une réalité différente.

C'est précisément cette différence de cadre d'action qui a pu laisser croire à certains observateurs qu'il y avait eu une inflexion de la doctrine lors de la journée nationale du 6 octobre dernier, ou encore, comme aujourd'hui, lorsqu'une intersyndicale déclare un cortège sur la voie publique. C'est faux : tout simplement, nous n'encadrons pas une manifestation déclarée, dotée d'un service d'ordre et d'interlocuteurs identifiés comme nous gérons des violences urbaines.

Du reste, le blocage des lycées répond en réalité à un cadre d'intervention opérationnel tout à fait spécifique. L'intervention des forces de sécurité intérieure ne se fait que sur demande de concours, généralement formulée par le chef d'établissement, lorsqu'il y a un blocage total et que la communauté éducative souhaite que l'établissement continue à fonctionner. Dans ce cas de figure, d'ailleurs, les forces de l'ordre n'interviennent que lorsque le blocage est total. En cas de blocage partiel ou secondaire, elles assurent un simple encadrement des accès annexes ou secondaires, pour permettre à ceux qui le souhaitent d'assister aux cours. Mon audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale a été l'occasion de rétablir une vérité essentielle qu'il importe de rappeler ici : il n'y a pas d'intervention des forces de l'ordre lorsque les lycéens expriment leurs revendications de manière pacifique. Il n'y a pas d'intervention policière en l'absence d'exactions ou de violences.

Ce principe vaut d'ailleurs pour tout type de manifestation. J'y reviendrai en abordant la question de la désescalade, qui est servie sur tous les plateaux à longueur de journée par un certain nombre de commentateurs. Il est tout à fait faux d'affirmer que le Gouvernement réprimerait une expression revendicative des lycéens : celle-ci est non seulement respectée, mais également encadrée et protégée par nos forces de l'ordre.

Plus généralement, d'ailleurs, on oublie trop souvent que c'est précisément la mobilisation des forces de l'ordre qui permet l'expression concrète du droit de manifestation. Les forces de sécurité intérieure interviennent uniquement lorsque sont commises des actions violentes contre les personnes ou les biens dans l'espace public. Lors de ce mouvement lycéen, il est ainsi arrivé à de nombreuses reprises que des interventions aient lieu à l'intérieur des établissements pour mettre un terme à certaines exactions.

De telles interventions sont réalisées dans le strict respect du cadre légal et réglementaire, c'est-à-dire celui de la nécessité et de la proportionnalité. Or ces deux critères s'apprécient non pas – j'insiste sur ce point – au regard des conséquences de l'engagement de la force, mais du contexte le justifiant. C'est parfois difficile à entendre, mais c'est ainsi : la force est engagée lorsque son usage paraît strictement nécessaire et proportionné. On ne saurait donc remettre en cause la légitimité ou la proportionnalité d'une

action de police eu égard à ses conséquences. En tout cas, ce n'est pas ainsi que les tribunaux apprécient la situation.

En ce qui concerne ensuite l'avenir du maintien de l'ordre, et donc l'objet de votre mission d'information, je me suis exprimé plusieurs fois devant le Parlement, y compris dans mes fonctions précédentes et singulièrement en tant que préfet de police, notamment devant la commission d'enquête sur les groupuscules violents, créée à la suite des nombreux débordements qui avaient émaillé le cycle de contestation de la réforme des retraites, et bien avant cela, comme secrétaire d'État. Sous l'autorité de Christophe Castaner, nous avons en effet lancé la refonte de la gestion du maintien de l'ordre et l'élaboration du schéma national du maintien de l'ordre.

Je m'en tiendrai donc dans ce propos liminaire à la question de la désescalade, qui revient si souvent dans le débat sur le maintien de l'ordre et dans la bouche de quelques chercheurs bien identifiés, par ailleurs militants et qui, en tout état de cause, n'ont jamais été en situation opérationnelle. Ce sont des commentateurs ; pour ma part, je me considère comme un acteur. En réalité, le schéma national du maintien de l'ordre en vigueur depuis décembre 2021 intègre déjà la notion de désescalade. Dans les faits, cela se traduit par plusieurs choix opérationnels et tactiques, qui régissent désormais tout dispositif de maintien de l'ordre.

Premièrement, le déploiement des forces doit se faire en profondeur, de sorte que celles-ci ne soient pas visibles sur le parcours, mais restent néanmoins postées à proximité immédiate de ce dernier, afin d'assurer une riposte quasi instantanée en cas de violences ou de dégradations.

Deuxièmement, en cas de violences et d'exactions, et donc d'emploi de la force, la consigne est donnée aux forces de l'ordre de se replier dès que la manœuvre est terminée, c'est-à-dire dès qu'il a été mis fin aux exactions, de sorte qu'aucune provocation, violence ou escalade ne puisse être imputée ou reprochée aux unités de police et de gendarmerie engagées. Cette nouvelle posture implique évidemment un effort accru de mobilité et de réactivité des forces de sécurité intérieure, lequel est pleinement pris en compte dans les différents programmes de formation des gendarmes et des policiers.

Troisièmement, le schéma national du maintien de l'ordre prévoit expressément l'instauration d'un dialogue renforcé et direct avec les organisateurs, qu'il s'agisse de la négociation sur les itinéraires, du partage d'information sur les éléments à risque ou encore de la désignation d'agents de liaison de part et d'autre, de manière à communiquer en permanence pendant la progression du cortège et informer au besoin les services d'ordre des organisateurs des manœuvres envisagées.

Un tel schéma est jugé clair et pertinent, et ne pose aucune difficulté d'application particulière sur le terrain en cas de manifestation classique sur la voie publique. Des pistes de réflexion propres à prévenir ou à faire cesser les débordements qui peuvent survenir en marge des manifestations existent

néanmoins, dont certaines reviennent régulièrement dans le débat et pourraient être encore expertisées. Je pense notamment à l'interdiction individuelle administrative de manifester, qui avait été introduite en 2019 dans une disposition de la loi visant à renforcer et à garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, et qui avait été censurée par le Conseil constitutionnel.

En respectant les garanties demandées par ce dernier, le législateur pourrait doter l'autorité administrative d'un outil adapté aux cas individuels les plus graves afin de préserver l'ordre public. Vous noterez d'ailleurs que pour introduire l'interdiction de paraître – une disposition légèrement différente – dans la loi visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens, dite loi « Ripost », il a été tenu compte de la décision du Conseil constitutionnel. Cette nouvelle interdiction figure donc désormais dans le droit positif. Par conséquent, il existe selon moi un chemin pour introduire une interdiction individuelle administrative de manifester.

Par ailleurs, la répression de l'infraction de participation à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations, qui correspond le mieux au mode opératoire des *Black Blocs*, pourrait être renforcée. Actuellement, elle n'est punie que d'un an d'emprisonnement, soit moins sévèrement que le vol simple. De ce point de vue, nous avons des marges de progression. Sur le modèle de l'aggravation progressive de l'infraction de participation à un attroupement, il pourrait être prévu notamment comme cas d'aggravation de la répression le fait de participer à un groupement en vue de commettre des violences en étant porteur d'une arme.

En revanche et j'insiste sur ce point, en cas de basculement vers les violences urbaines, le SNMO ne peut ni ne doit trouver à s'appliquer, sauf à cautionner la violence comme une forme d'expression légitime et acceptable de la contestation. À l'automne 2025, la police nationale a d'ailleurs adopté un guide opérationnel des violences urbaines distinct du SNMO, et la gendarmerie nationale dispose également d'un tel document. Ces deux documents avaient été élaborés à la suite des graves émeutes qui avaient fait suite à l'affaire dite « Nahel ». À l'époque, Gérald Darmanin avait engagé une réflexion sur la doctrine relative aux violences urbaines, qui est donc totalement distincte de celle du maintien de l'ordre.

J'en viens au principe du « casseur-payeur ». Comme vous le savez, dans le cadre du mouvement en cours, le garde des sceaux a adressé une instruction au parquet. En effet, si les textes en vigueur permettent d'engager la responsabilité civile, notamment pour faute, des personnes qui ont commis des dégâts, le contexte dans lequel se sont déroulés les débordements récurrents auxquels nous avons assisté, notamment en marge d'événements sportifs comme les deux dernières finales de la Ligue des champions remportées par le Paris Saint-Germain, rend en réalité difficile la recherche de

responsables, l'imputation précise des dommages causés et, par conséquent, leur réparation par un auteur : à droit constant, il faut que nous soyons en présence d'un auteur ayant commis une dégradation, que nous en ayons connaissance et que nous puissions lui imputer une partie de la responsabilité des dommages. Comme vous le savez, il existe pour les attroupements un régime de responsabilité sans faute de l'État, ce qui n'est pas le cas pour les groupements. Pour rappel, l'attroupement est un regroupement spontané présentant des risques de troubles à l'ordre public et donnant lieu à des sommations, alors que le groupement est davantage préparé.

Nous cherchons donc à mieux garantir le droit à réparation des victimes, mais aussi à nous montrer dissuasifs, d'où l'introduction, dans le projet de loi que vous allez examiner, du principe « casseur-payeur ». Il s'agit d'instaurer une responsabilité extracontractuelle pour faute et, surtout, de rechercher une responsabilité solidaire de chacun des participants dès lors qu'il y a eu dégradation dans le cadre d'un attroupement ou d'un groupement.

La philosophie de ce nouveau régime de responsabilité collective et solidaire reste fondée sur la faute : par exemple, celle-ci pourra être, après prise en compte des observations du Conseil d'État, le fait de s'être maintenu, malgré des sommations, au sein d'un attroupement au cours duquel ont été commises des violences et dégradations qu'il était impossible d'ignorer. Il en va de même pour le fait d'avoir participé à la préparation d'un groupement. Nous pourrons ainsi rechercher la responsabilité des participants, dans une limite qui a été fixée à 10 000 euros.

J'insiste toutefois sur deux dispositions extrêmement importantes. La première est la mise en place d'une action récursoire, qui permettra de rechercher la responsabilité des participants à des attroupements, y compris lorsque la responsabilité de l'État pourrait être engagée sur le fondement d'une faute ou du principe de rupture d'égalité devant les charges publiques. Cette action récursoire a un effet dissuasif : elle permettrait à l'État qui serait lui-même condamné à indemniser les dommages, de se retourner contre les participants. La seconde disposition est l'obligation qui sera faite à l'institution judiciaire d'informer l'autorité administrative, notamment l'agent judiciaire de l'État, de l'existence de condamnations pour dégradation et du fait qu'une responsabilité civile solidaire sera recherchée.

Ce texte apporte ainsi une réponse à un certain nombre de débordements auxquels nous avons assisté récemment. Je précise qu'en présence d'un auteur de dommages mineur, il sera possible de rechercher la responsabilité des détenteurs de l'autorité parentale et de recouvrer les dommages et intérêts sur un certain nombre de prestations et d'allocations dites non contributives, lesquelles sont normalement insaisissables, sauf dérogation. Le projet de loi prévoit ainsi de nouveaux cas d'exception, notamment pour les allocations familiales et les aides personnalisées au logement. Je suis prêt à répondre à vos questions.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Ces échanges interviennent à un moment important pour nous, puisque nous arrivons au terme de la mission d'information que David Margueritte et moi-même menons depuis plusieurs mois sur l'avenir du maintien de l'ordre. À cet égard, monsieur le ministre, nous tenons à vous remercier, ainsi que tous vos collaborateurs du ministère de l'intérieur, de nous avoir permis de réaliser notre travail dans de bonnes conditions. Nous avons eu accès à tous les documents souhaités, ainsi qu'à des opérations concrètes de maintien de l'ordre et nos interlocuteurs ont pu s'exprimer librement au cours des auditions.

Notre mission d'information rendra son rapport la semaine prochaine, dans un double contexte marqué par les manifestations lycéennes et par l'examen du projet de loi « casseur-payeur ». De ces quelques mois de travail, nous retenons d'abord une évolution majeure du maintien de l'ordre, ou plutôt des violences qui sont perpétrées à l'occasion de l'exercice, pleinement légitime, du droit de manifester. Depuis une vingtaine d'années, nous constatons une recrudescence de violences de plus en plus graves, face auxquelles l'État adapte sa stratégie.

Vous avez évoqué la frontière, de moins en moins claire selon nous, entre ce qui relève du maintien de l'ordre et des violences urbaines. C'est en tout cas le sentiment que nous avons eu face à la multiplication de points, sur le territoire national, métropolitain ou ultramarin, où se produisent simultanément des événements mettant en cause l'ordre public. Si nous concevons parfaitement la nécessité croissante de faire intervenir des unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre, cela pose tout de même la question de leur formation et de leur équipement. Comment comptez-vous permettre aux unités non spécialisées de mieux faire face aux situations complexes auxquelles elles sont confrontées ?

Concernant les manifestations lycéennes, nous souhaiterions savoir si elles ont été traitées ou non de manière spécifique. Comme vous le disiez, c'est l'événement originel qui conditionne l'action des forces de l'ordre, en application du principe de proportionnalité. Comment appréciez-vous cette séquence particulière ? La décision de suspendre l'usage d'une grenade, que vous avez prise dans l'urgence à titre conservatoire pour apaiser la situation, était sans aucun doute une bonne décision. Toutefois, nous nous interrogeons, d'une manière générale, sur l'équipement des forces de l'ordre. Nous savons bien que les situations les plus dangereuses sont celles qui débouchent sur un contact direct entre les manifestants ou les fauteurs de troubles d'un côté, et les forces de l'ordre de l'autre. En privant ces dernières de certains moyens techniques permettant de maintenir à distance les fauteurs de troubles, ne diminuons-nous pas notre capacité à éviter les incidents ?

Enfin, si notre travail a conforté notre confiance envers les forces de l'ordre nous avons pu constater leur très grand professionnalisme –, cela ne nous empêche pas de relever certains comportements répréhensibles. La question de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) est ainsi

posée, car malgré la garantie que constitue, par exemple, l'exercice de sa présidence par un magistrat, force est de constater que subsiste toujours, dans une partie de l'opinion, un doute sur l'objectivité de son travail. Personnellement, je ne partage pas ce doute : je pense que les enquêtes se font à charge et à décharge, qui plus est sous l'autorité de la justice. Comment faire en sorte, néanmoins, que tous nos concitoyens puissent avoir confiance dans l'impartialité du travail des corps d'inspection ?

M. David Margueritte, rapporteur. – Je me joins évidemment aux propos d'Olivier Bitz sur les forces de l'ordre : tout au long de notre mission, nous avons pu constater l'excellence de leur formation, la patience dont elles font preuve sur le terrain ou encore la façon dont la proportionnalité est appliquée concrètement.

Plusieurs de nos interlocuteurs situent la rupture dans l'évolution des grandes manifestations collectives, marquée notamment par un moindre encadrement par les forces syndicales, autour de l'année 2016. C'est en particulier lors des mouvements de contestation relatifs à la loi El Khomri, que les premiers débordements très significatifs sont apparus. Il y a eu à cette période un véritable glissement. Cela nous a conduits à nous interroger sur un certain nombre de points – armes, équipements, capacité de nos forces de l'ordre de disposer de moyens proportionnés dans la riposte – tendant à actualiser le SNMO.

Une question en particulier est souvent revenue au cours de nos travaux : celle de la judiciarisation du maintien de l'ordre, et notamment du décalage parfois saisissant qui peut exister entre le nombre d'interpellations à l'issue d'une manifestation et le nombre de condamnations. À cet égard, nous avons pu observer sur le terrain, en particulier le 1er mai dernier, l'utilisation de nouvelles techniques d'interpellation, comme les procès-verbaux électroniques. Je souhaite savoir si des réflexions sont en cours sur la judiciarisation du maintien de l'ordre. Quelles sont les évolutions possibles pour poursuivre plus efficacement les auteurs d'infractions lors des manifestations ? Un dispositif particulier est-il prévu en ce qui concerne les mouvements lycéens en cours ?

Concernant les nouvelles techniques, quel bilan tirez-vous notamment des outils comme la vidéoprotection algorithmique, qui ont été expérimentés lors des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris ? Comment pourrait-on utilement envisager de les généraliser ?

Ma seconde série de questions concerne le projet de loi « casseur-payeur ». Avec mon collègue Olivier Bitz, nous en partageons l'objectif – imputer une responsabilité financière dissuasive à ceux qui cassent – et nous avons bien compris la philosophie ainsi que le dispositif exposé notamment à l'article 1er.

Concernant le groupement, le régime probatoire semble établi : dès lors qu'une personne participe à un mouvement dont la finalité est de détruire,

la situation est pénalement répréhensible et la responsabilité financière est engagée. Une difficulté pourrait toutefois survenir dans le cas des attroupements, lorsqu'un individu participe à une manifestation et s'y maintient, malgré les sommations, alors que des violences volontaires sont perpétrées. La question est de savoir comment nous pourrions amender le texte pour le rendre opérant et éviter des causes exonératoires de toute forme de responsabilité. Je pense notamment à la façon de matérialiser différemment les sommations afin d'éviter toute ambiguïté. Il s'agit d'éviter qu'un individu puisse arguer du fait de ne pas avoir entendu les sommations pour se soustraire à sa responsabilité financière. Nous saluons donc la vertu potentiellement dissuasive du dispositif, mais nous nous interrogeons toutefois sur son efficacité dans le temps : entre le moment où les faits se produisent et celui où la réparation, par ailleurs limitée à 10 000 euros, intervient, il peut en effet se passer plusieurs années.

Enfin, ma dernière question concerne l'article 4 et les allocations – APL et allocations familiales – pouvant être saisies. Pourquoi n'avez-vous pas envisagé d'autres saisies, comme celle du revenu de solidarité active (RSA) en particulier ? Je sais que le Conseil d'État a formulé des observations à ce sujet, mais je souhaitais vous interroger, avec mon collègue, sur le choix des allocations retenues pour rendre le dispositif opérationnel après l'action récursoire. Je note par ailleurs que l'article 2 prévoit une disposition relative à la possibilité d'une action restaurative. Nous n'appellerons pas cela un travail d'intérêt général, puisqu'il n'y a pas de finalité pénale, mais cela va dans le bon sens.

M. Laurent Nunez, ministre. – Je vous confirme que les violences ont augmenté de manière significative à l'occasion des manifestations. Dans le cadre du mouvement des lycéens, nous avons constaté à maintes reprises des prises à partie systématiques des forces de sécurité intérieure, et ce à un niveau inédit. C'est d'autant plus inquiétant que, dans la plupart des cas, nous avons affaire à des mineurs. De la même façon, lorsque les cortèges dégénèrent, le niveau de violence est extrêmement élevé.

Les cortèges qui sont déclarés par des organisations syndicales se déroulent bien, en général, pour ce qui est de la partie syndicale. En revanche, dans la partie du cortège appelée « nébuleuse », qui se place soit à l'avant, soit à l'arrière, l'engagement violent est très fort, et se traduit immédiatement par un passage à l'action contre les forces de sécurité intérieure ou par des pillages. Pour le ministre de l'intérieur et les préfets de police ou de département, le fait que des organisations syndicales déclarent la manifestation est un gage, une forme d'assurance : nous avons un interlocuteur avec lequel échanger et nous savons que, en général, les choses se passent bien. Je le répète, ce sont ceux qui se placent à la marge des cortèges qui peuvent les faire dégénérer. D'ailleurs, en général, les responsables syndicaux les désavouent et les écartent, tout en souhaitant que nous les en protégions.

Bien sûr que la frontière entre maintien de l'ordre et violences urbaines n'est pas claire, puisque l'on passe de l'un à l'autre en un trait de temps. Mais si nous utilisons cette frontière et avons souhaité rédiger deux documents, c'est parce que nos « adversaires » – il faut bien les nommer ainsi – qui critiquent l'action des forces de sécurité intérieure, invoquent l'exemple d'autres pays, qui procèderaient à une désescalade et n'utiliseraient pas tel ou tel type d'armement pour le maintien de l'ordre. Évidemment que lorsque les compagnies d'intervention de la préfecture de police s'engagent sur la voie publique pour encadrer une manifestation classique, elles n'utilisent pas de lanceur de balles de défense (LBD). En revanche, quand la situation bascule dans des violences urbaines ou dans l'émeute, vous ne pouvez pas demander aux forces de sécurité intérieure d'aller au contact des groupes à risque et de faire cesser les exactions sans les munir de leurs armements intermédiaires classiques.

Nous avons construit une telle distinction précisément parce que nos adversaires ne la font pas et englobent tout dans un concept général de maintien de l'ordre, qui correspond certes à une situation de départ, mais qui peut vite dériver vers des violences urbaines. Certaines violences urbaines ne sont pas précédées d'une phase de maintien de l'ordre. Lorsqu'une opération a lieu dans les quartiers pour interrompre un trafic de stupéfiants, les effectifs sont souvent pris à partie. Nous basculons alors immédiatement dans des scènes de violences urbaines. Dans ces circonstances, il n'est pas possible de demander aux policiers de laisser le LBD dans le coffre du véhicule ni de renoncer aux grenades de désencerclement ou aux grenades lacrymogènes. Nous introduisons donc cette distinction pour marquer nettement la différence sur le plan opérationnel. Lorsque nous intervenons face à des émeutiers ou des personnes qui commettent des violences, pillent, dégradent ou s'en prennent aux forces de sécurité intérieure, nous devons pouvoir agir dans un cadre qui dépasse le simple maintien de l'ordre.

