

CONTRIBUTION ÉCRITE

Mission d'information relative à l'avenir du maintien de l'ordre

Questionnaire de MM. David Margueritte et Olivier Bitz, rapporteurs — Commission des lois du Sénat

Paris, le 03 octobre 2026

REMARQUES GÉNÉRALES

1 Quelles sont vos remarques concernant les spécificités du maintien de l'ordre des points de vue du droit pénal et de la procédure pénale ? Quelles sont selon vous les questions de droit les plus actuelles ?

Le maintien de l'ordre peut être défini comme l'ensemble des mesures de police destinées à permettre l'exercice des libertés collectives dans l'espace public, notamment la liberté de manifester, tout en prévenant, contenant et, si nécessaire, faisant cesser les troubles à l'ordre public, avec un usage de la force qui doit rester nécessaire, gradué et proportionné. Sa spécificité est préventive et collective et tient d'une doctrine française de mise à distance. Deux logiques coexistent dans une même opération : celle de la police administrative, celle de la police judiciaire.

Le mouvement dit des "Gilets jaunes" en 2018-2019, les black-blocks, les manifestations altermondialistes, les ZAD, les violences urbaines ont conduit à faire évoluer les pratiques et la doctrine avec un nouveau schéma d'organisation du maintien de l'ordre en 2020 qui fait désormais de l'interpellation ciblée au plus près des auteurs de troubles et de l'intégration du traitement judiciaire à la manœuvre d'ordre public des éléments de doctrine : le judiciaire est devenu une composante de la manœuvre opérationnelle.

Lorsque des infractions seront constatées (ex : dégradations, entrave à la circulation, outrages, violences, vol, port prohibé d'arme), l'exercice de la police judiciaire sera effectif et permettra, en application des dispositions du Code de procédure pénale d'assurer les constatations des faits, de rechercher des preuves, d'appréhender l'auteur des faits, de le présenter ensuite à l'Officier de Police Judiciaire aux fins d'initier une enquête pénale.

La première question de droit du maintien de l'ordre réside depuis plusieurs années sur l'articulation de la police administrative avec la police judiciaire, la judiciarisation nécessitant ensuite d'encadrer au mieux l'utilisation de moyens numériques et technologiques aux fins de surveillance et de recueil de la preuve (ex : vidéoprotection, caméra piéton, drones, traitement par algorithmes et IA). Enfin, l'usage de la force légitime, la responsabilité individuelle en unité constituée constituent des questions sur lesquelles notre société tente d'apporter des réponses juridiques.

2 Les magistrats sont-ils selon vous suffisamment formés aux spécificités du maintien de l'ordre ? Quelle forme prend la formation le cas échéant ?

Les magistrats ne sont pas suffisamment formés aux spécificités du maintien de l'ordre.

L'Ecole Nationale de la Magistrature offre, uniquement dans le cadre de la formation continue, quatre possibilités de stage pour les seuls magistrats volontaires :

- 5 jours au Centre National d'Entraînement des Forces de Gendarmerie : cette formation dispensée à SAINT-ASTIER (24), s'articule autour de deux domaines : le maintien de l'ordre public, et l'intervention professionnelle. A ce titre sont proposés : une présentation du cadre légal d'intervention de la force au maintien de l'ordre public ; les principes fondamentaux du maintien de l'ordre ; la typologie des adversaires et l'emploi de la gendarmerie mobile ; une participation aux exercices de rétablissement de l'ordre (diurne et nocturne) ; des tables rondes sur le concept d'intervention professionnelle ; une participation aux exercices d'intervention (mises en situation en sécurité publique, pratique du tir, débriefing, etc) ;
- 1 journée à l'Ecole Nationale Supérieure de Police de ST CYR AU MONT D'OR (69) sur la thématique Manifestations et mobilisations collectives : mouvements revendicatifs et protestataires, pour mieux connaître les tendances des différentes revendications actuelles, leurs acteurs et leur rapport à la violence ou à la non-violence ainsi qu'aux institutions pour une réponse pénale adaptée. Cette session, offerte aux policiers et magistrats, s'attache à présenter les nouvelles formes de mobilisation, à aborder le rôle du renseignement, du maintien de l'ordre et de la réponse judiciaire en cas d'actions violentes ;
- 1 journée à l'Ecole Nationale Supérieure de Police de ST CYR AU MONT D'OR (69) sur la thématique Les nouveaux enjeux de la régulation de l'ordre public, qui a pour objectif d'analyser les enjeux, les contraintes et les leviers des principaux acteurs de la gestion de l'ordre public, et d'identifier les éléments d'amélioration du processus de décision dans la gestion de l'ordre public. Débutant par une approche théorique sur les fondamentaux de l'ordre public, cette formation est ensuite consacrée à une approche plus pratique en abordant la judiciarisation de l'ordre public et des exemples d'actualité.
- 5 jours d'immersion dans une unité de police et de gendarmerie au cours desquels peuvent, le cas échéant, survenir des interventions de terrain pour du maintien de l'ordre.