Le travail sur cette distinction a été engagé par Gérald Darmanin, avant d'être repris par Bruno Retailleau. Je le poursuis aujourd'hui et c'est la raison pour laquelle nous avons maintenant des ordres de service et des ordres d'opération différents pour les violences urbaines de ceux qui sont prévus par le SNMO. Pour nous, la frontière est claire ; elle ne l'est pas pour ceux qui critiquent l'action des forces de sécurité intérieure. J'entends de grands spécialistes appeler à la désescalade. Je vous invite à lire l'entretien accordé la semaine dernière au journal *Le Parisien* par l'ancien directeur de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police, Jérôme Foucaud : il y affirme clairement que, face à des casseurs, il n'y a pas de désescalade possible. Quelle autorité politique assumerait de regarder sans réagir des vitrines être brisées ou des personnes se faire agresser ? Aucune. Alors, on entend dire que c'est notre présence même qui expliquerait la tournure des événements. Je m'inscris en faux contre cette idée. Au départ, les forces de l'ordre se tiennent à l'écart des manifestations.

Vous avez posé la question fondamentale de la formation. En présence de mouvements spontanés disséminés en plusieurs points du territoire – je pense au mouvement des lycéens, à certains mouvements agricoles ou encore à celui des « gilets jaunes » – des forces de sécurité locales peuvent en effet, faute d'autres solutions, intervenir et être en charge du maintien de l'ordre. Cela nous a conduits à élaborer des formations et à renforcer les équipements de protection notamment. En la matière, je le reconnais, beaucoup reste à faire.

Certains grands spécialistes, toujours eux, déplorent que nous ne fassions pas intervenir face aux lycéens les forces spécialisées en matière de maintien de l'ordre que sont les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et les escadrons de gendarmerie mobile (EGM). Heureusement ! D'une part, nous parlons de lycéens. D'autre part, notre pays compte 3 400 lycées ; nous ne pouvons pas déployer les EGM et les CRS devant autant d'établissements. Oui, des forces locales interviennent. Oui, la question de leur formation est majeure. Oui, depuis les « gilets jaunes », nous avons mis en place ou renforcé la formation initiale au maintien de l'ordre. Nous renforçons aussi la formation continue, mais il est vrai que beaucoup reste à faire.

Vous me demandez comment nous appréhendons notre intervention dans le cadre du mouvement des lycéens. En réalité, pas différemment. S'agissant de personnes mineures, nous devons agir avec tact. Mais quand des policiers ou des gendarmes interviennent sur un théâtre de violences, quand ils font face à des individus tous cagoulés, qui leur jettent des projectiles et commettent des exactions, leur rôle premier est de les interpeller. C'est en ce sens que j'ai dit au journal de 20 heures – cela a été très commenté par La France insoumise – qu'il n'y avait pas de retenue à avoir. Pour ma part, je ne demanderai jamais aux forces de l'ordre de ne pas intervenir lorsque des exactions sont commises. Et je ne veux pas entendre parler d'ordres en ce sens.

En revanche, l'action doit se faire avec proportionnalité, conformément au cadre légal et réglementaire classique en vigueur. Lorsque vous êtes policier, que vous intervenez devant un lycée ou dans l'espace public sur des tentatives de pillages ou des violences et que vous faites face à des individus cagoulés qui vous prennent à partie – il s'agit d'une minorité, certes, mais minorité ne signifie pas absence de réalité –, vous ne faites guère la différence entre les jeunes de 16 ans et ceux de 25 ans. C'est le rôle de la justice, dans un second temps, de faire la différence. Une fois ces personnes interpellées et remises à la justice, c'est un régime judiciaire distinct qui s'applique. C'est normal et je ne le critique pas. Il y a donc non pas une doctrine d'intervention différente, mais une attention plus forte portée au fait que nous avons plutôt affaire à des mineurs.

En émeutes urbaines, toutes les armes intermédiaires sont utilisées. J'ai suspendu, en effet, l'usage d'un type de grenade assourdissante – leur but est de disperser et de maintenir les personnes à distance –, mais il en existe plusieurs sortes. La grenade concernée est utilisée uniquement dans la police

nationale et projetée avec un lanceur. Au moment où j'ai pris cette décision, nous avions besoin de comprendre ce qui s'était passé à Lens. Depuis, nous avons eu une communication du procureur et j'attends, évidemment, que les actes d'enquête soient menés. Pour le reste, l'ensemble de l'armement intermédiaire, constitué très majoritairement de grenades lacrymogènes et de fumigènes, peut être utilisé. À ce jour, nous avons ainsi utilisé 18 000 moyens collectifs de défense. La grenade assourdissante dont j'ai suspendu l'usage n'avait été utilisée qu'une quarantaine de fois avec un lanceur. Nous disposons également de grenades qui se jettent à la main, que l'on fait rouler avec une visibilité assez précise de l'endroit visé. Il y a enfin des grenades de désencerclement. Ces armements intermédiaires sont utilisés chaque fois que nécessaire, avec proportionnalité, pour marquer une gradation de l'intervention, tenir des individus à distance, les empêcher de commettre des dégradations ou, parfois – c'est le cas du LBD –, les mettre hors d'état de nuire.

Les grenades assourdissantes, les fumigènes ou les grenades de désencerclement visent un groupe, que nous souhaitons disperser. En revanche, le LBD est la seule arme ciblant une personne en particulier. Ses conditions d'usage sont très claires et très strictes. Le LBD s'utilise nécessairement en binôme ; il est totalement interdit de viser certaines parties du corps et nous évitons la zone située au-dessus du cou. Ces armements sont extrêmement utiles et permettent – c'est fondamentalement le principe de leur utilisation – d'éviter de recourir aux armes létales.

L'IGPN et l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) sont, évidemment, sous le feu des critiques. Ces institutions indépendantes judiciairement sont désormais placées, l'une et l'autre, sous la direction de magistrats du parquet. L'ensemble des investigations qu'elles mènent le sont sous l'autorité de magistrats : nous n'avons donc pas spécialement à en connaître. À ce jour, les interventions relatives au mouvement des lycéens ont donné lieu à trente-six saisines ; quatre affaires portent sur des blessures mutilantes, six sur des blessures significatives. Les autres affaires concernent principalement des coups, des insultes ou des suspicions d'agression sexuelle. On y retrouve également l'action intentée contre le policier de Belfort qui est poursuivi pour tentative de meurtre. Quand on avance le chiffre de trente-six saisines, on n'en donne jamais le détail ; pour ma part, je le tiens à disposition.

Il faut avoir été professionnel comme moi pour savoir que l'IGPN et l'IGGN sont craintes par les forces de sécurité intérieure. Personne, dans les forces de sécurité intérieure, ne s'estime protégé par ces institutions, qui agissent, je le répète, sous l'autorité de magistrats. Il faut bien avoir conscience que chaque fois qu'un policier fait usage d'une arme intermédiaire, il rédige un rapport. En réalité, les policiers et les gendarmes se justifient tout le temps. On parle de l'IGPN et de l'IGGN, qui correspondent au haut du spectre, mais il y a aussi la déontologie classique, la justification, le rapport rédigé après chaque tir. Les tirs de LBD sont ainsi tous décomptés : quelles en

ont été les circonstances ? Pourquoi l'arme a-t-elle été utilisée ? Comment ? Les contrôles sont donc bien réels.

Le glissement date en effet de 2016, et correspond au mouvement social contre la loi El Khomri. Nous avons eu ensuite les « gilets jaunes ». Aux côtés des traditionnelles manifestations des organisations syndicales, nous avons vu ainsi se constituer dans les cortèges des nébuleuses, qui généralement se distinguent assez volontairement des organisations syndicales, mais parfois viennent se mélanger au cortège.

Le SNMO a donc pour objet de répondre à cette nouvelle forme de manifestation. Il implique une plus grande mobilité, une meilleure réactivité, et des contacts plus rapprochés avec les organisations syndicales, afin d'identifier, avec leur concours, les groupes à risques. Le pire scénario sur le plan opérationnel – il ne s'agit pas d'un jugement sur la forme de contestation – est évidemment celui de manifestations au format lycéen, en mode « sauvage », pour lesquelles il n'y a pas de déclarant. C'était le cas également des « gilets jaunes » : nous ne savions pas où ils allaient se réunir ni dans quelle direction ils iraient. C'est pourquoi le schéma doit mettre l'accent sur la réactivité, la mobilité et, évidemment, l'interpellation.

Pour vous répondre sur la judiciarisation, on oublie trop souvent que nous menons une action *ex post* : après que des dégradations ou des incendies volontaires ont été commis, nous mettons en œuvre d'importants moyens d'investigation visant à interpeller leurs auteurs. Ainsi, des interpellations ont lieu tous les jours, en ce moment même, plusieurs jours après les faits, à la lumière d'investigations judiciaires qui sont menées notamment grâce à la vidéoprotection. Les interpellations en flagrance pendant les manifestations sont moins nombreuses. Il est en effet parfois compliqué d'établir, dans le temps de la garde à vue, les infractions de groupement constitué en vue de commettre des violences ou d'atteinte aux biens.

Nous organisons l'action judiciaire en lien avec les parquets et nous devons encore progresser en la matière. Nous demandons ainsi à chaque autorité administrative, à chaque préfet, à chaque responsable de gendarmerie ou de police de se coordonner avec le parquet. Par ailleurs, nous avons essayé de généraliser les procès-verbaux de contexte, qui consistent à mentionner que tel ou tel groupement a commis, avant l'interpellation des auteurs, telle ou telle exaction. Dans le cas d'un cortège sauvage, nous tâchons ainsi de documenter l'ensemble des incendies de poubelles ou des pillages qui ont eu lieu pour pouvoir, au moment de l'intervention, disposer d'éléments suffisamment solides.

Nous essayons également de développer informatiquement les procès-verbaux de mise à disposition. La généralisation à l'ensemble du territoire de cette pratique, qui est très répandue à la préfecture de police, nous permettrait d'être plus efficaces en matière de judiciarisation. Certes, nous devons encore faire des efforts. Pas plus tard que cet après-midi, lors de la

séance de questions au Gouvernement, Marc Pena, député socialiste des Bouches-du-Rhône, m'interrogeait sur le décalage constaté entre le nombre d'interpellations et les poursuites. En lien avec les parquets, nous devons réduire cet écart. Nos concitoyens attendent de nous que nous musclions nos procédures. En la matière, nous n'avons cessé de nous améliorer.

La vidéoprotection algorithmique permet surtout d'attirer l'attention des opérateurs qui se trouvent devant les écrans de vidéoprotection des centres de supervision urbaine (CSU), de police ou de gendarmerie, sur un mouvement anormal. C'est extrêmement utile pour le maintien de l'ordre. Il peut s'agir, par exemple, d'un cortège qui part dans une direction imprévue, ou qui chemine sur un itinéraire qui n'était pas ouvert à la manifestation. Grâce au vote de la loi « Ripost », nous continuerons à expérimenter ce dispositif, introduit dans la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de Paris 2024, en cas notamment de menace terroriste sur les bâtiments et lieux publics.

Les drones sont également un outil extrêmement précieux pour le maintien de l'ordre. Je rappelle que pour les utiliser, nous devons démontrer que les seuls moyens humains au sol et les caméras de vidéoprotection ne sont pas suffisants pour suivre efficacement un mouvement de foule.

Sur le projet de loi, je vous rejoins tout à fait : si la notion de groupement recouvre le fait qu'il est constitué en vue de commettre des violences, rechercher la responsabilité dans le cas d'attroupement sera plus compliqué, notamment si nous ne rendons pas les sommations plus lisibles et plus explicites. Cela figure noir sur blanc dans l'avis du Conseil d'État : il faudra revoir l'organisation des sommations. Dans le texte, la condition pour que la responsabilité d'un individu soit mise en cause est finalement le fait qu'il a conscience de participer à un attroupement et d'être en faute. Il faut donc que les violences soient connues et que la personne ait entendu des sommations suffisamment précises, et ce à deux reprises.

Enfin, pour ce qui concerne les allocations non contributives saisissables, nous avons retenu dans le projet de loi celles d'entre elles – APL et allocations familiales – qui font déjà l'objet de dérogations. À ma connaissance, le RSA ne fait pas partie des allocations saisissables, même s'il est toujours possible de le prévoir. Nous avons donc choisi ces deux allocations non contributives faisant déjà l'objet de dérogations et nous avons étendu le champ des dérogations. Nous avons tout de même prévu un rang de priorité : notre cas passera après les autres.

M. Jean-Baptiste Blanc. – Monsieur le ministre, j'appelle votre attention sur l'effectivité du dispositif du projet de loi et sur certaines difficultés concrètes de mise en œuvre. Si les conséquences civiles d'une infraction pénale peuvent faire l'objet d'une assurance, et peuvent donc être indemnisées, encore faut-il qu'elles ne résultent pas d'une faute intentionnelle ou d'une faute dolosive. De telles fautes sont en effet inassurables. Or celles

qui sont ciblées par votre texte sont des fautes volontaires, c'est-à-dire commises avec l'intention de créer le dommage. Avez-vous tenu compte dans votre raisonnement de cette question d'assurance ?

Par ailleurs, au-delà de l'indemnisation par ailleurs justement plafonnée, il convient de veiller à l'exécution du jugement de condamnation. Il faudra s'assurer que le jugement soit assorti de l'exécution provisoire, de manière à éviter tout atermoiement. En prolongement de cette observation, il est permis de se demander quelles seront les voies d'exécution les plus appropriées. Des mesures particulières sont-elles envisagées ? La technique de l'avis à tiers détenteur pourra-t-elle être mobilisée ?

Mme Anne Souyris. – Le projet de loi « casseur-payeur » soulève un certain nombre d'inquiétudes. La notion de « casseur », notamment, est élargie à toute personne participant à un groupement ou à un attroupement. La question du périmètre est plus grave qu'elle n'y paraît. Nous comprenons bien que les attroupements soient interdits. Mais qui devient « participant » lorsque les *Black Blocs* arrivent dans une manifestation ? Quel est le périmètre de la responsabilité collective ?

Cette dernière notion est problématique. Le droit français repose sur la responsabilité individuelle. Nous touchons là à un sujet constitutionnel et démocratique. Ne sommes-nous pas, *in fine*, avec ce type d'évolution, en train de remettre en cause le droit de manifester ? N'ouvrons-nous pas une brèche dans notre démocratie ? Quels garde-fous mettrez-vous en place ?

M. Hervé Reynaud. – Je souhaite revenir sur les manifestations lycéennes. Ce type de manifestation n'est certes pas entièrement nouveau, mais il illustre l'hybridité du mouvement : un certain nombre de revendications sont portées, mais les manifestations se transforment très vite en véritables champs de bataille, comme nous le voyons malheureusement à longueur de journée sur les chaînes d'information en continu. Rappelons un chiffre : lors de ces émeutes, plus de 700 membres des forces de l'ordre ont été blessés, ainsi que 147 personnels de l'éducation nationale. Marcel Pagnol disait qu'« on devient vieux quand les jeunes nous abandonnent » ; parlons-nous aujourd'hui des mêmes ?

Il y a une semaine, vous défendiez le recours à des armes intermédiaires lors d'actions tout à fait proportionnées, avant, il y a deux jours, de suspendre l'usage de grenades assourdissantes. Il est bon de préciser les choses, car la question se pose dans l'opinion publique, mais sans doute aussi au sein même des forces de l'ordre.

Un certain nombre de réponses ont déjà été apportées, mais je souhaite relier les faits que nous constatons au projet de loi « casseur-payeur » : si ce texte était d'ores et déjà en vigueur, dans quelle mesure l'État aurait-il pu intervenir plus efficacement, sinon pour réprimer – je n'aime pas ce mot, car il est important pour nous, élus locaux, d'être à l'écoute de ce que nous disent les lycéens –, du moins pour faire preuve de discernement et

distinguer ce qui relève de revendications de ce qui constitue des attaques inqualifiables ?

M. Laurent Nunez, ministre. – Monsieur le sénateur Jean-Baptiste Blanc, oui, les faits en question relèvent de fautes volontaires, mais non, à ma connaissance, nous n'avons pas encore articulé cela avec les assurances. Il y a bien une notion de faute : le texte repose, comme le Conseil d'État l'a relevé, sur une articulation entre plusieurs principes constitutionnels, en particulier celui selon lequel les victimes ont droit à réparation, et celui selon lequel chacun doit réparer les dommages liés aux fautes qu'il a commises. C'est cet équilibre que nous nous efforçons de trouver.

Je partage votre remarque : la condamnation devra être assortie de l'exécution provisoire, mais il reviendra au juge de le décider. Enfin, oui, nous envisageons de recourir à un avis à tiers détenteur.

Madame la sénatrice Anne Souyris, nous avons écrit ce texte en réponse à des attroupements qui se sont déroulés en dehors de toute manifestation : son point de départ est la finale de la Ligue des champions, c'est-à-dire un rassemblement festif qui a dégénéré en violences urbaines graves. Il ne s'agissait pas là d'une expression légitime dans le cadre d'une manifestation.

De plus, en manifestation, nous arrivons à distinguer les groupes. Au moment où je vous parle, la manifestation intersyndicale à Paris s'est bien passée et est arrivée à son terme. Il n'empêche que des *Black Blocs* s'en prennent à des magasins ou aux forces de l'ordre. Ces éléments, nous les isolons dans le dispositif : ce ne sont pas des manifestants qui ont participé au cortège intersyndical, qui s'est achevé sans souci. Notre but est d'interpeller les individus lorsqu'ils commettent des dégradations.

Avec ce texte, nous pourrons faire en sorte que les personnes arrêtées dans le cadre de ce type de groupement soient tenues pour responsables. Nous restons sur le principe de la faute individuelle, à savoir le fait d'avoir participé à un attroupement commettant des violences. Simplement, la responsabilité est solidaire, avec des réparations dans la limite de 10 000 euros.

Par ailleurs, je le répète, il y aura lors de ces attroupements deux ordres de sommations, que nous rendrons plus lisibles. Je ne suis donc pas inquiet : la liberté de manifester sera garantie. Du reste, j'en suis le garant, comme ministre de l'intérieur.

Monsieur le sénateur Hervé Reynaud, pour ce qui est des lycées, la situation est clairement nouvelle. Jusqu'à peu, les mouvements lycéens prenaient la forme de blocages pouvant durer une demi-journée, avec parfois des actions de déblocage lorsque la communauté éducative souhaitait poursuivre les enseignements, et parfois des départs en cortège sauvage dans l'espace public, qui étaient toutefois encadrés. Là, c'est différent : les blocages sont plus durs, les prises à partie sont systématiques. Je retiens volontiers le

terme d'hybridité que vous avez employé. Toutefois, dans de très nombreux établissements, les choses se passent très pacifiquement. Il y en a d'ailleurs de moins en moins, parce que le mouvement décroît, mais à son début, les choses se passaient calmement dans une grande partie du territoire.

Le retrait de la grenade ASSD est extrêmement limité. Compte tenu de la grave mutilation d'un lycéen à Lens, il était légitime qu'un ministre de l'intérieur demande l'examen de l'impact réel de cet armement. Je demande des rapports depuis le début, et je rappelle que lors de l'utilisation d'une arme intermédiaire, c'est le contexte qui doit être pris en compte, et non les conséquences de son utilisation. Dès le début, d'après les remontées dont je dispose, le contexte d'utilisation de l'armement intermédiaire était présent. C'est ce que le procureur de la République compétent, celui de Béthune, a confirmé depuis. J'ai besoin de comprendre le fonctionnement de cette grenade assourdissante, qui se lance avec un lanceur. Pour le reste, tout l'armement intermédiaire des forces de l'ordre est permis et ne fait l'objet d'aucune restriction.

Aurions-nous pu empêcher des dégradations ? Avec ce projet de loi, nous voulons tout d'abord que ceux qui ont causé des dommages apportent réparation à ceux qui en ont été les victimes, et ensuite, évidemment, que le texte ait un caractère dissuasif. Pour moi, la dissuasion dépend aussi de l'action des forces de l'ordre. Dès lors, nous n'attendons pas tout de ce texte. La question est aussi morale : quand on casse, on paye. Cela aura, à la longue, un effet dissuasif : il faut faire comprendre que la participation à un attroupement après sommation – qui est déjà un délit pénal, ne l'oublions pas – est une faute et doit engager la responsabilité civile. C'est elle qui est recherchée : un participant, même lorsqu'on n'a pas pu lui imputer la commission d'une dégradation, devient solidairement responsable des dégradations commises par le reste du groupe.

Mme Corinne Narassiguin. – J'ai été un peu surprise de vous entendre comparer les opérations des forces de l'ordre lors d'une interpellation ou d'une intervention dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée à celles de rétablissement de l'ordre en marge des mouvements citoyens. Il me semble que le contexte n'est pas le même, mais vous sembliez estimer l'inverse, des armes intermédiaires pouvant être utilisées à partir du moment où les policiers pourraient être en danger. En l'occurrence, nous parlons de lycéens, de mineurs ou de jeunes adultes, et donc non de réseaux de criminalité organisée. Toutefois, j'entends bien que, depuis une dizaine d'années, des groupes violents viennent se mêler à toutes les manifestations pour casser et s'en prendre directement aux forces de l'ordre.

Plus globalement, nous devons nous interroger sur l'efficacité de la doctrine du maintien de l'ordre et de celle du rétablissement de l'ordre dans le cas d'une bascule vers ce que vous qualifiez de violences urbaines. En janvier 2024, lors de blocages réalisés par les agriculteurs, Gérald

Darmanin avait considéré qu'il valait mieux laisser faire, pour éviter de tomber trop vite dans une confrontation violente qui ferait des blessés tant chez les manifestants que chez les forces de l'ordre. Cette doctrine spécifique s'applique toujours lors des manifestations d'agriculteurs, mais jamais dans d'autres contextes. Pourquoi ?

Nous devons également nous interroger sur l'efficacité d'un maintien de l'ordre qui fait autant de mutilés. Nous le voyons de manière répétée, du fait de l'utilisation des armes intermédiaires : lors des manifestations de 2016, mais surtout durant les manifestations des « gilets jaunes », et maintenant chez les lycéens, ceux qui sont blessés ne sont pas toujours ceux qui venaient pour casser. Comment envisagez-vous de réévaluer ces techniques d'intervention face au fait que, de plus en plus, les personnes venant exercer leur droit de manifester sont mélangées avec celles qui viennent pour se confronter aux forces de l'ordre ?

Mme Audrey Linkenheld. – Dans le prolongement des propos de ma collègue Corinne Narassiguin, je ressens un assez grand malaise : le calendrier veut que nous vous entendions aujourd'hui dans le cadre de notre mission d'information consacrée à l'avenir du maintien de l'ordre et de l'examen du projet de loi « casseur-payeur » alors qu'en ce moment même, des lycéens manifestent, pacifiquement pour la plupart d'entre eux, certains ayant subi il y a plusieurs jours d'importantes blessures sans être pour autant des casseurs.

Je vous remercie d'avoir parlé du mouvement lycéen avant d'en venir au sujet même de cette audition, mais je vous avoue que j'aurais aimé que dans votre propos liminaire vous nous parliez certes des violences inacceptables commises contre les policiers, professeurs et proviseurs, mais aussi de celles qui ont touché les jeunes lycéens. Vous en avez parlé, mais uniquement en réponse à nos questions. Je suis sénatrice du Nord, élue des Hauts-de-France : ce qui s'est passé à Lens, avec une grenade assourdissante dont l'usage a été depuis suspendu, nous a marqués ; mais vous auriez aussi pu parler de cette Jeep qui a foncé dans une adolescente de 14 ans à Dunkerque. Depuis, elle a porté plainte, et l'IGPN mène une enquête.

Monsieur le ministre, un tel message est important et je vous crois sincère dans votre engagement démocratique. Si vous voulez vraiment que l'on considère qu'il est encore possible de manifester dans notre pays, que l'on soit jeune ou adulte, il faut que le message soit clair : il n'est pas normal que, pour manifester, les lycéens doivent être accompagnés par des adultes – leurs parents, leurs enseignants, les organisations syndicales que vous avez mentionnées, à juste titre. Vous en avez bien conscience : si les organisations syndicales ont rejoint les cortèges, c'est d'abord pour protéger les jeunes, et non pour soutenir leur message. Cette mobilisation n'est pas, au départ, une mobilisation syndicale.

J'aimerais que les mouvements lycéens puissent de nouveau être à l'aise durant leurs mobilisations. Beaucoup d'entre nous ont manifesté

lorsqu'ils étaient lycéens. Tout n'est pas complètement nouveau dans les phénomènes que vous décrivez : les nébuleuses qui précèdent ou suivent les cortèges syndicaux existent depuis longtemps, tout comme les casseurs. Certaines choses sont nouvelles, notamment la fragilisation des corps intermédiaires et des organisations syndicales, mais tout ne l'est pas. Faisons en sorte que le droit de manifester existe encore, et que nos jeunes, en particulier, se sentent légitimes à manifester pour des causes que je crois justes, pour de meilleures conditions de travail et d'apprentissage.

Je souhaite vous interroger sur les courriers envoyés par certains préfets, dont celui du Pas-de-Calais, aux parents dont les enfants ont été placés en garde à vue. Les préfets suivent-ils une consigne écrite de votre part ? Quelles sont d'ailleurs très précisément les consignes que vous leur avez données pour la gestion de ces manifestations lycéennes et étudiantes ? D'où viennent les informations qu'ils détiennent pour écrire aux parents d'élèves ? Y a-t-il une collaboration entre la justice et l'administration ? Lors de l'examen du projet de loi dit « Ripost », le groupe socialiste avait déploré un glissement du judiciaire vers l'administratif. Est-ce là un glissement de plus, les préfets utilisant d'un coup des fichiers dont on ignore l'origine pour prolonger l'action de la justice après une garde à vue ? D'où viennent ces données ? Les fichiers ont-ils été déclarés à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ?

Bref, quelle est cette manière d'engager un dialogue avec les parents ? Je ne dis pas qu'il ne faut pas leur faire passer un message, mais le cadre et la méthode choisis posent question, et il me semble que ni vous, ni les préfets ne se sont expliqués à ce sujet.

Je serais rassurée de vous entendre parler non seulement des casseurs, mais surtout de tous les autres, qui me semblent de plus en plus pacifiques et pacifistes. Peut-être que si le message était mieux passé depuis le début, nous aurions pu éviter un certain nombre de drames. Nous parlons d'enfants, et ni la justice ni la police ne peuvent traiter des enfants comme des adultes. À 14 ans, on ne fait pas la différence entre une grenade assourdissante et une autre, on ne sait pas comment se comporter face à un LBD, à des gaz lacrymogènes ou à des matraques, parce qu'on ne l'a jamais fait avant. Si l'on veut préserver le droit de manifester dans notre démocratie, il faut aussi apprendre à manifester. À cet égard, l'initiative des commissaires de communiquer pour expliquer comment se comporter en manifestation est très bonne, mais elle n'est pas assez entendue. C'est pourtant cette relation-là que nous devrions retrouver entre notre police et notre population.

M. Hussein Bourgi. – Considérez-vous que les remontées de terrain des renseignements territoriaux aient été suffisamment précoces pour vous alerter sur le mouvement lycéen, lorsqu'il commençait de se dessiner, avant de prendre l'ampleur que nous constatons aujourd'hui ?

Personne ici n'excuse, n'encourage, ni ne justifie les débordements ou les dégradations. Néanmoins, personne ne peut nier ou minorer le malaise et le mal-être qui agitent la jeunesse, singulièrement les lycéens. Il suffit de constater l'état de stress des lycéens et de leurs familles lorsqu'ils remplissent leurs dossiers sur Parcoursup avant d'attendre la ventilation de leurs vœux.

Aussi ai-je été surpris, troublé et même peiné de vous entendre utiliser deux expressions qui m'ont interpellé. Tout d'abord, vous avez parlé de « vos adversaires » à propos des manifestants. Cela m'a fait penser au préfet Lallement, qui, il y a quelques années, pendant une manifestation des « gilets jaunes », avait dit à une manifestante qu'ils n'étaient pas dans le même camp. Monsieur le ministre, je veux bien admettre que les casseurs soient vos adversaires – ils le sont pour nous toutes et tous –, mais on ne peut pas laisser penser que tous les manifestants seraient des adversaires : ce serait là mettre en cause un droit garanti par la Constitution.

Dans votre propos introductif, vous avez également évoqué les chercheurs qui seraient des « militants ». Monsieur le ministre, vous venez de la société civile, c'est bien. Mais autour de cette table, beaucoup de sénateurs et de sénatrices sont des militants politiques. Il n'est pas infamant d'être militant : être militant, c'est défendre des idées, des causes. En France, nous avons la chance d'avoir des militants politiques, syndicaux et associatifs, qui défendent de belles valeurs et de beaux principes comme la laïcité, l'égalité entre les femmes et les hommes ou la liberté académique. Vous savez l'estime et le respect que j'ai pour vous. Je ne voudrais pas qu'une telle expression puisse être instrumentalisée au-delà de ces murs par celles et ceux qui expliquent aux jeunes qu'ils n'ont aucune confiance à avoir dans les autorités, les pouvoirs publics et les élus.

Lorsque je visite les lycées de mon académie pour rencontrer les délégués de classe, pour discuter et échanger avec les lycéens, je dois surmonter un certain nombre de préjugés et d'appréhensions à l'égard de ce que nous incarnons tous et toutes, nous qui sommes dépositaires d'une responsabilité, d'un mandat, d'une fonction, d'une autorité. Peut-être conviendrait-il d'éviter d'utiliser des mots qui pourraient être instrumentalisés pour remettre en cause ce que nous défendons tous, une certaine conception de l'ordre public, de la République et de l'État de droit.

M. Laurent Nunez, ministre. – Madame la sénatrice Corinne Narassiguin, lorsque je dis que l'on bascule, dans le mouvement lycéen, du maintien de l'ordre vers les violences urbaines, je ne pense pas à la criminalité organisée, bien évidemment. Je dis juste que les scènes d'émeute auxquelles on assiste durant ces manifestations ressemblent parfois, et même souvent, aux prises à partie dont sont victimes les forces de sécurité intérieure sur des opérations de police lors de violences urbaines. Le fait qu'il s'agisse de lycéens et de mineurs est pris en compte par les forces de l'ordre.

Au cours de manifestations sur la voie publique, comme celle qui a lieu aujourd'hui à Paris, lorsque des casseurs s'en prennent à des vitrines, des cordons des compagnies d'intervention de la préfecture de police interviennent. Ils sont casqués, ils ont des tonfas et viennent au contact pour empêcher les exactions. De telles scènes ne sont pas apparues durant le mouvement lycéen devant les établissements scolaires. C'est cela, le tact : il y a des interventions différentes et adaptées en fonction des contextes.

Pour ce qui est de la différence avec le mouvement des agriculteurs, beaucoup nous renvoient à des propos tenus par Gérald Darmanin, qui avait parlé, me semble-t-il, de « coup de sang » et non de violences des agriculteurs. Il me semble que, lors du dernier mouvement d'agriculteurs, les dégradations devant les préfectures ont entraîné systématiquement des réponses des forces de sécurité intérieure. On m'a d'ailleurs reproché, puisque j'étais ministre de l'intérieur lors de ce mouvement, à la fin de 2025 et au début de 2026, les interventions en réponse à certaines violences qui étaient commises, même si, là encore, le mouvement, lorsqu'il était déclaré, était encadré. C'est ainsi que des défilés ont été possibles dans Paris. Lorsqu'il y a des exactions et des violences, il y a des interventions.

Évidemment, je regrette qu'il y ait eu des blessures aussi graves durant cette séquence. En vous indiquant les chiffres comme je l'ai fait, mon but n'était pas de les relativiser. Mon travail consiste à faire en sorte qu'il n'y ait pas de blessés, et je fais tout pour que l'on intervienne toujours de manière proportionnée. Cependant, des contextes ont rendu les situations extrêmement complexes, et ont fait que nous ne pouvions pas faire autrement que d'engager la force.

Madame la sénatrice Audrey Linkenheld, mon métier est de contenir les troubles à l'ordre public. Je ne parle pas du travail des forces de sécurité intérieure, qui encadrent les lycéens et font en sorte que les mouvements se passent bien, sans difficulté. Dès que les faits que vous évoquez au sujet du 4x4 de Dunkerque ont été portés à ma connaissance, nous avons demandé une enquête administrative – j'ai réagi immédiatement en les apprenant, lors d'une audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale – ; depuis, l'IGPN est saisie, des investigations sont en cours sur l'utilisation d'un véhicule à des fins qui n'étaient pas vraiment appropriées.

Oui, on peut manifester. Il faut faire passer le message. Vous dites que les organisations syndicales sont entrées dans la danse pour protéger les jeunes et cadrer le mouvement. C'est vrai, mais ce n'est pas forcément pour les protéger de la police. Toute l'ambiguïté de La France insoumise, qui met des brassards blancs, consiste d'ailleurs à laisser penser que la police va attaquer la manifestation. Ce discours n'est pas acceptable pour le ministre de l'intérieur. Les organisations syndicales sont aussi là pour encadrer un mouvement et protéger les élèves qui n'ont pas l'expérience d'une manifestation. On ne peut pas déambuler librement et, pour certains d'entre eux, prendre à partie une compagnie de policiers ou un escadron de

gendarmes lorsqu'on en croise un, et leur lancer des projectiles. Nous sommes alors obligés d'intervenir. La présence des organisations syndicales dissuade ce type de comportement : c'est important.

Pour ce qui est des courriers des préfets, que les choses soient claires : je n'ai pas passé de consigne en ce sens. Un certain nombre de préfets ont adressé des messages généraux de responsabilisation aux parents, en leur disant que des violences avaient parfois lieu dans ces manifestations. D'autres messages ont été plus ciblés, mais il ne s'agit pas d'un basculement du judiciaire vers l'administratif : cela s'inscrit dans le cadre de dispositifs de prévention de la délinquance qui existent déjà, en lien très étroit avec les parquets. Par exemple, le préfet des Hauts-de-Seine a réuni des familles de jeunes qui avaient été interpellés, au sein d'un protocole d'accord avec le parquet déjà à sa disposition pour traiter ce type de situations dans le cadre de mécanismes de prévention de la délinquance. Le procureur était d'ailleurs présent. Il y a notamment un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) sur cette thématique, mais dans d'autres départements les courriers ont été envoyés dans le cadre de mécanismes de prévention de la délinquance. Je ne suis pas choqué par ce que les préfets ont fait. Je l'ai dit et je suis prêt à le répéter, il n'est pas forcément utile de donner une publicité à ces actions, mais il ne s'agit pas pour autant d'un glissement du judiciaire vers l'administratif. Les personnes en question ont été interpellées. On ne connaît pas les suites judiciaires, qui peuvent être nulles.

L'initiative prise par le Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN) – dont le secrétaire général m'avait préalablement parlé – est excellente. Je vais moi-même rencontrer des lycéens dans les jours qui viennent pour expliquer la façon dont nous travaillons, exposer la réalité du terrain. Il ne faut pas laisser le monopole du discours sur ce sujet à des formations politiques qui disent aux jeunes que la police intervient de manière discriminante à leur égard parce qu'ils sont racisés. Ce n'est pas acceptable : ce genre de propos distend encore plus le lien entre police et population. Comparez le message du SCPN, qui fait de la prévention, avec celui du Syndicat de la magistrature, qui a publié un guide du manifestant expliquant comment se défendre quand on est interpellé ou pris à partie. Tout cela ne va pas dans le bon sens. Nous avons besoin de concorde.

Monsieur Hussein Bourgi, le renseignement territorial et la direction du renseignement de la préfecture de police, s'agissant d'un mouvement lycéen, ne mènent pas un travail comparable à celui sur d'autres thématiques : ils travaillent en source ouverte, sur les réseaux sociaux. La montée en force du mouvement a évidemment été constatée : il commence à Créteil dans un lycée où a lieu une grève de personnels éducatifs, accompagnée d'appels à manifester ; il s'étend ensuite dans le Val-de-Marne, puis en Seine-Saint-Denis et dans le Val-d'Oise. Cela a été suivi, mais non anticipé, car les services ne travaillent pas de manière intrusive. Il faut d'ailleurs s'en féliciter : nous ne parlons pas de groupements organisant des actions violentes collectives.

Concernant le mot « adversaire », je ne parlais évidemment pas des manifestants, mais de mes adversaires politiques. Que les choses soient claires : le rôle des forces de sécurité intérieure et du ministre de l'intérieur ne consiste nullement à considérer les manifestants comme des adversaires, mais bien à les protéger et à faire en sorte qu'ils exercent librement leur liberté de manifester.

J'ai employé le terme « militant » pour dire « engagé ». Un certain nombre de chercheurs gravitent clairement dans l'orbite de La France insoumise et interviennent sur les plateaux de télévision. Ce sont de vrais chercheurs, mais leurs théories sont assez engagées. J'ai beau débattre avec eux sur le concept de désescalade ou sur l'armement intermédiaire, certains affirment que ce dernier n'est pas employé ailleurs en Europe. C'est faux. Un certain nombre de pays comme la Belgique, le Royaume-Uni ou l'Espagne utilisent le même armement intermédiaire que nous, ou à peine un peu différent : l'Espagne n'a pas de LBD, mais des balles en caoutchouc. Ce n'était évidemment pas une critique à l'égard de celles et ceux qui militent. Dans notre pays, nous en avons besoin, maintenant plus que jamais.

Mme Lauriane Josende. –Nous avons l'impression que le ministère de l'intérieur n'agit qu'en réaction face à des mouvements peu ou mal détectés. Ne faut-il pas anticiper dans les mois à venir une propagation de cette violence – car la société est de plus en plus violente ? Nous sommes étonnés de la façon dont les mouvements lycéens évoluent. Leurs revendications sont légitimes, mais ils peuvent être instrumentalisés. On parle aussi d'une réapparition des « gilets jaunes ».

Comment agiriez-vous s'il fallait faire face demain à un mouvement général ? Il n'y a presque plus de manifestation au sens classique du terme. Peut-être faudrait-il changer la manière dont on dialogue avec les organisations, y compris pour protéger les enfants. Les forces de police ne sont pas toujours les mieux placées pour ce faire.

Je souhaite aussi parler d'un autre malaise, celui des membres des forces de sécurité intérieure, qui ont manifesté plusieurs fois cette année, et de manière assez bruyante en septembre dernier. Ces agents sont épuisés et on ne sait pas jusqu'à quand ils pourront tenir. Ils ont l'impression d'être provoqués, que certains recherchent l'incident. Comment fera-t-on s'il en arrive un, ce qui serait un motif d'embrasement ? Les agents en ont assez ; ce sont aussi des pères et des mères de collégiens et de lycéens et ils ne se satisfont pas de la situation, bien au contraire. Comment envisagez-vous les choses pour les mois à venir ?

M. Pierre-Alain Roiron. – Il y a eu 7 000 arrestations, dont près de 6 000 mineurs depuis le début du mouvement. Il y en avait eu 11 000 sur six mois, lors du mouvement des « gilets jaunes ». Il y a eu peu de personnes poursuivies : 21 détentions provisoires seulement.

Une question primordiale est celle de la formation des policiers du quotidien. Régulièrement, lorsqu'ils interviennent, des faits graves se produisent. Je suis élu d'Indre-et-Loire, département où un enfant que j'avais connu lorsque j'étais maire alors qu'il avait 4 ou 5 ans et qui en a aujourd'hui 15, a été éborgné à vie. Cela touche beaucoup de personnes qui l'ont côtoyé. Vous avez demandé la suspension de l'usage des grenades assourdissantes, et le préfet a demandé qu'on n'utilise plus de LBD dans mon département. Je doute qu'il ait fait partie des casseurs ; je suis même plutôt convaincu du contraire ; il fait plutôt partie de ces jeunes qui font la fête en manifestant…

Vous avez évoqué des intervenants sur les chaînes d'information en continu à la vision idéologique. Nous ne pouvons résumer ces revendications lycéennes en partie justifiées – je songe par exemple aux griefs contre Parcoursup, ou, selon les régions, à l'état des lycées – à des violences urbaines. Vous avez affirmé tout à l'heure qu'il fallait agir avec tact ; mais il est difficile aujourd'hui d'établir une véritable concorde entre les jeunes, la population et la police.

Mme Evelyne Corbière Naminzo. – Monsieur le ministre, vous nous avez décrit votre doctrine du maintien de l'ordre. Or le Haut-Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme a dit suivre avec inquiétude les incidents en France et a appelé à un usage proportionné de la force. Amnesty International a également dénoncé un usage disproportionné. Selon les mots de sa présidente, « les autorités doivent permettre aux jeunes d'exercer leurs droits sans qu'ils craignent de recevoir des grenades lacrymogènes, des coups de matraque ou d'être mis en garde à vue arbitrairement. »

Des images de recours à la force tournent en boucle sur les médias, montrant l'usage de techniques d'étranglement proscrites, des tirs tendus de grenades lacrymogènes, l'usage de gaz poivré ou des tirs de LBD. Dans mon département, La Réunion, un jeune a été violemment interpellé par les forces de l'ordre et maintenu à terre. L'image de ce jeune, la nuque et la tête sous le genou du gendarme, a réveillé dans notre île le souvenir du meurtre de George Floyd. Une enquête a été ouverte, mais ces investigations sont parfois conduites d'une manière qui suscite les interrogations.

Je tiens à vous le rappeler : les mouvements lycéens ont démarré dans les outre-mer et non pas à Créteil. À Mayotte, dès la fin du mois d'août, un lycée était bloqué. Il y a eu aussi des mouvements en Guyane, mais l'attention se focalise sur ceux de l'Hexagone. Lorsque les choses se passent bien et dans le calme, les jeunes ne sont pas entendus ; on peut même dire qu'ils sont méprisés.