La technicité du maintien de l'ordre justifierait une formation plus structurée dès la formation initiale des magistrats qui auront tous à connaître au moins une fois dans leur carrière un dossier à l'audience concernant une manifestation qui a dégénéré. Or, il importe, pour bien juger, de comprendre juridiquement l'organisation d'une opération de maintien de l'ordre : doctrine, stratégie, tactique et technique.

Les magistrats du Parquet devront apprécier à la permanence, dans un temps bref, les conditions d'une interpellation, les motifs d'une garde à vue, la qualification pénale des faits, l'orientation pénale de la procédure. Les magistrats du siège devront à leur tour apprécier à l'audience, souvent en procédure d'urgence, les éléments de l'enquête, le contexte de l'intervention des forces de l'ordre et d'interpellation avec parfois usage d'armes et de la force légitime.

LA JUDICIARISATION DU MAINTIEN DE L'ORDRE

3 Le schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) prévoit « l'adaptation de la judiciarisation dans la prise en compte des auteurs de troubles, par l'intégration du traitement judiciaire à la manœuvre d'ordre public ».

▸ Quel bilan global tirez-vous de la judiciarisation du maintien de l'ordre ?

Depuis de nombreuses années, le rapport entre les infractions constatées, le nombre d'auteurs identifiés, les interpellations juridiquement justifiées, les poursuites effectives et les condamnations prononcées, met en évidence les marges importantes de progrès à réaliser. En effet, le simple comparatif du nombre d'interpellations, d'auteurs poursuivis et de coupables condamnés montre la difficulté à constituer des procédures d'enquêtes suffisamment étayées en preuves des infractions commises. Un dispositif judiciaire doit être préalablement pensé avec le procureur de la République aux fins de prévoir les effectifs d'OPJ et de parquetiers impliqués dans la gestion des enquêtes, également d'améliorer le traitement et la qualité des procédures d'enquête.

▸ Estimez-vous le traitement des infractions suffisamment rapide ? Quelles mesures ont été mises en œuvre pour assurer un traitement plus rapide de celles-ci ? Quelles mesures pourraient être envisagées pour assurer un traitement plus rapide ?

La masse d'interpellations vient diminuer les capacités pour un parquet à traiter avec diligence les enquêtes. Sans judiciarisation efficace, il ne peut y avoir de traitement rapide. Il importe avant tout de disposer d'enquêtes de qualité, ce qui peut se préparer en amont par un rappel d'instructions aux enquêteurs sur les éléments à recueillir dès la mise à disposition d'un individu pour sa garde à vue : qui ? quel fait ? quand ? où ? quel contexte ? quelle preuve ?

Dans l'hypothèse de manifestations sensibles, la préparation de la judiciarisation doit s'accompagner de l'organisation d'un dispositif adapté : préparation de fiches de mise à disposition standardisées, projection d'un magistrat du Parquet dans le PC opérationnel des forces de l'ordre, organisation d'un service de traitement en temps réel dédié, mise à disposition d'enquêteurs spécialisés avec moyens d'enquête dédiés.

4 La procédure de comparution immédiate est-elle pertinente dans le contexte de la manifestation, notamment au regard des droits de la défense ?

La comparution immédiate demeure une procédure d'urgence efficace et indispensable pour les faits simples et établis, les droits de la défense étant garantis. Lorsque la procédure nécessite d'exploiter à l'audience de nombreuses images, de déterminer le rôle respectif de plusieurs protagonistes ou de replacer un geste dans une séquence opérationnelle complexe, elle peut paraître moins adaptée.

La comparution immédiate permet d'apporter une réponse ferme et dynamique aux infractions commises durant certaines manifestations et qui ont occasionné des troubles, voire du chaos. Elle donne une lisibilité immédiate à la réponse pénale pour des faits graves, la Justice entrant dans le temps de la crise plutôt que plusieurs mois après. Le rapport sénatorial de 2023 consacré aux émeutes a considéré que la rapidité de la réponse a notamment permis de prononcer des mesures destinées à éviter la réitération.

La comparution immédiate transforme également un phénomène collectif d'ordre public en une série de responsabilités individuelles. Elle doit être intégrée dans la chaîne judiciaire qui doit être activée pour traiter des violences urbaines. La place des mineurs étant conséquente (30 % des gardés à vue, soit 1.285

jeunes, étaient mineurs lors des violences urbaines de 2023 suite à la mort de Nahel ; 579 ont été déférés), la doctrine judiciaire ne peut pas reposer uniquement sur la comparution immédiate.