Je m'interroge sur les conséquences de la répression et de l'usage de la force sur des adolescents gazés dès leur première manifestation. Vous avez parlé de confiance. Or nous avons vu fleurir des pancartes proclamant « une balle dans la mâchoire, car la vérité sort de la bouche des enfants » ou encore évoquant « la main innocente d'enfants arrachée ». Que dire d'un maintien de

l'ordre qui suscite une telle méfiance et une telle peur de la police chez nos jeunes ? Aujourd'hui, les jeunes – je suis confrontée à des lycéens et des étudiants à la maison – se sentent davantage menacés que protégés par la police.

M. Francis Szpiner. – Monsieur le ministre, vous disposez d'un certain nombre de pouvoirs vis-à-vis des maires. Trouvez-vous normal que des maires appellent à des manifestations insurrectionnelles ? Pourquoi ne sont-ils pas suspendus ?

M. Pierre Jean Rochette. – J'aimerais remercier nos forces de l'ordre pour leur engagement sur le terrain. J'espère qu'elles nous écoutent avec beaucoup de détachement, parce qu'il y a certains propos à charge avant même que l'IGPN ait mené ses enquêtes. On montre toujours le sensationnel, ces vidéos où l'on voit une voiture foncer sur une foule, mais sans montrer que, juste avant, cette voiture était peut-être encerclée.

Qu'attendons-nous de nos forces de l'ordre ? Qu'elles maintiennent l'ordre ou qu'elles servent de chair à canon ? Moi, j'attends qu'elles fassent leur travail. Que la vérité soit faite sur les débordements, oui ; que l'IGPN fasse son travail, oui ; mais que la police le fasse aussi et que les Français puissent travailler.

Le droit de manifester est essentiel : nous y sommes tous favorables, il est constitutionnel et chacun le défend. Toutefois, il existe aussi le droit de travailler. Pour que le pays puisse continuer à fonctionner, il faut que les forces de maintien de l'ordre puissent agir.

Nous avons tous été jeunes, nous avons manifesté, à différents niveaux : mes parents ne me laissaient guère l'occasion de manifester, il fallait plutôt aller travailler… Quand on voit les mouvements de jeunes face aux CRS, je n'ai pas l'impression, en toute franchise, qu'ils aient peur de la police.

Le maintien de l'ordre est effectué de manière formidable dans notre pays, de manière trop passive parfois, en raison de l'appréhension du contact et de la volonté de maintenir la distance. Or il y a des provocations, qui débouchent toujours sur des débordements.

Pour ma part, les images que j'ai vues ces derniers jours m'inquiètent : nous sommes à deux doigts de l'insurrection. Ce ne sont pas des enfants. Des jeunes de 14 ou 16 ans aujourd'hui valent bien un adulte du point de vue de leur développement corporel. Oui, il faut se promener un peu plus dans la rue…

Mme Audrey Linkenheld. – On ne vit pas dans le même monde !

M. Pierre Jean Rochette. – Sans doute, car dans mon département, on n'a pas peur de la police.

J'ai été très surpris de voir très peu d'engins lanceurs d'eau. Est-ce une volonté de votre part ? On a aussi vu très peu de Centaure. Or ils peuvent

être équipés pour diffuser les sommations. Au moins, nul ne pourra prétendre qu'il ne les a pas entendues. Avez-vous prévu de travailler sur ces éléments pour l'avenir ?

M. Laurent Nunez, ministre. – Madame Josende, je n'ai jamais dit que je trouvais la situation apaisée. Ce que nous essayons de faire, c'est de contenir au maximum les troubles à l'ordre public.

Sur le manque d'anticipation, s'agissant d'un mouvement revendicatif, ma tâche est qu'il n'y ait pas de débordement. Nous ne parlons pas d'un mouvement général d'appel à la subversion violente ou insurrectionnelle, même s'il y a des dérapages graves touchant aux violences urbaines.

Nous pouvons anticiper que des personnes veulent manifester sur l'espace public, afin de déployer des dispositifs de protection et d'encadrement : ma priorité, c'est de faire en sorte que les manifestations se passent bien. Les services de renseignement font un travail remarquable et savent qu'il y a des appels à manifester. Peut-être apprendrons-nous qu'au mois de novembre, il y aura un grand appel à manifester partout sur le territoire national. Mon travail n'est pas de l'empêcher, mais de l'encadrer et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de débordement.

Il y a des débordements particulièrement graves en marge du mouvement lycéen. Mais je suis aussi le représentant d'un Gouvernement qui ne peut pas se laisser critiquer ainsi sur le manque d'anticipation. Je ne peux pas empêcher un tel mouvement, mais je dois effectivement contenir les violences. Lorsque plus de 140 membres de la communauté éducative sont blessés, nous ne pouvons pas dire que la situation est apaisée. En revanche, le dialogue avec les organisations syndicales est un facteur d'apaisement. Cela arrive de moins en moins souvent, mais lorsqu'une organisation syndicale encadre une manifestation, cela se passe toujours bien. Je le dis par expérience.

Je vous confirme que les forces de sécurité intérieure sont très fortement sollicitées en ce moment. La semaine dernière, notamment, des congés ont dû être reportés. La sursollicitation des forces de sécurité, actuellement systématique sur l'ensemble du territoire, finira par peser lourdement. Je poursuis les discussions avec leurs organisations représentatives, et j'en tirerai toutes les conséquences le moment venu.

Il y a eu vingt-et-une poursuites, mais également des alternatives aux poursuites, d'un nombre plus élevé. Sur la formation des policiers du quotidien, j'ai répondu tout à l'heure: il nous faut bien sûr monter en puissance, car n'importe quel effectif peut désormais se retrouver confronté à des missions de maintien de l'ordre. Nous l'avions déjà constaté lors de la crise des « gilets jaunes » : sur les ronds-points, des incidents éclataient parfois et des gendarmes ou des policiers locaux pouvaient être pris à partie.

S'agissant du tir de LBD, il ne me semble pas que le préfet d'Indre-et-Loire en ait suspendu l'usage – en tout cas pas sur mon instruction. Par ailleurs, une procédure judiciaire est en cours ; elle déterminera les conditions dans lesquelles, malheureusement, ce drame est survenu. Dans toutes les affaires, l'IGPN a mené ses enquêtes avec célérité.

J'ai énormément de respect pour les instances des Nations unies, mais depuis que j'exerce ce métier, comme haut fonctionnaire ou comme membre du Gouvernement, j'ai toujours enregistré des griefs de ce type d'organismes divers et variés sur la façon dont nous maintenons l'ordre public. Nous sommes beaucoup critiqués, alors que nous avons un usage assez proportionné de la force et du maintien de l'ordre. Il importe que nos jeunes – et nous allons nous évertuer à le leur faire comprendre – ne se sentent pas menacés par les forces de sécurité intérieure, mais protégés.

À la commission des lois de l'Assemblée nationale, j'ai lu un message, et j'aurais pu en lire bien d'autres. J'ai écrit aux 900 policiers et gendarmes blessés, et beaucoup me répondent. Il y a des messages très touchants, qui révèlent qu'ils s'engagent sur la voie publique d'abord pour protéger les lycéens contre des violences venues d'ailleurs. La plupart des lycéens blessés l'ont été par des tirs de mortier, dans un cadre accidentel, ou par des jets de projectiles.

Dans l'affaire que vous avez citée, dont j'ai parfaitement connaissance, la section de recherches de La Réunion a été saisie et mène des investigations. Méfions-nous des vidéos qui circulent, où l'on voit un véhicule qui s'extrait d'une foule, non pas pour foncer dedans, mais parce qu'il est pris à partie avec beaucoup de monde autour - je vérifie toutes les vidéos, et c'est souvent cela. Même chose pour ces images où l'on voit des policiers et des gendarmes interpeller des personnes : ce n'est pas un acte gratuit, c'est parce qu'auparavant, ils ont constaté que cet individu avait soit lancé un projectile, soit tiré un mortier.

Cela démontre à quel point les policiers et les gendarmes sont contrôlés dans toutes leurs actions. Dès qu'un fait nous remonte, nous vérifions les conditions des interventions et concluons, la plupart du temps, à leur proportionnalité. C'est ce que nous a demandé le Président de la République et c'est ce que nous faisons. Nous devons aussi faire preuve de beaucoup de pédagogie pour éviter que les jeunes se sentent menacés alors que la police et la gendarmerie sont d'abord là pour les protéger.

Il y a effectivement des propos tenus par un certain nombre de maires qui tombent sous le coup de la loi. Nous saisissons systématiquement la justice. Je l'ai dit à l'Assemblée nationale : il m'est arrivé, au cours de ma carrière administrative, d'instruire des dossiers de dissolution de structures d'ultradroite ou d'ultragauche, dans lesquels nous retenions des propos comparables d'incitation à la violence. Nous saisissons la justice, mais je n'ai pas de dossier de suspension de maire en cours.

M. Francis Szpiner. – Je le regrette.

M. Laurent Nunez, ministre. – Concernant les sommations, effectivement, il faut que nous les clarifiions, car elles seront centrales dans le texte que nous vous proposerons. Cela fait quinze ans que j'en entends parler. Nous les avons améliorées, mais il faut aller plus loin : avec le projet de loi « casseur-payeur », ce sera véritablement le critère qui fera basculer ou non dans la faute, et donc dans la responsabilité, non seulement pénale, mais aussi civile.

Nous utilisons les lanceurs d'eau. Nous les avons répartis sur l'ensemble du territoire. Ils ont été utilisés tout à l'heure à Paris, ainsi qu'à Rennes et à Paris la semaine dernière. Ils permettent de maintenir à distance et c'est un outil extrêmement utile. Quant aux Centaure, ils ont été déployés sur le territoire national, mais nous n'avons pas eu à en faire usage.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

AUDITION DE M. PATRICE FAURE, PRÉFET DE POLICE DE PARIS

MERCREDI 25 MARS 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. **–** Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui le préfet de police de Paris, M. Patrice Faure, dans le cadre des travaux de deux missions d'information : l'une consacrée à la réponse des pouvoirs publics face aux phénomènes d'appropriation illégale de l'espace public à des fins récréatives, à l'instar des rodéos motorisés et des rave-parties, et l'autre à l'avenir du maintien de l'ordre.

En ce qui concerne la première mission, nos échanges porteront notamment sur les dispositifs de prévention et de répression face aux phénomènes de rodéos motorisés, de rave-parties illégales et de tirs de mortiers d'artifice. Nous serons notamment attentifs aux raisons de la persistance, voire de la multiplication, de ces phénomènes, en dépit des encadrements législatifs adoptés ces dernières années.

S'agissant de la seconde mission, cette audition sera l'occasion d'apprécier l'adéquation de la doctrine française du maintien de l'ordre avec les évolutions récentes des manifestations et des mobilisations contestataires. Elle constituera également un temps d'échange permettant de mieux comprendre les modalités de coopération entre les différentes directions de la préfecture de police dans le cadre de ses missions de maintien de l'ordre, ainsi que ses interactions avec les autres agents employés dans le maintien de l'ordre.

Monsieur le préfet de police, je vous cède à présent la parole pour votre propos liminaire sur le premier sujet. Je la céderai ensuite à nos rapporteurs pour cette mission d'information et à nos collègues.

M. Patrice Faure, préfet de police de Paris. – Je vous remercie de me donner la possibilité de m'exprimer devant la représentation nationale sur le maintien de l'ordre, mais aussi sur les rodéos et les rave-parties. Ces sujets sont importants parce qu'ils touchent au fonctionnement même de la démocratie et à la manière dont les idées et les revendications peuvent s'exprimer dans l'espace public.

Les rodéos et les rave-parties sont des infractions qui touchent à l'ordre public et sont prises en charge par des effectifs dédiés, en l'occurrence plutôt ceux de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP).

La préfecture de police, à travers la DSPAP notamment, est très investie sur la question des rodéos urbains, qui polluent la vie de nos concitoyens à cause du bruit qu'ils provoquent, ainsi que de la mise en danger

d'autrui et de celles et ceux qui conduisent les véhicules. L'action déterminée et systématique des forces de l'ordre conduit à de très nombreuses saisies instantanées et immédiates de l'ensemble de ces véhicules, lesquels ont parfois été volés ; d'autres ont été achetés, quelquefois avec de l'argent provenant non d'un travail mais de la vente de produits stupéfiants. À l'occasion de ces saisies et des enquêtes qui les accompagnent, il est donc possible de mettre au jour d'autres délits.

Dès lors que des rodéos nous sont signalés ou sont décelés, par la population ou par les forces de l'ordre, nous intervenons immédiatement. Nous cherchons également à détecter des rodéos impromptus, pour y mettre un terme au plus vite.

Le projet de loi sur la sécurité du quotidien que défendra le ministre de l'intérieur permettra d'aggraver les sanctions en la matière, et d'aller au-delà de la simple saisie du véhicule. C'est de mon point de vue une bonne solution : le propriétaire d'une moto de plus de 25 000 euros saisie sur-le-champ, alors qu'elle n'a même pas 300 kilomètres au compteur, ne recommencera pas à faire des rodéos ; dans le cas auquel je pense, le propriétaire est venu la réclamer à plusieurs reprises, finissant par comprendre qu'elle ne lui serait jamais restituée.

Nous sommes très déterminés et vifs lors de ces opérations. L'ensemble de mes services veillent à ce que ces troubles à l'ordre public fassent l'objet d'une attention de tous les instants. Le projet de loi précité nous permettra d'être encore plus efficaces.

S'agissant des rave-parties, je ne puis vous cacher qu'en région parisienne elles ne sont pas nombreuses, pour deux raisons essentielles. La première est que les lieux de rave-parties manquent, à l'exception de quelques bois. La seconde raison est que l'offre de festivités sonores existe en grand nombre sur notre territoire, ce qui n'est pas le cas partout dans le pays. C'est pourquoi, pour nous, les rave-parties ne sont pas des phénomènes importants, même si nous les traitons. Selon le directeur de la DSPAP, il y en a eu sept à Paris l'année dernière, et dans des proportions bien moindres que celles qui existent en Bretagne, par exemple – vous le savez, comme moi, madame la présidente : j'ai sévi sur ce territoire dont vous étiez déjà l'élue.

Pour conclure, du fait du manque des lieux et d'une offre musicale foisonnante, la région parisienne n'est pas le théâtre du développement de ce type de manifestations.

Mme Lauriane Josende, rapporteure de la mission d'information relative aux appropriations illégales de l'espace public à des fins récréatives. – Le territoire parisien est en effet moins concerné par les raves parties, même si les rodéos constituent un véritable problème. En menant des auditions et en échangeant avec de nombreux acteurs de terrain – préfets d'autres départements, services de police –, nous avons identifié une difficulté

concernant la caractérisation des infractions ou, du moins en amont, leur constatation *via* l'utilisation de drones.

Aujourd'hui, le cadre réglementaire limite la possibilité d'utiliser les drones à des fins de sécurité routière ou, à tout le moins, pour surveiller les infractions au code de la route. Seriez-vous favorable à une extension de ce cadre pour faciliter la constatation des infractions bien en amont, sachant que l'utilisation actuelle des drones demeure limitée ?

Vous avez parlé de la saisie des véhicules utilisés, qui s'applique depuis la loi du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité. Cependant, nous rencontrons une autre difficulté, qui a tendance à décourager les services de police – notamment ceux que nous avons rencontrés hier, dans le département de l'Essonne : la plupart des véhicules utilisés ne le sont pas par leurs propriétaires. Ce sont très souvent des véhicules prêtés, de manière intentionnelle, pour contourner la loi ; en effet, leurs propriétaires disent ensuite qu'ils ignoraient que ces engins allaient servir à la commission d'infractions. Serait-il utile de présumer l'intention, ou en tout cas la mauvaise foi, voire d'envisager un cas de complicité par fourniture de moyens ? C'est un véritable enjeu. Par ailleurs, les forces de police nous indiquent souvent que la liste des justificatifs relatifs à la propriété des véhicules n'est pas assez stricte, ce qui empêche de poursuivre leurs propriétaires.

S'agissant des rave-parties et des rodéos, avez-vous des pistes de réflexion concernant la surveillance des messageries et les méthodes permettant de se donner rendez-vous de manière illégale et dissimulée ? Il arrive en effet souvent que, sur le plan pratique, les forces de l'ordre ne parviennent pas à constater les infractions sur le moment, en flagrant délit.

M. Patrice Faure, préfet de police de Paris. – Je suis un fervent défenseur de l'usage des drones, outil moderne et adapté, tout comme je suis foncièrement favorable à l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) associée aux caméras. En effet, si nous pouvions utiliser l'IA couplée avec les caméras du plan de vidéoprotection pour Paris (PVPP), par exemple, nous pourrions mieux détecter ce type de mouvements anormaux et intercepter encore plus vite les véhicules. Il convient donc de ne pas dissocier les drones de l'IA. Il s'agit non pas de dévisager les personnes, comme cela se passe en Chine, mais plutôt de repérer des mouvements non habituels et notamment, de façon systématique, les rodéos.

S'agissant des motos prêtées ou louées, qui sont un moyen d'éviter la confiscation, il faut être simple et efficace pour produire un effet psychologique. Ainsi, quel que soit le propriétaire d'un véhicule utilisé pour un rodéo, il doit être possible de saisir cet engin, à charge pour le conducteur de s'arranger avec le loueur ou le propriétaire. En effet, si l'on commence à se perdre en procédure et si la sanction n'est pas immédiatement visible, alors celle-ci est largement dénaturée. L'agent qui constate l'infraction doit pouvoir

confisquer le moyen de locomotion très rapidement, qu'il s'agisse d'une moto, d'un kart ou d'une voiture.

Enfin, la détection des rendez-vous sur les réseaux sociaux est extrêmement compliquée, car les individus vont beaucoup plus vite que nous, puisque nous devons nous conformer à un cadre réglementaire et législatif qui limite notre mode d'action.

M. Michel Lavaud, directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP). – Il existe deux types de rodéos. Dans le premier type, il s'agit d'exhiber son véhicule ; dans le second, c'est la question du territoire donc de l'espace et de son occupation qui prime.

Le rodéo centré sur le véhicule, ou *run*, est un rassemblement collectif se déroulant dans une zone industrielle ou commerciale abandonnée le week-end ou durant la nuit. Certains de ces rassemblements sont très importants et peuvent regrouper quelques centaines de véhicules. Les informations dont nous disposons dans ce domaine émanent de la DSPAP, mais aussi de la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP). Si nous menons des analyses *a posteriori*, nous réagissons également face à ces événements pour éviter qu'ils se répètent. Nous parvenons ainsi à empêcher les réitérations massives.

Le rodéo qui concerne un territoire précis est aussi appelé « rodéo de quartier ». Il peut être individuel et nous ne pouvons pas l'anticiper : l'événement se déroule et nous le constatons.

M. le préfet de police vous a parfaitement expliqué quels étaient nos modes opératoires. Conformément aux instructions du ministre de l'intérieur, en cas de détection, nos patrouilles sont en charge de l'intervention : si nous constatons qu'une infraction se commet, nous avons vocation à intervenir.

Cette intervention policière et ce pilotage opérationnel sont soumis à deux types de contrôle : celui du chef de bord qui, depuis un véhicule, analyse en permanence la situation et détermine si le risque encouru est, ou non, plus important qu'il y paraît – il opère une comparaison des risques – ; et le contrôle depuis la salle de commandement, qui permet de faire cesser un rodéo avec un accompagnement : par exemple, les fonctionnaires et les policiers qui sont à bord d'un véhicule activent leur caméra-piéton pour filmer l'intervention. S'ensuit l'enquête judiciaire, laquelle peut être entravée du fait du port d'un casque ou d'une cagoule par les individus concernés. À cet égard, nous utilisons beaucoup les images « à froid » des centres de supervision urbains (CSU).

Il nous faudrait trouver une parade à l'utilisation par les auteurs de rodéos de véhicules qui ne leur appartiennent pas. Actuellement, nous pouvons saisir le véhicule durant l'enquête. Nous faisons donc cesser l'infraction en empêchant une réitération immédiate, le temps qu'un propriétaire se manifeste et nous présente des titres de propriété plus ou moins fallacieux. Les policiers et les commissariats parviennent également

à faire détruire des véhicules qui ne sont pas la propriété de l'auteur du rodéo lorsqu'ils sont impropres à la circulation, ce qui est une solution pragmatique. Nous serons beaucoup plus efficaces lorsque nous pourrons saisir et détruire les véhicules utilisés lors des rodéos.

M. Dany Wattebled. – En cas de saisie d'un engin, le juge vous donne-t-il systématiquement raison ? Dans le Nord, un maire a fait saisir par sa police municipale un scooter qui était utilisé pour un rodéo ; or le juge a obligé la municipalité à le rendre à son jeune propriétaire.

M. Patrice Faure. – Tout dépend de la politique pénale du Parquet, et je ne me permettrai pas de commenter une décision de justice. Si nous disposions d'un cadre législatif nous permettant de saisir, de détruire ou de réutiliser les véhicules, ce serait beaucoup plus expéditif et d'une portée plus symbolique et psychologique. Puisque tel n'est pas le cas, nous nous plions aux décisions prononcées. Je suis désolé si ma réponse vous déçoit...

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je ne suis pas certaine que M. Wattebled soit déçu, mais il doit en conclure, comme vous, qu'il conviendrait, tout en respectant le droit de propriété, de faire évoluer un cadre législatif qui ne permet pas nécessairement la saisie de ces véhicules. Il s'agit toujours de concilier entre eux les principes en vigueur.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), nous avions déposé plusieurs amendements sur le sujet, car le législateur, monsieur le préfet, fait son travail. Nous avons ainsi durci les sanctions applicables aux rodéos urbains, aux refus d'obtempérer, et proposé des saisies. Mais lorsque l'on veut aller un peu plus loin, le Conseil constitutionnel nous oppose sa jurisprudence et des interprétations qui sont sujettes à commentaire de la part du législateur, qui est pourtant, jusqu'à preuve du contraire, celui qui fait la loi.

Ce problème est lié non pas seulement au juge, mais à l'interprétation de l'équilibre entre la sécurité, d'un côté, et la protection des libertés et du droit de propriété, de l'autre. Et cela vient d'en haut ! Peut-être faudrait-il changer non pas uniquement la loi, mais aussi la Constitution...

Mme Isabelle Florennes, **rapporteure de la mission d'information relative aux appropriations illégales de l'espace public à des fins récréatives**. – En l'état actuel du droit, les conditions de la caractérisation de l'infraction se prêtent-elles, pour les rodéos urbains, à une amende forfaitaire délictuelle (AFD) ? Une telle mesure vous semblerait-elle intéressante et utile ?

M. Patrice Faure. – L'amende forfaitaire délictuelle pourrait être une solution, à condition que nous puissions également saisir les véhicules. En effet, vous pouvez infliger une AFD, mais encore faut-il qu'elle soit recouvrée, ce qui n'est pas systématiquement le cas. De plus, si elle n'est pas recouvrée, l'impact psychologique immédiat n'existe pas.

Une infraction nécessite une sanction. La sanction immédiate, même si elle est temporaire, a un impact et surtout un effet ; en l'occurrence, l'individu ne dispose plus de son véhicule pour aller travailler, pour se déplacer, etc. Avec l'AFD, vous recevez une amende, mais vous conservez votre moto et vous pouvez refaire un rodéo dans la foulée. Il ne me semble donc pas que ce soit utile dans ce cas, sauf si l'AFD s'ajoute à la possibilité de saisir le véhicule, ce qui serait encore plus coercitif. Les deux sanctions ne doivent pas être disjointes, mais cumulatives.

M. Hussein Bourgi, rapporteur de la mission d'information relative aux appropriations illégales de l'espace public à des fins récréatives. – Pour revenir brièvement sur le sujet des raves parties, quelles relations avez-vous avec les associations de prévention ? En effet, des associations spécialisées dans la prévention des conduites addictives en région parisienne et francilienne nous ont dit être missionnées ou avoir conventionné avec les préfectures pour sensibiliser et informer sur la consommation d'alcool, voire de substances illicites, sur les sites des rave-parties.

Existe-t-il par ailleurs une quantification du nombre d'accidents corporels ou mortels liés aux rodéos urbains ?

M. Patrice Faure. – Pour répondre à votre la première question, il existe un dispositif au sein des préfectures, en lien avec le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui permet de financer des associations pour faire de la prévention et de l'accompagnement. L'ensemble des personnels préfectoraux de l'agglomération parisienne sont investis sur ces sujets avec le monde associatif, lequel fait un très bon travail en la matière.

S'agissant de Paris ou de son agglomération, comme le nombre de raves parties n'y est pas important, notre action à cet égard est moins visible que ce qui peut exister ailleurs sur le territoire national. Pour autant, plusieurs associations, dont l'action est très importante et pertinente, sont présentes à l'entrée et à la sortie des boîtes de nuit pour sensibiliser sur les risques des produits stupéfiants, notamment ceux qui peuvent être versés dans les verres. Nous tenons à financer ces associations dont l'action, complémentaire à la nôtre en termes de prévention et de répression, est efficace.

Concernant votre seconde question, les services de la DSPAP pourrons vous transmettre les statistiques pretinantes.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Avec ma collègue Françoise Dumont, et précédemment avec Agnès Canayer dans le cadre de la mission d'information sur la sécurité lors des jeux Olympiques, nous avions constaté que le système de surveillance algorithmique *via* des drones, des caméras et d'autres dispositifs n'était pas au point. Or, avant même la fin des jeux, Laurent Nunez, à l'époque préfet de police de Paris, disait qu'il fallait pérenniser le mécanisme, et le ministre de l'intérieur de l'époque,

Bruno Retailleau, renchérissait. Nous connaissons donc l'appétence des forces de l'ordre pour ce système.

Considérez-vous que ce système soit maintenant au point? Si tel n'est pas le cas, cela peut créer des problèmes, sans même évoquer la question des libertés publiques. Il me semble avoir compris que ce sujet serait intégré dans le projet de loi sur la sécurité du quotidien, lequel doit être examiné, à l'heure où nous parlons, par le conseil des ministres.

M. Patrice Faure. – J'ai pris mes fonctions il y a cinq mois. Auparavant, j'ai longtemps exercé en outre-mer, où les moyens humains et matériels sont totalement différents. J'ai donc découvert avec plaisir que, depuis la crise des gilets jaunes, la gestion de l'ordre public avait évolué fortement et pertinemment. Les drones et la vidéosurveillance ont ainsi permis d'apporter des solutions.

Je précise qu'il n'est pas question pour la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de recourir à la vidéosurveillance pour détecter une personne en particulier. Il s'agit, dans le cadre de la protection de l'ordre public, d'anticiper les mouvements de foule et le pré-positionnement, ou le positionnement en urgence, de telle ou telle force – compagnie d'intervention ou unité de force mobile (UFM), afin d'éviter les heurts.

S'agissant de l'expérimentation menée durant les jeux Olympiques, je précise que le dispositif de surveillance algorithmique est alimenté par l'expérience au quotidien, afin que nous puissions identifier les mouvements à détecter. Ce dispositif ne peut pas fonctionner parfaitement de manière native, puisque nous devons enregistrer des données au fil de l'eau. Ainsi, pour les rodéos, les caméras associées à l'intelligence artificielle « intègrent » que des véhicules démarrant et roulant vite, en grappes ou non, constituent potentiellement des rodéos urbains et qu'il faut donc déclencher une alerte.

La séquence des jeux Olympiques a été l'occasion de tester ce dispositif, et nous avons constaté que ses possibilités étaient énormes. Pour autant, actuellement, le système est en cours de construction. Dans le cadre du plan stratégique que nous avons mis en place avec l'ensemble de mon équipe, nous travaillons sur ce sujet et faisons un *benchmark* avec des pays qui utilisent déjà l'IA. J'ai la conviction que l'intelligence artificielle nous permettra, dans les mois et les années qui viennent, d'améliorer encore la pertinence de notre action. J'en veux pour preuve que nos vidéopatrouilleurs, personnels en chair et en os travaillant devant des écrans – liés à 90 000 caméras dont ces agents connaissent l'implantation géographique –, parviennent rapidement à retrouver les auteurs des faits qui nous sont signalés. L'IA sera également capable de faire cela dès lors qu'on lui aura indiqué ce que nous cherchons.

M. Antoine Salmon, directeur de l'ordre public et de la circulation (DOPC). – L'expérimentation menée durant les jeux Olympiques concernait uniquement la surveillance des matchs de football, avec des résultats inégaux.

Techniquement, les caméras étaient paramétrées de telle sorte que nous étions avisés de mouvements de foule inattendus, de chutes de personnes ou de la présence anormale de véhicules.

S'agissant des manifestations sur la voie publique, il conviendra de réfléchir sur l'avenir de l'intelligence artificielle couplée aux caméras. Je songe aussi aux très grands rassemblements, tels que celui du 31 décembre. Il s'agit de moments où les risques en termes de maintien de l'ordre – mouvements de foule, étouffements – sont les plus grands L'avenir nous montrera ce que l'on peut attendre de l'IA ; d'où l'utilité du travail de comparaison en la matière.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure de la mission d'information relative aux appropriations illégales de l'espace public à des fins récréatives. – Quelle est votre opinion sur la demande actuelle d'utilisation de caméras algorithmiques, notamment de la part de la région Île-de-France et en particulier pour les transports publics. Je m'en suis fait l'écho en déposant une proposition de loi visant à autoriser le traitement algorithmique des images de vidéoprotection dans les transports en commun. En effet, l'expérimentation menée durant les jeux Olympiques a été pour le moins intéressante, spécifiquement pour la sécurité dans les transports. Plébiscité par les usagers, ce dispositif favorise une grande réactivité dans la détection des rassemblements et des comportements anormaux ou violents.

Par ailleurs, tandis que nous opérons un *benchmark* sur le sujet, certains pays avancent. Les algorithmes se nourrissant de ce que l'on y met, si l'Europe et la France n'accélèrent pas, le risque est qu'à terme les logiciels et les procédures nous soient fournis par d'autres : cet argument de souveraineté va dans le sens de la mise en œuvre de ce dispositif, en conformité avec notre législation.

Concernant les caméras algorithmiques ou augmentées dans les transports, il s'agit non pas – soyons très clairs – de mettre en place une reconnaissance faciale, contrairement à ce qui se passe en Chine, mais de détecter des mouvements et des agressions. Telle est la réflexion que je voulais vous soumettre.

Mme Agnès Canayer. – Avec Marie-Pierre de La Gontrie, nous avions constaté au cours de nos travaux qu'une analyse comparative pouvait être réalisée en interne, car la SNCF et la RATP sont très en avance pour le fonctionnement algorithmique de la vidéoprotection.

La sécurité a été au cœur de la séquence électorale municipale que nous venons de vivre. Des communes et des collectivités souhaitent pouvoir utiliser la vidéoprotection algorithmique, notamment pour les grands rassemblements. Nous attendons donc beaucoup des premières initiatives, des premiers retours d'expérience et de l'engagement de l'État et de ses services, qui pourraient ensuite essaimer plutôt que de faire appel à des solutions externes.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Avec notre excellent ancien collègue Jérôme Durain, nous avions mené une mission transpartisane portant non pas uniquement sur la reconnaissance faciale, mais aussi sur la vidéoprotection. Nous avions formulé une trentaine de préconisations consensuelles, votées à l'unanimité par la commission des lois, et insisté sur la nécessité d'une loi d'expérimentation.

La France compte les deux géants mondiaux dans ce domaine, Thales et Idemia. La RATP a beaucoup progressé sur les questions d'accélération de mouvement. Pour notre part, nous avions posé deux garde-fous : la nécessité d'une présence humaine, alertée par un algorithme et qui déclenche ou non une action ; le renforcement du rôle de gendarme de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Si nous n'avançons pas, les grandes sociétés françaises du marché vendront leurs technologies à Israël, la Russie et la Chine, qui sont les trois pays leaders dans ce domaine.

C'est peut-être déjà le cas s'agissant d'Israël... Il serait dommage de ne pas poser un cadre législatif intelligent, compatible avec les nouvelles directives européennes.

M. Patrice Faure. – Nous sommes tous du même avis : il faut un cadre législatif qui permettent d'utiliser les moyens technologiques existants.

Rassurez-vous, madame la sénatrice Canayer, nous n'avons pas attendu pour faire du *benchmark* en interne avec la RATP et la SNCF. Et nous recevrons des entreprises françaises le 1er avril prochain pour parler d'intelligence artificielle. Nous serons prêts ! Toutefois, en France, les technologies évoluent plus vite que la législation...

Je constate donc avec plaisir que nous sommes tous d'accord. Donnez-nous les moyens d'agir et nous respecterons la loi, et vous rendrons compte de nos actions.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en venons au sujet du maintien de l'ordre. Je vous donne la parole pour un propos liminaire, monsieur le préfet.

M. Patrice Faure. – Je commencerai par définir le maintien de l'ordre, concept qui nous paraît familier mais dont le contour est souvent mal connu ; cela peut conduire à quelques erreurs de lecture et d'interprétation de l'action des policiers sur le terrain comme des décisions prises par l'autorité préfectorale.

Le maintien de l'ordre est une notion bien précise qui désigne l'ensemble des opérations mises en œuvre par les forces de sécurité intérieure pour encadrer les manifestations sur la voie publique. Il se fonde sur une double exigence : garantir l'usage de la liberté de manifester, tout en prévenant les troubles à l'ordre public afin de ne pas avoir à les réprimer.

J'insiste sur ce point : le maintien de l'ordre renvoie strictement à l'encadrement des manifestations sur la voie publique. Il ne recouvre pas la prévention des phénomènes de violences urbaines, qui n'engage ni les mêmes moyens ni les mêmes effectifs, et qui par ailleurs dispose de sa propre doctrine. Quand le maintien de l'ordre est d'abord préventif, la prévention des violences urbaines postule la nécessité de rétablir l'ordre public.

Le maintien de l'ordre recouvre tout ce que la préfecture de police peut mettre en œuvre, en amont et pendant un événement déployé sur la voie publique, pour prévenir les troubles à l'ordre public.

Il existe une spécificité parisienne du maintien de l'ordre : la configuration géographique et urbaine de la capitale, où se concentrent les lieux de pouvoir et les institutions de notre République, de nombreuses emprises diplomatiques, ainsi que des points d'intérêt vitaux. C'est aussi la spécificité d'une agglomération où les mobilisations atteignent une concentration et une fréquence très importantes, et où sont enregistrés en moyenne 24 événements quotidiens et 46 manifestations chaque samedi.

Il y a également une spécificité des moyens et des effectifs puisque, depuis 1999, la préfecture de police dispose d'une direction dédiée à l'ordre public, la DOPC, unique en son genre.

Le travail de la DOPC ne commence pas dans la rue, mais bien en amont, dans le cadre du dialogue étroit conduit avec les déclarants de la manifestation. Cette prise de contact est précieuse pour nos policiers. Elle permet de nouer un premier lien avec tous les organisateurs, mais aussi d'ouvrir un canal d'échange sur les modalités concrètes des manifestations. Cette culture d'organisation et de dialogue nous est chère. Elle permet d'anticiper au mieux les dangers que représenterait un cortège mal encadré ou lancé sur un parcours inadapté, et de prévenir au maximum les contraintes pour les riverains et les acteurs économiques. Cet équilibre fonctionne puisque nous interdisons très peu de manifestations : 95 seulement pour 5 905 événements en 2025.

Les résultats que nous obtenons traduisent aussi l'adaptation et la modernisation de nos services face à une mutation profonde de la pratique manifestante. La dernière grande évolution de notre doctrine remonte à la crise des gilets jaunes, dont les modalités d'action ont poussé en 2021 à l'adoption d'un nouveau schéma national du maintien de l'ordre (SNMO).

Les gilets jaunes ont fait surgir un ensemble de contraintes et de données assez nouvelles dans l'équation du maintien de l'ordre : la récurrence des actions, l'affaiblissement des services d'ordre internes et, surtout, l'absence d'interlocuteurs identifiés. S'y ajoutent l'infiltration d'éléments très violents n'hésitant pas à clamer et à signifier leur haine des forces de police, la multiplication d'actions éphémères et sauvages, et enfin la constitution de pré-cortèges qui rompent avec le cheminement traditionnel des défilés à caractère social. Il faut également citer la place importante prise par

les *black blocs* – antérieurement aux manifestations de gilets jaunes –, qui ont nourri ces actions radicales, imprévisibles, non structurées et aux effets retentissants.

Il faut enfin prendre en compte l'accélération de la communication en amont et lors de ces événements. En effet, l'on ne peut comprendre la pratique manifestante aujourd'hui sans évoquer le rôle de l'hypermédiatisation des événements, mais aussi l'accélération des concertations et des prises de décisions entre manifestants à l'aide des messageries et des réseaux sociaux.

Bien sûr, les gilets jaunes ont représenté un pic d'intensité inédit et, en décembre 2018 – vous connaissez ces images –, nos services ont même connu une bascule, puisque nous sommes passés d'un scénario de maintien de l'ordre à celui d'émeute, qui relevait bien des violences urbaines. Ces heures inédites cristallisaient aussi des tendances de fond que l'on retrouve encore aujourd'hui et qui conditionnent le travail quotidien de la DOPC.

À ces défis nouveaux, il a donc fallu apporter des réponses nouvelles. L'une des plus importantes fut sans doute la création des brigades de répression de l'action violente (Brav), et de leur version motoportée, les brigades de répression de l'action violente motorisées (Brav-M). Grâce à elles, la préfecture de police a été en mesure de déployer de nouveaux principes, notamment la mobilité, la sécabilité, la polyvalence et l'interopérabilité.

Notre adaptation se résume en réalité à deux mots : la mobilité et le dynamisme. Les cortèges et les actions qui se déroulent sur la voie publique appellent aujourd'hui des réactions extrêmement rapides, ciblées et souples. Nos dispositifs nous permettent d'être extrêmement réactifs, de contenir les pré-cortèges, d'entraver l'action de ceux qui prétendent constituer des cortèges sauvages ou détourner un événement de son déroulé initial. La plupart de nos interlocuteurs s'en disent d'ailleurs très satisfaits. Car la mission de la préfecture de police est bien de permettre à tous ceux qui le souhaitent de faire usage de la liberté de manifester. Telle est notre boussole.

Je n'oublie pas que l'une de vos deux missions d'information porte sur l'avenir du maintien de l'ordre. Je souhaite donc ouvrir quelques pistes qui me paraissent importantes.

D'abord, la préfecture de police s'appuie sur des effectifs en propre, mais aussi sur des unités de force mobile (UFM). Je note qu'à ce jour, l'affectation de ces UFM est encore trop incertaine et imprévisible, ce que je regrette. Même si j'essaie de limiter mes besoins au minimum pour permettre aux autres préfets de disposer d'UFM, l'agglomération parisienne en consomme beaucoup. Je souhaite, pour ma part, que la répartition soit repensée, par exemple en territorialisant une partie des UFM et en les mettant à la disposition des préfets de zone. Ce travail permettrait de rationaliser ces situations étranges de chassés-croisés. Il permettrait aussi de meilleures planification et distribution des effectifs, surtout à l'aune de l'ouverture du

Grand Paris Express, qui permettra d'aller d'un point à l'autre de l'Île-de-France dans des délais extrêmement rapides et contraints.

Ensuite, il faut bien reconnaître que le SNMO, après cinq ans d'application, présente quelques marges d'ajustement. Ce texte a notamment reconnu la place particulière des journalistes au sein des manifestations, et c'est une très bonne chose. Seulement, nous faisons face aujourd'hui à une typologie de plus en plus diversifiée de journalistes sur le terrain, avec une part de plus en plus importante prise par les journalistes indépendants. Les *street press*, souvent sans carte professionnelle, ainsi que les *street medics*, représentent parfois, eux aussi, une entrave aux manœuvres sur la voie publique, ce qui soulève de véritables questions d'identification.

Ces aspects mériteraient d'être retravaillés en ayant à l'esprit la contrainte qui est celle des forces de sécurité intérieure : la démultiplication des catégories. La spécialisation de la prise en charge de chaque acteur sur le terrain n'est donc pas viable. Les protocoles les plus simples seront toujours ceux qui protégeront le mieux nos compatriotes.

Par ailleurs – et je terminerai sur ce volet prospectif –, il ne faut pas tomber dans le piège du mirage technologique, comme je l'entends ou le lis parfois, car le maintien de l'ordre, demain, aura toutes les raisons de ressembler fortement au nôtre. Bien sûr, nous pouvons et devons œuvrer à doter nos policiers d'équipements plus protecteurs et beaucoup moins lourds : c'est un devoir que nous avons envers nos effectifs, qui exercent un métier particulièrement éprouvant. Mais l'épouvantail, que l'on brandit parfois, d'un « super-policier » augmenté ne me convainc guère ; surtout, il est en décalage avec ce que le maintien de l'ordre recouvre.

Nos enjeux ne sont pas matériels, mais humains. Ils concernent, par exemple, l'approfondissement de la communication avec les manifestants. Certains de nos autres enjeux sont juridiques. Ils portent notamment sur les moyens dont nous disposons pour sanctionner la participation à des manifestations interdites ou illicites – à mon sens, largement insuffisants –, ou encore sur la manière dont nous pouvons mieux protéger nos agents face à une exposition juridique et médiatique croissante qui tend à les mettre en cause par défaut.

Nous avons, enfin, gagné en efficacité pour isoler les éléments qui suscitent les troubles à l'ordre public. En effet, il n'y a pas de raison de se résoudre à l'instrumentalisation par quelques-uns des revendications qu'exprime légitimement et légalement un plus grand ensemble de manifestants. Les drones sont en cela un appui précieux, qui permet non seulement d'avoir une vision exhaustive des mouvements de foule mais aussi de retrouver les auteurs d'infractions pour les interpeller. La normalisation de leur utilisation, y compris en vue d'un recours d'urgence, serait un atout précieux. L'autorisation de l'intelligence artificielle algorithmique sur nos caméras permettrait également d'optimiser ce travail, qui profiterait d'abord

aux victimes. Vous savez que ce sujet m'est cher et il souffre, lui aussi, de beaucoup d'incompréhensions et de fantasmes. Je me tiens à votre disposition pour développer ce point.

M. Olivier Bitz, rapporteur de la mission d'information sur l'avenir du maintien de l'ordre. – Ma première question concerne l'évolution de la doctrine. Nous avons commencé nos travaux avec des auditions de spécialistes – pour l'instant, essentiellement des universitaires –, lesquels notent un changement de doctrine important dès le début des années 2000, amplifié par la rupture qu'a constitué le mouvement des gilets jaunes. Que nous disent-ils ? Que nous avons rapproché le maintien de l'ordre de la gestion des violences urbaines, à la fois dans les unités mobilisées, les armements utilisés, les techniques et la judiciarisation.

Nous leur avons demandé si ce n'étaient pas les manifestants qui avaient changé, ce qui appellerait de nouvelles réponses. Sur ce point, la réponse des universitaires a été assez unanime : il n'y a pas fondamentalement de changement. En comparant les manifestations sur les retraites de 2003 et celles de 2023, ils ont conclu que les manifestations n'avaient pas changé, mais que c'était bien la réponse de l'État qui s'était modifiée. Je souhaiterais connaître votre appréciation à cet égard. À quoi répondent ces nouvelles techniques et l'utilisation de ces nouvelles forces ? Estimez-vous qu'il s'agit d'adaptations nécessaires ? En effet, les universitaires insistent sur la singularité de la réponse française par rapport à celle de nos voisins britanniques ou allemands, qui seraient dans des logiques de désescalade.

Ma deuxième question porte sur le renseignement, qui est fondamental pour anticiper les débordements avant les manifestations, mais aussi pendant. Comment s'organise la préfecture de police, quels sont ses moyens humains et les techniques utilisées pour obtenir un maximum de renseignements afin d'adapter le dispositif ?

Ma troisième question concerne la judiciarisation. On nous a expliqué que la volonté de judiciariser à tout prix pendant la manifestation contreviendrait au principe de non-contact – ou du moindre contact possible – entre les forces de l'ordre et les manifestants. Cette judiciarisation serait donc, en elle-même, porteuse de difficultés supplémentaires pour les forces de l'ordre. Qu'en est-il ? Y a-t-il des officiers de police judiciaire et des magistrats du Parquet en salle de commandement ? Est-il possible d'envisager une judiciarisation *a posteriori*, qui éviterait des contacts quelque peu rugueux lors des manifestations ?

M. Patrice Faure. – Il faut dissocier le manifestant du fauteur de troubles. L'État est là pour permettre aux manifestants de manifester, parce que c'est inscrit dans la Constitution, que nous vivons dans une très belle démocratie et que notre devoir est de faire en sorte que les manifestations puissent se dérouler calmement et dignement. Je vais vous détailler quelques évolutions.

Par le passé, lorsqu'une manifestation était déclarée, un service d'ordre était présent dans chacune des organisations, qu'elles soient politiques ou non. Ces services d'ordre étaient en lien permanent avec nos effectifs et ils étaient respectés par les manifestants. Aujourd'hui, ces dispositifs se sont un peu étiolés et, surtout, ils ont perdu leur autorité sur les manifestants. C'est une différence assez fondamentale car, lorsque nous avions à faire face à des manifestations, y compris volumineuses, les services d'ordre étaient également volumineux, très professionnels, respectueux du cadre républicain et en lien étroit avec les forces de l'ordre. Aujourd'hui, force est de constater que ce n'est plus le cas du tout pour une majeure partie d'entre eux.

Il y a ensuite l'infiltration par des groupes parfois très violents. Les manifestations et les manifestants sont souvent noyautés par des gens qui veulent en découdre. Il s'agit non pas de manifestants, mais de fauteurs de troubles. Or, si un manifestant doit être respecté pour ce qu'il est, un fauteur de troubles doit être traité pour ce qu'il fait. Rassurez-vous, je compte bien continuer à faire en sorte que mes personnels dissocient les deux et appliquent un traitement approprié à chacune des situations.

Enfin, on observe un accroissement des mobilisations sauvages éphémères. Chaque samedi, en moyenne, 46 manifestations de ce type se déclarent. C'est un volume très important, qui ne cesse de croître, mobilise énormément nos effectifs et en distrait parfois certains de leur rôle sur la voie publique pour assurer la sécurité publique, lorsque la DSPAP est obligée de venir en appui.

Par ailleurs, on note une banalisation des dégradations et des atteintes aux forces de sécurité intérieure, ce que l'on appelle la haine « anti-flics ». Celle-ci est grandissante et très visible, comme en témoignent les images que l'on voit défiler sur les chaînes d'information. Nous ne pouvons pas dire que cela ait existé par le passé dans des proportions aussi importantes. Force est de constater qu'il y a une détérioration de la relation. Vous me direz que c'est peut-être en raison d'une réaction vive, pertinente et efficace des services de police que les gens haussent le ton, la voix et le verbe contre les forces de l'ordre... Il me semble que c'est assez peu respectueux de celles et ceux qui, au quotidien, interviennent pour assurer la tranquillité publique !

Nous assistons désormais systématiquement, avant chaque manifestation, à la création de pré-cortèges. Il s'agit le plus souvent de quelques centaines de personnes, cagoulées, qui sont là non pas pour manifester, mais pour casser. Nous devons les traiter comme tel, d'où parfois des images regrettables. Ces personnes ne sont manifestement pas là pour défendre ou faire avancer une cause ; elles ne sont là que pour casser. Nous devons les traiter comme des casseurs, afin de faire respecter le droit de manifester paisiblement.

L'usage intensif des réseaux sociaux – ouverts ou cryptés – entre les participants gêne considérablement notre gestion amont et aval des manifestations.

Il faut également tenir compte de l'hypermédiatisation des événements, en temps réel, avec des images diffusées en boucle, laissant penser que l'évènement a duré toute la journée, alors qu'il ne s'agit parfois que de quelques images prises en début de manifestation.

Nous ne confondons donc pas les casseurs et les manifestants. Il est de notre devoir de combattre les premiers, pour défendre les seconds et leur permettre de manifester librement, en toute quiétude.

Comment procédons-nous ? Nous prenons contact avec les organisateurs ayant déclaré la manifestation. Nous travaillons avec eux, en préfecture, afin d'identifier le nombre de manifestants et de déterminer le meilleur itinéraire. Avec 46 manifestations chaque samedi, nous ne pouvons bien évidemment pas nous permettre d'avoir un seul et même itinéraire. Les manifestants veulent être vus ; il ne s'agit donc pas de les cacher, mais nous veillons à éviter d'éventuels heurts entre manifestations antagonistes. Nous tâchons donc, avec les organisateurs, de déterminer le meilleur itinéraire, qui permettra, d'une part, aux manifestants d'être vus et de manifester en toute quiétude et, d'autre part, aux forces de l'ordre de gérer les différents flux et les éventuels casseurs.

Notre pratique a beaucoup évolué. Les cordons de policiers encadrant les manifestants le long des trottoirs ont disparu. Mes prédécesseurs, auxquels je rends hommage, ont fait évoluer ce dispositif, pour tenir compte notamment de l'infiltration des manifestations par des groupuscules de casseurs.

Notre dispositif, désormais organisé sur les voies parallèles, est en mesure d'intervenir sans délai – à pied, en moto ou avec un autre véhicule. Nous avons également quelques policiers en civil au sein de la manifestation, capables de repérer les éventuels casseurs, susceptibles de cibler certaines boutiques emblématiques. Cela nous permet de demander, en temps réel, le renfort des personnels de police en tenue qui se trouvent dans les voies parallèles. La Brav-M, extrêmement efficace, peut se projeter très rapidement sur les événements. Il ne s'agit pas d'être agressif, mais plutôt d'accompagner.

Nos personnels en civil nous informent sur les casseurs – pas sur les manifestants. Nous respectons les manifestants, car ils manifestent paisiblement. Mais, malheureusement, leur action de revendication paisible est désormais entravée par des casseurs et des fauteurs de troubles. Cela se constate dans les manifestations organisées, mais également à d'autres occasions, comme le 31 décembre. Cette année, grâce à l'acuité visuelle des policiers, à leur connaissance du terrain et à notre anticipation, seulement une poubelle et un véhicule ont été incendiés à Paris le 31 décembre. Grâce au PVPP, nous avons vu arriver les bandes de casseurs et la Brav-M, les brigades anticriminalité (BAC) de nuit, la DOPC et la DSPAP se sont mobilisées pour

les entraver. Sur les réseaux sociaux, certains casseurs reconnaissent que nous les prenons parfois de vitesse. Je veux donc donner un coup de chapeau au professionnalisme de nos forces de l'ordre qui ne sont pas là pour « taper sur les gens », mais pour accompagner des manifestations régulièrement déclarées et respectueuses de l'ordre public.

S'agissant du renseignement, la DRPP est connue et reconnue par tous les organisateurs de manifestations et entretient avec eux un dialogue permanent qui permet d'anticiper le volume, les itinéraires et leurs intentions. Les organisateurs nous alertent parfois sur la présence d'individus, pourtant membres de leur mouvance, mais susceptibles de troubler la manifestation ; il y a parfois des excités, des trouble-fêtes, que nous tâchons de gérer en amont.

Des réunions régulières avec ces organisateurs nous permettent aussi, au long cours, de suivre l'évolution du monde associatif et d'anticiper d'éventuels durcissements dans leurs revendications.

Certains nous reprochent un trop grand nombre de gardes à vue. Oui, nous mettons systématiquement en garde à vue les trouble-fêtes, les fauteurs de troubles, les personnes qui viennent pour casser ; vous seriez étonnés que nous ne le fassions pas. Nous le faisons, bien évidemment, dans le respect du droit et en lien extrêmement étroit avec l'autorité judiciaire. Nous avons d'ailleurs mis en place une fiche, dite fiche MAD (mise à disposition), qui donne aux personnels de justice un accès rapide et circonstancié à la situation.

Nous ne tirons aucune gloire de l'interpellation et de la mise en garde à vue de dizaines d'individus… Cela nous pose d'abord un énorme problème de gestion. Nous procédons à ces gardes à vue de manière très graduée et circonstanciée, car nous ne tenons pas à ce que l'autorité judiciaire nous reproche de faire un peu tout et n'importe quoi !

Parfois, l'autorité judiciaire lève la garde à vue au bout de deux ou trois heures, considérant que nos motifs étaient insuffisants. Mais ces quelques heures de garde à vue auront peut-être permis d'éviter que des vitrines soient brisées ou que la manifestation dégénère.

M. David Margueritte, rapporteur de la mission d'information sur l'avenir du maintien de l'ordre. – Les premières auditions que nous avons menées avec Olivier Bitz nous permettent d'analyser l'évolution des manifestations. À mes yeux, ces évolutions sont significatives. Pourtant, certains universitaires – sociologues, historiens – considèrent que les mouvements d'aujourd'hui sont finalement très peu différents de ceux d'hier, comparant les manifestations sur les retraites de 2010 et celles de 2023. Pourtant, il ne me semble pas que les manifestations du 1er mai des années 1980 et 1990, par exemple, se passaient comme aujourd'hui. Comptions-nous alors le nombre de vitrines cassées à la fin de la journée ?

Les grands mouvements collectifs et l'encadrement des manifestations par les syndicats sont en déclin et les modes d'action ont

considérablement évolué, avec notamment la baisse considérable du nombre de jours de grève. Mais certaines manifestations sont aujourd'hui plus radicales. D'aucuns considèrent l'année 2019 comme un point de rupture, avec l'émergence de mouvements d'ultradroite singeant les méthodes de l'ultragauche.

Comment percevez-vous ces évolutions ? Vos moyens sont-ils adaptés pour y faire face ?

On constate que la présence de manifestants de plus en plus violents et radicaux crée un climat anxiogène susceptible de décourager les manifestants pacifiques. Selon l'une des personnes auditionnées hier, la liberté de manifester est protégée par l'existence du référé-liberté. Cet outil juridique est-il utilisé ? Est-il efficace ? Garantit-il un équilibre satisfaisant entre maintien de l'ordre public et liberté de manifester ? D'autres outils pourraient-ils être envisagés ?

Selon l'une des personnes auditionnées, la violence suscitant une très forte intolérance à la violence, les forces de l'ordre de la nouvelle génération, particulièrement intolérantes aux faits de violence, réagiraient parfois de manière disproportionnée face à un débordement. D'où mon interrogation sur la formation de ces nouvelles générations de forces de l'ordre.

Quels moyens estimez-vous nécessaires pour garantir une réponse qui soit la plus adaptée, la plus réactive, mais aussi la plus protectrice de la liberté de manifester ? Les dispositions législatives existantes sont-elles suffisantes pour garantir que les mouvements collectifs ne donneront pas lieu à débordement et que ceux qui souhaitent manifester pourront le faire dans de bonnes conditions ?

M. Patrice Faure. – Merci de rappeler que notre mission est de permettre à tous ceux qui veulent manifester librement de le faire. C'est notre seule vocation : nous ne sommes pas là pour « casser du manifestant », bien au contraire.

En 2025, seules 95 manifestations ont été interdites à Paris, sur un total de près de 6 000. Le référé-liberté, systématiquement utilisé dans le cadre d'un dialogue constructif et permanent avec les organisateurs, ne pose aucune difficulté. Et j'imagine que les trois quarts des organisateurs dont la manifestation a été interdite savaient qu'elle le serait, car certains se donnent bonne conscience en organisant une manifestation tout en espérant que nous allons l'interdire – cela fait partie du jeu…

Nos policiers sont recrutés au sein de la société. Il est donc inévitable qu'ils reflètent son évolution. Leur formation doit donc aussi s'adapter à la fois aux évolutions de la société et aux risques encourus.

Quels sont ces risques ? Ils sont beaucoup plus nombreux qu'auparavant. Il y a vingt ans, un policier qui travaillait dans un commissariat ne risquait pas de voir son adresse, son nom et son visage

diffusés sur les chaînes d'information, et de craindre que sa famille soit agressée, que son domicile soit incendié ou que sa voiture soit vandalisée. Policiers et gendarmes craignent pour leur propre sécurité. Quand ils apparaissent cinquante fois sur une chaîne d'information en continu dans l'exercice de leurs fonctions, ils risquent d'être « détronchés » par les jeunes du quartier et leur maison risque d'être sciemment ciblée dès le lendemain… Cela arrive aussi malheureusement à des élus – à des maires, récemment.

La formation que nous leur dispensons s'adapte donc aux évolutions de la société, notamment la recrudescence de la violence. Les manifestants ne sont pas plus violents qu'avant, mais les manifestations sont « perlées » d'individus très violents. Voilà pourquoi il ne faut pas confondre manifestant et fauteur de troubles.

Oui, la société a évolué et les policiers ont parfois peur : peur pour eux, peur pour leur famille, peur de voir leur maison, leur appartement ou leur voiture brûler, peur de se faire agresser – et cela arrive parfois, malheureusement.

En plus d'adapter la formation, nous renforçons l'encadrement. D'où de nouvelles promotions de gradés pour étoffer l'encadrement de nos jeunes collègues.

En revanche, je ne peux pas laisser dire que nos policiers, parce qu'ils seraient réfractaires à la violence, seraient beaucoup plus violents. Je ne le pense pas, je ne le souhaite pas, et je le combats, bien évidemment. Je tiens à leur rendre hommage, car si l'on évoque souvent les blessés du côté des fauteurs de troubles, on évoque assez peu tout ce que subissent nos forces de l'ordre.

Plusieurs pistes sont envisageables pour améliorer la gestion de l'ordre public.

La presse a, bien entendu, le droit d'être présente sur les manifestations. Les journalistes avec chasuble et carte de presse, qui ont toujours été présents dans les mouvements, ne posent aucune difficulté. Mais l'on constate désormais la présence de journalistes spontanés – animant des chaînes YouTube par exemple –, sans carte de presse. Ils sont présents au cours des manifestations, tout en participant parfois à leur durcissement. Afin de mieux respecter le droit de la presse à suivre la manifestation, peut-être faudrait-il prévoir une obligation d'identification de ceux qui représentent les médias, avec carte de presse et chasuble ? Autrement, les dérives seront inévitables, des deux côtés. Ainsi, nous pourrions respecter le droit de la presse à couvrir la manifestation pour en rendre compte, l'accompagner et protéger les journalistes ; pour cela, ces derniers doivent être identifiables.

Par ailleurs, en cas d'infraction à l'interdiction d'une manifestation, la sanction doit être immédiate et lourde, afin d'avoir un effet dissuasif.

Enfin, une mesure d'éviction – d'un quartier ou d'une ville – sur une période le cas échéant longue permettrait d'éloigner ceux qui, de manière répétée, viennent troubler l'ordre public.

M. Antoine Salmon. – Pour répondre à la question de M. Olivier Bitz sur l'augmentation de la violence dans les manifestations, je ne me hasarderai pas à comparer les mouvements du début des années 2000 à ceux d'aujourd'hui. Mais certains épisodes ont constitué des tournants.

Je citerai en premier lieu l'épisode des gilets jaunes, avec une explosion de violence sur tout le territoire. Alors chef d'état-major de la direction générale de la police nationale (DGPN), j'ai constaté que les policiers n'étaient pas tous prêts à faire du maintien de l'ordre dans un contexte de violence, notamment les policiers de commissariat qui n'y étaient pas formés. Nous avons tous en mémoire les actes III et IV des 1er et 8 décembre 2018, avec la dégradation de l'Arc de Triomphe : nous avons alors vécu un phénomène de violence généralisée autour de certains sites et dans les rues de la capitale, que nous n'avions jamais connu auparavant. Tous les universitaires vous le confirmeront.

Concernant les manifestations relatives aux retraites, là encore, je ne veux pas faire de comparaison avec ce qui se passait vingt ans auparavant, mais l'évolution du nombre de blessés parmi les effectifs de la DOPC est éclairante : 161 en 2025 ; 136 en 2024 ; mais 987 en 2023, avec les manifestations contre la réforme des retraites, qui ont été très violentes.

Dernier exemple qui montre qu'il y a davantage de violence à l'occasion des manifestations qu'auparavant : la victoire du PSG, le 31 mai 2025. C'est un événement intermédiaire entre manifestation et violences urbaines. De nombreux jeunes sont venus fêter la victoire de ce club sur les Champs-Élysées et aux alentours. Les commissaires et officiers présents sur place m'ont dit qu'ils n'avaient jamais vu un tel niveau de violence, alors que certains d'entre eux avaient plus de vingt ans d'expérience ! On peut donc dire, sans être particulièrement alarmiste et en restant objectif, que nous observons plus de violence dans les manifestations, qu'elles soient déclarées ou non.

Du début à la fin de la manifestation, la DOPC est en lien avec les déclarants – sauf pour les manifestations les plus importantes, où c'est le cabinet du préfet. Exemple : chaque année, pour la Journée internationale des femmes et pour la Journée de la lutte contre les violences faites aux femmes, le collectif féministe déclare une manifestation, mais également le collectif Némésis et le collectif de femmes sionistes « Nous vivrons ». Le collectif féministe, plutôt de gauche, ne veut pas des Némésis ni des « Nous vivrons ». Nous sommes en contact avec ces collectifs – nous avons le numéro de portable de leurs responsables – pour définir les itinéraires. Nous jouons en quelque sorte les bons offices ou les *go-between*, avant de décider si nous

autorisons ou interdisons, afin de permettre l'exercice du droit constitutionnel de manifester, sans trouble à l'ordre public.

Nous avons ensuite nos effectifs sur place : les commissaires qui sont en lien avec les déclarants et les effectifs en civil qui gèrent la manifestation. Par exemple, nous sommes actuellement en attente des déclarations de manifestations du 1er mai, manifestation compliquée car des *black blocs*, notamment européens, sont presque systématiquement présents. Nous allons prochainement recevoir les déclarants de la manifestation pour étudier avec eux le meilleur itinéraire.

La mobilité est capitale. À l'occasion de l'épisode des gilets jaunes, nous nous sommes rendu compte que nos unités de force mobile – les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et les escadrons de gendarmerie mobile (EGM) – ont parfois manqué de réactivité, tout comme les compagnies d'intervention de la préfecture de police de Paris. Nos véhicules sont désormais plus petits, plus rapides et nous sommes plus « sécables », c'est-à-dire que nous travaillons moins en compagnie ou en section, et davantage en groupe. La création des Brav-M nous permet de nous déplacer très rapidement en section : 18 motos embarquent 18 passagers – ces derniers ne font pas de police à moto, car il est hors de question que le moindre coup soit porté par un motard. Les 18 motos débarquent donc leurs 18 policiers qui peuvent alors intervenir en cas de violences, de dégradations ou de cortèges sauvages.

De nombreux cortèges sauvages de propalestiniens ont rassemblé un public parfois très jeune. Nous les encadrons, mais quand ils descendent dans le métro – nous sommes alors en lien avec nos collègues de la DSPAP – ils peuvent ressortir n'importe où : devant l'Élysée, devant l'ambassade d'Israël… Nous devons alors nous déplacer le plus rapidement possible pour encadrer ou mettre fin à ces cortèges.

La façon de se comporter face à un manifestant est déterminée par l'encadrement, depuis la salle de commandement ou sur le terrain. On ne traite pas une manifestante propalestinienne de 16 ans comme un *black bloc*. Il s'agit pourtant du même policier, qui fait le même travail.

Votre question sur la tolérance du policier à la violence qu'il subit est très intéressante. La première chose que l'on demande à un policier, c'est de savoir faire preuve de patience et de résilience. Un videur de boîte de nuit de 120 kilogrammes n'a pas à casser la figure d'un jeune de 60 kilogrammes un peu ivre : il faut savoir tenir. Pour le policier, c'est la même chose. Nous avons parfois l'image du vieux CRS ou du vieux gendarme d'escadron mobile capable d'encaisser des jets de projectiles pendant des heures. Nous l'apprenons aux jeunes policiers. Nous avons connu des moments difficiles, comme le « cacatov », sur lequel nous ne communiquons pas afin de ne pas créer de vocation. Pendant la crise des gilets jaunes, des manifestants défequaient dans des sacs plastiques pendant toute la semaine et jetaient ces

sacs le samedi sur les policiers. Imaginez les réactions des épouses, des enfants de ces policiers qui, pendant des heures, reçoivent des excréments... Michel Lavaud qui dirigeait alors le service d'information et de communication de la police nationale (Sicop) n'a pas communiqué, mais vous voyez ce que peut endurer un policier.

Samedi matin, j'étais sur la passerelle Simone-de-Beauvoir, qui relie la Bibliothèque nationale de France (BNF) au jardin de Bercy à Paris, sur laquelle XR – Extinction Rebellion – avait décidé de mener une action : 250 personnes se sont rapidement attachées les unes aux autres. Devant moi, une jeune fille s'était enchaînée au parapet avec un U autour du cou. Les policiers sont intervenus pour faire partir ces 250 personnes, une par une. Elles ne se laissaient pas faire : elles s'étendaient au sol, hurlaient que nous leur faisions mal avant que nous les ayons touchées, etc. Pour déplacer une personne qui ne veut pas bouger, il faut quatre policiers – un au bout de chaque membre. Certains gigotent dans tous les sens.

J'avais à mes côtés trois journalistes – ou plutôt trois reporters – de la Ligue des droits de l'homme (LDH), avec des chasubles estampillées LDH. D'autres personnes filmaient ou photographiaient, sans que l'on sache si elles avaient une carte de presse ou pas. Je répète aux policiers que nous sommes filmés et sonorisés en permanence. Le policier doit savoir faire face à ce type de situation où ses nerfs sont mis à rude épreuve.

Les améliorations législatives sont secondaires par rapport à la question des effectifs. Nous avons d'abord besoin de renseignement – et nos relations avec les services de renseignement sont excellentes. Nous avons surtout besoin de policiers sur le terrain en nombre suffisant, parce que, sinon, nous travaillons moins bien et des gestes d'énervement peuvent apparaître. Il nous faut suffisamment de policiers pour qu'ils aient le temps de s'entraîner, car ceux qui n'ont pas le temps de le faire sont moins bons pour assurer le maintien de l'ordre. Nous avons aussi besoin de policiers suffisamment équipés – mais le préfet de police y veille.

La question judiciaire est secondaire pour nous. S'il s'agit de situations graves – policier ou public blessé –, nous sommes presque dans le droit commun : nous interpellons et présentons les individus aux magistrats. Mais au cours d'une manifestation, les fonctionnaires qui interpellent ne sont plus disponibles pour repartir sur la voie publique, même si la dématérialisation des fiches de mise à disposition nous permet de gagner du temps. Nous avons aussi besoin de cars pour transporter les personnes interpellées.

Revenons à la manifestation d'Extinction Rebellion sur la passerelle Simone-de-Beauvoir, samedi matin. Nous devions présenter 250 personnes à un officier de police judiciaire (OPJ). Or le délai de vérification d'identité est de quatre heures ; c'est peu. Il faut donc être en capacité de mettre ces personnes dans un car, puis que des OPJ soient disponibles, parce que ces

personnes refusent de nous donner leur identité, ce qui nous empêche de les verbaliser. La procédure judiciaire est donc difficile à mettre en œuvre.

Lorsque les infractions sont graves, à l'encontre des personnes ou des biens, il est important de donner une suite judiciaire. Mais dans le cas de la manifestation d'Extinction Rebellion, il n'y avait pas de dégradation ; il s'agissait simplement d'une manifestation non déclarée et d'un refus de libérer les lieux après sommation. Nous essayons d'apporter une réponse judiciaire, mais il est certain que le rétablissement de l'ordre prime.

Le parallélisme dans l'identification pourrait constituer une piste d'amélioration législative. En vertu du SNMO, les policiers sont désormais identifiables, car rien ne ressemble plus à un policier qui fait du maintien de l'ordre qu'un autre policier exécutant la même mission, surtout dans des circonstances complexes. Cela a pu parfois nous être reproché, d'où nos chasubles. Et l'on sait distinguer un CRS d'un gendarme, ou encore un gendarme d'un policier de la DOPC. Les noms de compagnie, de section et de groupe étant désormais inscrits dans leur dos, les policiers peuvent donc être identifiés dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Symétriquement, nous pourrions demander aux journalistes de se distinguer. Vous avez tous vu ces images où des policiers sont sur le point de faire un bond offensif d'une quinzaine de mètres, d'effectuer une manœuvre de repli ou d'intervenir pour aller chercher des personnes qui ont commis des exactions, avec cinq journalistes accroupis, en contre-plongée, sous les genoux des policiers. C'est très compliqué et cela peut occasionner des blessures – il y a des projectiles, du gaz, etc. Un mauvais geste est vite arrivé. Il en va de même pour les *street-medics* qui ont vocation à apporter des soins médicaux – alors que les pompiers sont également présents et que le réseau de secours parisien est très accessible : leur présence sur les théâtres de maintien de l'ordre est problématique en cas de situation complexe.

Les journalistes présents sur la passerelle Simone-de-Beauvoir n'ont pas posé problème. Mais dès que le maintien de l'ordre se corse un peu, il en va autrement. Je ne suis pas certain que des dispositions législatives mériteraient d'être prises. Nous devons aussi veiller à la protection fonctionnelle des fonctionnaires de police, mais nous avons déjà bien avancé sur ce sujet.

Mme Corinne Narassiguin. – Bien sûr, il faut permettre aux manifestants de manifester et cibler spécifiquement les fauteurs de troubles. Mais l'on constate depuis le mouvement des gilets jaunes et d'autres manifestations, qui parfois ont pu tourner à l'émeute, que les mutilés et les blessés sont nombreux chez les manifestants, lesquels ne sont pas tous des fauteurs de troubles ! Beaucoup sont de simples citoyens venus manifester et se retrouvent pris dans des nasses avec d'autres individus qui s'étaient infiltrés avec des intentions clairement violentes, notamment à l'encontre de la police. D'où de nombreux dommages collatéraux.

Comment la doctrine doit-elle évoluer pour garantir que ces citoyens ne repartent pas éborgnés ou avec un doigt arraché par des tirs de lanceurs de balles de défense (LBD) ?

Vous nous avez dit qu'un cap de violence avait été franchi à l'occasion des émeutes de l'été 2023. Il n'y a donc pas un climat de violence généralisée, mais, chez ceux qui s'adonnent à la violence, un degré de violence supérieur à ce que nous pouvions connaître auparavant.

La méfiance envers la police s'est généralisée, en raison de tous ces blessés graves et ces mutilés parmi les manifestants. La présence de la police ne rassure plus ces manifestants, qui ne sont pas des fauteurs de troubles ; au contraire, ils ont peur de ce qui pourrait arriver en raison de la présence de la police. Et certains fauteurs de troubles ne viennent pas seulement pour casser des vitrines, mais aussi pour s'en prendre directement à la police. Comment sortir de ce cercle vicieux ? Comment aller vers la désescalade ?

Je songe aussi aux personnes qui rejoignent la manifestation sans en être les déclarants. Vos efforts en matière de dialogue sont clairement insuffisants. Comment améliorer le dialogue et mettre en place une véritable doctrine de désescalade qui permette aussi de réhabiliter le rôle des policiers dans les manifestations ? Tant que nous ne changerons pas l'image de la police et le rapport entre cette dernière et toute une partie de la population, nous assisterons malheureusement à une augmentation de ces affrontements, avec souvent des citoyens lambda pris à partie.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Monsieur le préfet, lorsque vous avez utilisé le terme d'« entrave » à propos de la présence des journalistes dans les manifestations, cela m'a fait un peu sursauter. Avez-vous renoncé à l'accréditation, mesure prévue dans le SNMO de septembre 2020 et censurée par le Conseil d'État le 10 juin 2021 comme portant une atteinte disproportionnée à la liberté de la presse ?

Je ne crois pas que vous puissiez faire une distinction utile entre les journalistes dits indépendants et les autres. Un journaliste indépendant peut avoir une carte de presse, mais être journaliste n'implique pas nécessairement d'en avoir une. Pourriez-vous donc préciser votre pensée ? Sans les journalistes « indépendants » – c'est vous qui mettez des guillemets –, l'affaire Benalla n'aurait jamais existé.

M. Hussein Bourgi rapporteur. – Certains préfets, dont celui de mon département, évoquent l'époque où partis politiques, syndicats et associations avaient un service d'ordre sur lequel on pouvait compter, la police n'intervenant qu'en seconde ligne. Or, face à la montée de la violence lors des manifestations, il y a de moins en moins d'appétence de la part de certains militants politiques ou syndicaux pour assurer le service d'ordre. Dressez-vous le même constat à Paris, où il y a davantage de permanents et de militants aguerris dans les grandes centrales syndicales ?

Sauf erreur de ma part, vous n'avez pas abordé le sujet des manifestations non déclarées dans votre propos liminaire. Parvenez-vous à les quantifier ? Et comment y répondez-vous ?

M. Patrice Faure. – Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, il y a effectivement une baisse du niveau général de l'encadrement des manifestations par les organisateurs. S'il reste des structures extrêmement solides avec lesquelles nous travaillons en étroite collaboration, et ce de longue date, comme la CGT ou le parti communiste français, force est de constater que, dans d'autres organisations, l'encadrement structurel s'étiole, voire disparaît. En l'absence de prise en charge interne, ce sont les forces de l'ordre qui doivent encadrer la manifestation. Cela existe en province – je pense aux manifestations agricoles : toutes les organisations n'ont pas l'habitude d'avoir une structure d'accompagnement de leurs troupes, même si les choses sont en train d'évoluer – et à Paris. Voilà trente ans, le 1er mai était une fête. Aujourd'hui, c'est une manifestation qui devient violente. Les forces de l'ordre sont donc là.

Il y a évidemment des manifestations non déclarées, raison pour laquelle je demandais qu'il puisse y avoir plus de dispositions législatives permettant de sanctionner. Ces manifestations, nous ne les subissons pas. Nous mobilisons des forces, afin de protéger à la fois les manifestants, le public et les commerces à proximité. Si les manifestations spontanées sont en général assez peu volumineuses, elles peuvent dégénérer, en fonction de leur objet. C'est parfois le cas lorsqu'il s'agit de revendications politiques, portant notamment sur des questions internationales : certains groupes voudraient se battre contre les manifestants. Il y a aussi quelques hurluberlus qui déclarent une manifestation comptant un seul individu...

Nous sommes au service du public et nous gérons du mieux que nous pouvons, afin que ni la population ni les forces de l'ordre ne subissent de conséquences négatives.

Mon objectif est de protéger la presse ; je ne suis pas anti-médias, tant s'en faut. Simplement, celles et ceux qui ne s'identifient pas prennent beaucoup plus de risques que les autres. N'importe qui peut se grimer en journaliste. L'idée n'est évidemment pas de mettre la presse sous l'étouffoir. Au contraire : son expression est pour nous extrêmement importante. C'est un élément de régulation. Nous informons nos personnels de police et de gendarmerie qu'ils sont filmés et écoutés quand ils interviennent.

Pour nous, la présence de la presse n'est pas une « entrave » ; ceux qui entravent, ce sont ceux qui se font passer pour des journalistes. Je suis désolé si le terme a pu choquer ; je ne voulais pas offenser les médias. Nous sommes là pour défendre le droit à informer et le droit à manifester, et non pour contraindre, hormis évidemment les casseurs. Nous protégeons celles et ceux qui veulent exercer leur métier. En revanche, tout individu qui, sous couvert

d'un pseudo-métier, voudrait entraver la possibilité de manifester doit savoir qu'il aura affaire à nos troupes.

Je ne confonds pas les manifestants et les émeutiers. Il y a beaucoup plus de blessés parmi les forces de l'ordre que chez les manifestants. Certes, les médias évoquent surtout les seconds, considérant sans doute que, pour des policiers ou des gendarmes, être blessé fait partie du métier… Mon rêve serait qu'il n'y ait aucun blessé de part et d'autre. Simplement, si la plupart des manifestations étaient plutôt festives voilà quelques années, nous n'en sommes plus là aujourd'hui.

Rendons hommage à tous ceux – ministres de l'intérieur, préfets, force de police, etc. – qui ont permis qu'aucun mort ne soit à déplorer ; aux États-Unis, lors des événements du Capitole, il y en a eu cinq ! Pour notre part, nous avons suivi, et parfois subi, les gilets jaunes et les émeutes dans les quartiers : fort heureusement, tout cela s'est plutôt bien terminé, même si nous pouvons effectivement regretter – moi le premier – qu'il y ait eu des blessés. Il arrive d'ailleurs parfois que des émeutiers blessés se considèrent après coup comme des manifestants...

Mon souci permanent est de faire en sorte qu'il n'y ait pas de blessés et que l'utilisation de la force soit strictement adaptée aux risques : Monsieur et Madame « Tout-le-monde », qui habitent dans les quartiers concernés, circulent dans les rues et font leurs courses aspirent, eux aussi, à une grande liberté et à une sécurité au quotidien.

M. Guy Benarroche. – Je n'ai évidemment aucun doute sur le fait que la police, la gendarmerie et les préfectures veillent essentiellement à protéger les manifestants et à faire en sorte qu'il n'y ait pas de blessé.

Avez-vous une doctrine particulière sur les zones à défendre (ZAD) ? Considérez-vous le fait d'intervenir dans ces zones comme du maintien de l'ordre ? Les zadistes manifestent pour des idées et pour défendre un certain nombre de valeurs.

Il est arrivé que des manifestations débouchent sur ce que vous appelez des émeutes. Or il a parfois été fait appel – je l'ai vu à Marseille – à des forces de police dont l'objet n'est pas d'assurer le maintien de l'ordre ; je pense par exemple à la BAC. Cela a très souvent débouché sur des incidents ou des affrontements, avec, au final, des blessés. Quel est votre sentiment à cet égard ?

M. Patrice Faure. – En région parisienne, nous ne sommes pas confrontés – c'est heureux pour nous – à la problématique des ZAD.

Une ZAD, c'est l'expression d'une revendication, d'une colère, etc. Il n'y a pas de raison que, dans ce cadre, nous n'allions pas vers les manifestants. S'il devait y avoir une ZAD à Paris, le *modus operandi* serait toujours le même : nous prendrions contact avec celles et ceux qui manifestent

pour connaître leurs intentions. Ce serait aussi l'occasion pour nous de fixer des limites. Force doit rester à la loi : les occupations sont illégales.

Ce processus de prise de contact et de construction d'une relation conduit généralement – je rends hommage à mes collègues et collaborateurs – à un dialogue constant. Dans 99 % des cas, nous tombons d'accord. En 2025, environ 6 000 manifestations ont eu lieu ; seules 95 ont été interdites, ce qu'espéraient en réalité leurs organisateurs.

Si le terrain parisien se prête peu aux ZAD, cela pourrait arriver dans un bâtiment public : une occupation illégale pourrait s'installer dans la durée. Nous essayons d'être extrêmement vifs dans notre réponse, qui doit être proportionnée par rapport aux risques.

J'en viens à la question de l'utilisation des moyens policiers. La Brav-M – je rends hommage à l'inventeur de ce dispositif – ne sert pas que lors des manifestations. Des équipages motorisés sont régulièrement envoyés dans les quartiers, et je peux vous dire qu'ils y reçoivent un bon accueil ; j'ai moi-même eu l'occasion de le constater sur le terrain.

Je pense qu'il faut adapter les équipages ainsi que les moyens de locomotion et de visibilité à la population : il n'y a pas de modèle que l'on pourrait reproduire partout. Mais, dans les cités de Seine-Saint-Denis ou du Val-de-Marne, la Brav-M est bien perçue. J'en suis très heureux.

M. Guy Benarroche. – Mon interrogation portait surtout sur le fait que des unités de police dont ce n'est pas la fonction peuvent intervenir dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

M. Patrice Faure. – Bien entendu, les jours de manifestations importantes, si nous n'avons pas reçu les renforts de forces dont le métier est le maintien de l'ordre, des services dont la mission est normalement autre peuvent être mobilisés en compensation. Mais cela ne peut être que temporaire : il n'est pas question de se substituer durablement aux forces conçues pour ce type d'opérations. Simplement, lorsque les renforts demandés sont indisponibles, il faut bien faire intervenir d'autres services pour assurer des missions d'ordre public ; nous le devons à la population et aux contribuables.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Monsieur le préfet, nous vous remercions de vos réponses.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de l'intérieur

M. Laurent Nuñez, ministre de l'intérieur

Direction générale de la police nationale (DGPN)

Mme Virginie Brunner, directrice générale adjointe

M. Jean Luc Taltavull, conseiller missions de police

Direction nationale de la sécurité publique (DNSP)

M. Philippe Tireloque, directeur

Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)

M. Jean-Cyrille Reymond, directeur

M. Olivier Bagousse, sous-directeur des missions

Inspection générale de la police nationale (IGPN)

M. Stéphane Hardouin, directeur

M. Thomas de Ricolfis, sous-directeur des enquêtes administratives et judiciaires

Direction nationale du renseignement territorial (DNRT)

M. Bertrand Chamoulaud, directeur

M. Benjamin Baudis, conseiller stratégique

Unité de coordination des forces mobiles (UCFM)

Mme Fabienne Alzabert, cheffe du service de la protection à Paris

École Nationale Supérieure de la Police (ENSP)

M. Davis Le Bars, directeur

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

M. le Général d'Armée Hubert Bonneau, directeur général

M. le Général de division Bertin Malhet, inspecteur de la gendarmerie mobile

M. le Général de brigade Philippe Mirabaud, sous-directeur de l'emploi des forces

M. le Colonel Ronan Lelong, chef du bureau de la synthèse budgétaire

Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)

M. Jean-Michel Gentil, chef

M. Hubert Charvet, général de division, chef de la division des enquêtes internes

Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO)

M. Alexandre Malo, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle

Mme Laura Barbuto, cheffe de section synthèse prospective

Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG)

M. le général de brigade Olivier Capelle, chef

Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale (CFMGN)

M. le colonel Grégoire Demezon, secrétaire général

M. le colonel Vincent Delamarre, secrétaire général adjoint

M. le chef d'escadron Sébastien Schmitt, membre de liaison

M. le major Vincent Charneau, membre de liaison

M. le major Tony Malatia, membre de liaison

M. le major Stéphane Pithois, membre de liaison

M. le major Laurent Cappelaere, membre de liaison

M. le major David Duhayon, membre de liaison

M. le capitaine Bertrand Loubette, membre de liaison

M. l'adjudant-chef Frédéric Coy, membre de liaison

M. l'adjudant-chef Laurent Payet, membre de liaison

M. l'adjudant Christophe Duprat, membre de liaison

M. l'adjudant Xavier Renaud, membre de liaison

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

Mme Pascale Léglise, directrice

Direction de l'évaluation de la performance, de l'achat des finances et de l'immobilier (DEPAFI)

M. Pierre Chavy, directeur

M. Étienne Genet, chef du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique

Mme Maika Aubry-Ngatsing, sous-directrice de l'achat et du suivi de l'exécution des marchés

M. Jérôme Delage, sous-directeur de l'innovation et de la prescription

M. Arnaud Mathieu, sous-directeur de la logistique et de l'approvisionnement

Direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA)

M. Serge Boulanger, directeur

M. Yves Hocde, directeur adjoint

Préfectures

M. Patrice Faure, préfet de police de Paris

M. Hugues Bricq, directeur du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP)

M. Antoine Salmon, directeur de l'ordre public et de la circulation (DOPC) à la préfecture de police de Paris

Mme Émilie Pilloud, commissaire de police attachée à l'État-major de la DOPC

M. Léon Grappe, commissaire de police attaché à l'État-major de la DOPC

M. Hervé Brabant, préfet de l'Ariège

M. Franck Robine, préfet de la région Bretagne, préfet de l'Ille-et-Vilaine

M. Simon Bertoux, préfet du Tarn

Mme Claire Thomas-Lamotte, directrice de cabinet du préfet délégué de la Gironde

M. François Drapé, secrétaire général de la préfecture de Gironde

Mme Corinne Simon, préfète de police déléguée des Bouches-du-Rhône

M. Vincent Berton, préfet de la Corrèze

M. Étienne Desplanques, préfet de la Martinique

M. Francois-Xavier Bieuville, préfet de Mayotte

M. Jérôme Millet, sous-préfet, directeur de cabinet du préfet de la Guyane

M. Louis Le Franc, préfet du Finistère, ancien haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

M. Jean-Cédric Gaux, sous-directeur de la justice pénale générale

Mme Maud Gauthier, cheffe du bureau de la police judiciaire

Conseil d'État

Mme Manon Chonavel, maîtresse des requêtes, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques

M. Réda Wadjinny-Green, maître des requêtes, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques

Cour de cassation

M. Nicolas Bonnal, président de la chambre criminelle

M. Frédéric Desportes, premier avocat général

Mme Pauline Caby, avocate générale

Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG)

M. Christophe Barret, procureur général près la cour d'appel de Grenoble, président

M. François Perain, procureur général près la cour d'appel de Metz

Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)

M. Frédéric Chevallier, procureur de la République de Chartres, président

M. Nicolas Septe, procureur de la République d'Ajaccio

Mme Laetitia Francart, procureure de la République de Villefranche-sur-Saône

Représentants des avocats

Conseil national des barreaux (CNB)

Mme Amélie Morineau, présidente de la commission Libertés et droits de l'Homme

Mme Nancy Ranarivelo, chargée de mission affaires publiques

Barreau de Paris

Mme Noémie Saidi-Cotier, membre du Conseil de l'Ordre

Mme Alexia Goloubtzoff, directrice des affaires publiques

Conférence des Bâtonniers

Mme Justine Devred, présidente de la Commission Libertés et droits de l'Homme

Défenseur des droits

Mme Claire Hédon, défenseure des droits

Mme Céline Roux, adjointe chargée de la déontologie dans le domaine de la sécurité

Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)

M. Thomas Dumortier, conseiller juridique

M. Simon Foreman, rapporteur sur les avis « police population »

Associations de protection des droits de l'homme

Ligue des droits de l'homme (LDH)

Mme Nathalie Tehio, présidente

Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (ACPHFMI)

M. Pierre-André Durand, président, préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne

Syndicats de commissaires et d'officiers de la police nationale

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI)

M. Christophe Miette, secrétaire national

M. Éric Davoine, délégué national CRS

Syndicat indépendant des commissaires de police (SICP)

Mme Eva Tardy, secrétaire générale adjointe

M. Christophe Guinamant, commissaire divisionnaire

Synergie-Officiers

Mme Gaëlle James, secrétaire générale

M. Hervé Walter, délégué à la DCCRS

Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

M. Frédéric Lauze, secrétaire général

Mme Anouck Fourmigue, secrétaire générale adjointe

Syndicats de la police nationale

UNSA Police

M. Jean-Paul Nascimento, secrétaire national du pôle CRS

M. Régis Debord, secrétaire national adjoint du pôle CRS

Alliance Police nationale

M. Johann. Cavallero, responsable national - CRS

Alternative police

M. Benjamin Camboulives, délégué national, porte-parole

Syndicats généralistes

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

M. Axel Ronde, président du Syndicat national CFTC Police

Force ouvrière (FO)

M. Olivier Cappe, secrétaire national, secteur CRS

M. Jocelyn Nardou, délégué national, secteur CRS

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Laurent Diedrich, secrétaire confédéral en charge de la sécurité

M. Philippe Schmitt, secrétaire confédéral en charge de la sécurité

Syndicats et associations de journalistes

Reporters sans frontières (RSF)

Mme Laure Chauvel, responsable du desk France

Mme Nadia Elamrani, responsable des affaires juridiques

Syndicat national des journalistes (SNJ)

Mme Agnès Briançon, co-première secrétaire générale

M. Emmanuel Poupard, membre du bureau national

Syndicat national des journalistes – CGT (SNJ-CGT)

Mme Emma Audrey, commission de travail sécurité journalistes

Fédération internationale des journalistes (FIJ / IFJ)

Mme Dominique Pradalié, présidente, ancienne rédactrice en cheffe à France 2

Confédération française démocratique du travail - Journalistes (CFDT-Journalistes)

Mme Marie-Madeleine Sève, secrétaire générale adjointe

Syndicat général des journalistes FO (SGJ-FO)

M. Pierre Rancé, membre du bureau national

Professeurs des universités

Mme Magali Della Sudda, directrice de recherche au CNRS, membre du centre Émile Durkheim (université de Bordeaux et Sciences Po Bordeaux)

M. Erik Neveu, professeur émérite en sociologie à Sciences Po Rennes

M. Michel Pigenet, professeur émérite d'histoire contemporaine à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Mme Danielle Tartakowsky, professeure émérite en science politique à l'université Paris 8

M. Jean-Noël Luc, professeur émérite d'histoire contemporaine à Sorbonne Université

M. Vincent Milliot, professeur d'histoire moderne à l'université de Caen Normandie

M. Laurent Mucchielli, directeur de recherche au CNRS, membre du laboratoire méditerranéen de sociologie (Aix-Marseille Université)

M. Sébastian Roché, directeur de recherche au CNRS, membre du laboratoire Pacte (université Grenoble Alpes et Sciences Po Grenoble)

M. Cédric Moreau de Bellaing, chercheur en sociologie à l'École Normale Supérieure – PSL

M. Laurent Bonelli, maître de conférences en science politique à l'université Paris Nanterre

Mme Charlotte Denizeau, maître de conférences en droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **M. Bernard Cazeneuve**, ancien premier ministre, ancien ministre de l'intérieur

- **M. Bruno Retailleau**, sénateur de la Vendée, ancien ministre de l'intérieur

- **M. Manuel Valls**, ancien premier ministre, ancien ministre de l'intérieur

- **Préfecture des Deux-Sèvres**

- **Préfecture des Pyrénées-Atlantiques**

- **Préfecture du Rhône**

- **Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP)**

- **Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP)**

- **Association des hauts fonctionnaires de la police nationale (AHFPN)**

- **Reporters sans frontières (RSF)**

- **Village de la Justice**

- **Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**

- **Syndicat de la magistrature**

- **Unité magistrats**

- **Union syndicale des magistrats (USM)**

- **Syndicat des avocats de France**

- **M. Christian Chevandier**, professeur émérite d'histoire contemporaine à l'université du Havre

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à Paris (10 mars 2026)

Préfecture de police de Paris

M. Nicolas de Leffe, chef d'état-major à la direction de l'ordre public et de la circulation

M. Antoine Salmon, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation

Mme Émilie Pilloud, commissaire de police

Déplacement à Paris (1er mai 2026)

Préfecture de police de Paris

M. Patrice Faure, préfet de police de Paris

M. Nicolas de Leffe, chef d'état-major général de la police nationale

Déplacement à Versailles (11 juin 2026)

Groupement blindé de gendarmerie mobile (GBGM)

Colonel Mickaël Dubreuil, chef d'état-major opérationnel

Général de division Bertin Malhet, inspecteur de la gendarmerie mobile

Major François Simon, commandant du centre d'instruction blindé de la gendarmerie nationale française

Déplacement à Châteaudun (30 juin 2026)

Centre d'entraînement national des CRS

M. Jean-Cyrille Reymond, directeur central de CRS

Mme la Commissaire divisionnaire Clémence Mermet, directrice zonale des CRS Ouest

M. le Commissaire général Olivier Bagousse, sous-directeur des missions à la DCCRS

M. le Commandant François Pruvost, adjoint au chef du bureau de la formation à la DCCRS

Déplacement à Rome (1er et 2 juillet 2026)

Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Italie

M. Emanuele Rodonò, vice Questore Aggiunto

M. Marco Piccione, vice Questore Aggiunto

M. Michelangelo Latella, directeur du département de la sécurité publique

M. Raffaele Alfieri, directeur du bureau de la sécurité publique

M. Selvaggio Sarri, chef de la division des affaires bilatérales

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
AXE N° 1 – AVANT : MIEUX ANTICIPER ET PRÉPARER LES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE L'ORDRE				
1	Renforcer les capacités de renseignement en amont et le suivi en temps réel des situations, notamment dans l'espace numérique, afin d'assurer la réactivité des dispositifs de maintien de l'ordre, lorsque des groupements ou des attroupements se constituent en marge des manifestations.	Ministère de l'intérieur	2027	Tout moyen
2	Renforcer les capacités de réponse de l'État en évaluant l'opportunité d'un redimensionnement des unités de force mobile pour adapter les effectifs à la multiplication des mobilisations et des foyers de tension sur le territoire.	Ministère de l'intérieur	2027	Loi de finances Mesure administrative
3	Recentrer les missions des unités de force mobile sur la gestion du maintien de l'ordre et des violences urbaines.	Ministère de l'intérieur	2027	Mesure administrative
4	Préserver l'attractivité de la filière « maintien de l'ordre », notamment en garantissant aux agents des conditions de travail satisfaisantes.	Ministère de l'intérieur	2027	Tout moyen
5	Renforcer les capacités d'analyse de l'unité de coordination des forces mobiles pour mieux objectiver les besoins en unités de force mobile des territoires.	Ministère de l'intérieur	2027	Tout moyen
6	Mieux doter en équipements et intensifier les actions de formation au maintien de l'ordre des unités non spécialisées, notamment en développant les sessions de formation « interservices ».	Ministère de l'intérieur	2027	Mesure administrative

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
7	Systématiser le recours aux caméras-piétons pour l'ensemble des unités, en les dotant d'équipements capables de filmer en permanence et allonger la durée de conservation des images issues des caméras-piétons et des caméras de vidéoprotection, en particulier lorsqu'un événement d'ordre public significatif s'est produit en présence d'un équipage ou dans un lieu donné.	Parlement Ministère de l'intérieur	2027	Loi Décret Mesure administrative
8	Intensifier le recours, par les inspections générales, aux « enquêtes de fonctionnement », qui portent sur les défaillances de la chaîne de commandement afin d'identifier les éventuels dysfonctionnements et d'y remédier.	IGPN IGGN	2027	Mesure administrative
9	Adapter les doctrines d'emploi en fonction des spécificités des publics et des territoires concernés.	Ministère de l'intérieur	2027	Mesure administrative
AXE N° 2 – PENDANT : ASSURER UNE MEILLEURE GESTION OPÉRATIONNELLE DES MANIFESTATIONS				
10	Harmoniser les pratiques entre unités spécialisées et unités non spécialisées, par le biais d'entraînements communs avec les unités de force mobile et par la diffusion systématique des retours d'expérience à l'ensemble des unités engagées sur une opération de maintien de l'ordre, afin de diffuser une culture commune de la gestion du maintien de l'ordre.	Ministère de l'intérieur	2027	Mesure administrative
11	Intensifier la communication à destination des manifestants par le biais d'un renforcement des moyens humains et d'un élargissement des moyens techniques à la disposition des forces de l'ordre.	Ministère de l'intérieur	2027	Tout moyen

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
12	Développer l'aide à la communication à destination des préfectures, pour les appuyer dans la mise en œuvre de leur stratégie de communication et leur permettre de répondre aux campagnes de désinformation qui nuisent à la relation de confiance entre les forces de l'ordre et la population.	DICOM	2027	Mesure administrative
13	Rendre les journalistes plus facilement identifiables par les forces de l'ordre au cours des manifestations, par exemple à travers le port d'une chasuble ou d'un brassard de presse.	Ministère de l'intérieur	2027	Mesure administrative
14	Accroître la communication entre journalistes et forces de l'ordre, notamment en généralisant l'utilisation de boucles de messagerie entre journalistes et préfectures et en désignant systématiquement un référent « journalistes » au sein des forces de l'ordre.	Ministère de l'intérieur	2027	Mesure administrative
15	Maintenir à disposition des forces de l'ordre l'ensemble des moyens de force intermédiaire aujourd'hui utilisés, tout en les modernisant afin de sécuriser leur utilisation. En parallèle, confier au service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur le soin de développer de nouveaux moyens de force intermédiaire, en s'inspirant notamment des pratiques en cours à l'étranger.	Ministère de l'intérieur	2027	Tout moyen
16	Étendre le recours aux brigades équestres au cours des opérations de maintien de l'ordre.	Ministère de l'intérieur	2027	Mesure administrative
17	Moderniser l'équipement des forces de l'ordre pour l'adapter aux mutations des formes de contestation.	Ministère de l'intérieur	2027	Tout moyen

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
18	Faciliter le recours à la vidéoprotection algorithmique, par exemple pour assurer la surveillance des groupes à risque, évaluer le nombre de manifestants, ou encore détecter des mouvements de foule ou la présence d'armes.	Parlement Ministère de l'intérieur	2027	Loi
19	Faciliter le recours aux drones dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre en acquérant de nouveaux drones, en formant davantage d'opérateurs de drones et en assouplissant le cadre juridique permettant d'y recourir, notamment en supprimant la limitation du nombre de drones pouvant être simultanément utilisés dans chaque département.	Parlement Ministère de l'intérieur	2027	Loi Décret
AXE N° 3 – APRÈS : SANCTIONNER PLUS SÉVÈREMENT LES FAUTEURS DE TROUBLES EN AMÉLIORANT LA JUDICIARISATION DES VIOLENCES ET EN LEUR FAISANT SUPPORTER LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LEURS ACTES				
20	Renforcer la répression du délit de participation à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations.	Parlement Ministère de la justice	2027	Loi
21	Délictualiser la participation à une manifestation interdite, assortie d'une possibilité d'amende forfaitaire délictuelle.	Parlement Ministère de la justice	2027	Loi
22	Pénaliser la participation à une manifestation non déclarée.	Parlement Ministère de la justice	2027	Loi
23	Rendre automatique, pour les auteurs des infractions les plus graves, le prononcé de la peine complémentaire d'interdiction de participation à une manifestation prévue à l'article 222-47 du code pénal.	Parlement Ministère de la justice	2027	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
24	Créer une interdiction administrative de participer à une manifestation sur la voie publique pour les personnes susceptibles de troubler gravement l'ordre public.	Parlement Ministère de l'intérieur	2027	Loi
25	Dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue pour des délits commis à l'occasion d'une manifestation, faciliter la prise d'empreintes digitales ou palmaires ou d'une photographie face à une personne refusant de donner son identité.	Parlement Ministère de la justice	2027	Loi
26	Renforcer la coordination entre forces de l'ordre, préfectures et autorité judiciaire pour une réponse pénale plus efficace. <u>Sous-proposition n°1</u> – Améliorer la communication en amont des forces de l'ordre et des préfets avec l'autorité judiciaire, pour permettre aux parquets de mettre en place un dispositif judiciaire adapté et mobiliser les effectifs nécessaires. <u>Sous-proposition n° 2</u> – Renforcer la présence de l'autorité judiciaire dans les salles de commandement, afin d'orienter en direct les choix d'interpellation, de répondre aux questions des officiers de police judiciaire, de traiter en direct les dossiers, de contrôler les procédures et de notifier en temps réel des poursuites pénales.	Ministère de l'intérieur Ministère de la justice	2027	Mesure administrative
27	Améliorer la qualité des premiers actes de procédure. <u>Sous-proposition n° 1</u> – Généraliser les officiers de police judiciaire de l'avant ou placer des cars d'officiers de police judiciaire proches des dispositifs de maintien de l'ordre. <u>Sous-proposition n° 2</u> – Améliorer la qualité des procès-verbaux de mise à disposition, par exemple en généralisant le recours aux procès-verbaux dématérialisés qui	Ministère de l'intérieur Ministère de la justice	2027	Mesure administrative

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
	rappelleraient la procédure à appliquer et qui seraient automatiquement transmis aux commissariats et en préparant des fiches de mise à disposition standardisées. Sous-proposition n° 3 – Sensibiliser les forces de l'ordre à la judiciarisation et mieux les former à la rédaction de procès-verbaux.			
28	Renforcer les moyens de preuve mobilisables à l'encontre des auteurs de violences afin de faciliter les interpellations et les poursuites judiciaires différées. Sous-proposition n° 1 – Systématiser le recueil d'images vidéo pour prouver la commission d'une infraction et mieux identifier les auteurs. Sous-proposition n° 2 – Mettre en place des drones judiciaires avec des opérateurs chargés de rechercher les auteurs d'infractions. Sous-proposition n° 3 – Permettre le marquage par produits de marquage codés, notamment pour procéder à des interpellations différées.	Parlement Ministère de l'intérieur Ministère de la justice	2027	Loi Tout moyen
29	Instaurer un mécanisme permettant de condamner plus aisément les auteurs et les participants à des actes de dégradations et de violences à assumer les conséquences financières de leurs actes.	Parlement Ministère de l'intérieur Ministère de la justice	2027	Loi
30	Améliorer la capacité de l'État et des victimes à obtenir le remboursement effectif des sommes qu'ils sont en droit d'exiger de la part des auteurs de dégradations et de violences, notamment en permettant la saisie de certaines prestations sociales.	Parlement Ministère de la justice Ministères sociaux	2027	Loi

GLOSSAIRE

AFI	Armes de force intermédiaires
AFP	Agence France-Presse
AHEF	Autorités habilitées à décider de l'emploi de la force
AHFPN	Association des hauts fonctionnaires de la police nationale
AJE	Agent judiciaire de l'État
APL	Aides personnelles au logement
BAC	Brigades anti-criminalité
BED	Brigades équestres départementales
BIVP	Brigades d'information de voie publique
BMA	Brigades des moyens aériens
BRAV	Brigades de répression des actions violentes
BRAV-M	Brigades de répression des actions violentes motorisées
BST	Brigades spécialisées de terrain
CCIJP	Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels
CEA	Corps d'encadrement et d'application
CFMG	Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie
CFP	Commandant de la force publique
CI	Compagnie d'intervention
CIC	Centre d'information et de commandement
CIC-OP	Centre d'information et de commandement – ordre public
CNEFG	Centre national d'entraînement des forces de la gendarmerie
CNPG	Conférence nationale des procureurs généraux
CORAT	Coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires
CPP	Code de procédure pénale
CRS	Compagnies républicaines de sécurité
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSO	Chef de secteur opérationnel
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAJ	Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers
DCCRS	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DDPN	Direction départementale de la police nationale
DIPN	Direction interdépartementale de la police nationale
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DICOM	Délégation à l'information et à la communication
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DMPI	Dispositifs mixtes de protection et d'interpellation

DNRT	Direction nationale du renseignement territorial
DNSP	Direction nationale de la sécurité publique
DOPC	Direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris
DRPP	Direction du renseignement de la préfecture de police
DSO	Directeurs de service d'ordre
DSPAP	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
EGM	Escadrons de gendarmerie mobile
ELI	Équipes de liaison et d'information
ENSP	École nationale supérieure de la police
FAED	Fichier automatisé des empreintes digitales
FIJ	Fédération internationale des journalistes
FNAEG	Fichier national automatisé des empreintes génétiques
GAP	Groupes d'appui projetés
GAV	Garde à vue
GBGM	Groupement blindé de gendarmerie mobile
GGM	Groupement de gendarmerie mobile
GMD	Grenade à main de désencerclement
GSP	Groupe de sécurité de proximité
GTT	Groupe tactique temporaire
IA	Intelligence artificielle
IGGN	Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGPN	Inspection générale de la police nationale
IRCGN	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
LAD	Lutte anti-drones
LBD	Lanceur de balles de défense
LGMC	Lance-grenades multicoups
MAD	Mise à disposition
MADI-LP	Marquage à distance individualisant de longue portée
MOSOVO	Maintien de l'ordre, service d'ordre et voyage officiel
OFALP	Observatoire français des atteintes à la liberté de la presse
OPJ	Officier de police judiciaire
PECO *(stage de)*	Stage de perfectionnement et d'évaluation au commandement opérationnel
PGM	Peloton de marche
PHR	Peloton hors rang
PI	Peloton d'intervention
PMC	Produit de marquage codé
PMV	Panneau à messages variables
PSIG	Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie
PV	Procès-verbal
PZDS	Préfet de zone de défense et de sécurité
RETEX	Retour d'expérience

RIO	Référentiel des identités et de l'organisation
ROP	Responsable de l'ordre public
RPS	Risques psychosociaux
RSA	Revenu de solidarité active
SAF	Syndicat des avocats de France
SAILMI	Service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur
SAM	Section d'appui et de manœuvre
SCSI	Syndicat des cadres de la sécurité intérieure
SDAO	Sous-direction de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale
SDSP	Service départemental de sécurité publique
SIR	Section d'intervention rapide
SNJ	Syndicat national des journalistes
SNMO	Schéma national de maintien de l'ordre
TAJ	Traitement d'antécédents judiciaires
TNT	Trinitrotoluène
UCFM	Unité de coordination des forces mobiles
UFM	Unité de force mobile
UPR	Unité à projection rapide
UPS	Unité de police secours
USG	Unité de service général
UZCFM	Unité zonale de coordination des forces mobiles
ZDS	Zone de défense et de sécurité

LE CONTRÔLE EN CLAIR

POUR CONSULTER LA PAGE DE LA MISSION D'INFORMATION

https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-lois/controle-en-clair/maintien-de-lordre.html