S'agissant des mineurs, il faut noter que le Conseil constitutionnel ne fait pas de la lenteur une garantie de la justice des mineurs ; il a déjà admis des procédures de jugement à délai rapproché et de présentation immédiate, la limite constitutionnelle étant de préserver la spécialisation de la juridiction. La réponse pénale pourrait donc se trouver dans la création d'une audience unique dans le Code de la justice pénale des mineurs, dans un délai particulièrement rapproché, assorti de garanties renforcées.

5 Quel bilan tirez-vous de l'utilisation des caméras de vidéoprotection, de la vidéoprotection algorithmique et des drones en matière répressive, dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre ? Identifiez-vous des besoins supplémentaires ?

L'image, les vidéos constituent des supports d'investigations précieux et indispensables pour constater les infractions et identifier leurs auteurs. Leur versement en procédure est nécessaire.

Les développements technologiques devraient permettre de disposer, tant pour les enquêteurs que les magistrats du Parquet, d'une plateforme commune sécurisée assurant leur conservation et leur exploitation.

L'utilisation de la vidéosurveillance algorithmique, l'utilisation de drones par les forces de sécurité intérieure constituent des outils d'enquête à développer, l'image permettant très rapidement de faire prospecter les investigations sans contestation possible dès lors qu'un régime juridique garantissant l'intégrité de la collecte est assuré.

L'utilisation de produits de marquage codés (PMC) ou de produits/marqueurs colorants destinés à permettre une identification ou un rapprochement a posteriori, plutôt que de provoquer une interpellation immédiate au milieu d'une foule, constitue aujourd'hui autant de besoins supplémentaires pour la judiciarisation. Le marquage (qui existe comme inodore, incolore et indétectable à l'œil nu) constituerait un élément matériel de preuve qui pourrait être corroboré par d'autres éléments de l'enquête pénale dont la chaîne probatoire serait plus robuste. Leur utilisation pourrait être ciblée, tracée, associée à une captation d'image.

6 Sur les suites données aux interpellations :

- **Quelles sont les suites données ? Disposez-vous de données chiffrées sur le nombre de classements sans suite, de condamnations, sur les peines prononcées, etc. ?**

Il n'existe pas de données statistiques nationales permanentes permettant de suivre ce que devient précisément chaque interpellation. Les grands événements (ex : gilets jaunes, manifestations sportives à haut risque, violences urbaines) donnent néanmoins lieu, localement, à un recueil de données portant sur le nombre d'interpellations, de gardes à vue, d'orientation pénale des procédures (classements et motifs de classements, alternatives, poursuites, comparutions immédiates, qualifications retenues et peines prononcées) dont la remontée est assurée par la voie hiérarchique des parquets jusqu'à la Direction des affaires criminelles et des grâces au regard du retentissement médiatique.

S'agissant des violences urbaines commises entre le 27 juin et le 07 juillet 2023, le ministère de la Justice a recensé 4.825 condamnations délictuelles. 60 % des condamnations ont été prononcées en comparution immédiate, 12 % en comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et 16 % en convocation par procès-verbal. 74,1 % des condamnés ont reçu une peine d'emprisonnement et 42 % une peine ferme ou

partiellement ferme. Dans les seules comparutions immédiates, 1.049 peines d'emprisonnement ferme ou partiellement ferme ont été prononcées, soit 65,5 % avec un quantum moyen de 10,4 mois. 1.071 mineurs ont été condamnés (317 mineurs déférés), avec un taux de 20 % de mineurs condamnés à de l'emprisonnement ferme ou partiellement ferme, le quantum ferme moyen étant de 5,5 mois pour ces mineurs (réponse à question parlementaire AN n° 11587 publiée au JORF du 05/12/2023 ; réponse à question parlementaire AN n° 425 publiée au JORF le 10/12/2024).

- **Quels sont les motifs les plus récurrents de condamnation (organisation d'une manifestation interdite ou non déclarée, participation à un groupement en vue de commettre des violences, participation à une manifestation en étant porteur d'une arme, dissimulation du visage lors d'une manifestation, etc.) ?**

Il n'existe pas de données statistiques nationales permanentes. Les infractions récurrentes concernent l'organisation d'une manifestation non déclarée ou interdite, la dissimulation volontaire du visage, la participation à une manifestation en étant porteur d'une arme, les vols, les violences, les dégradations, les rébellions et outrages, la participation à certains groupements en vue de préparer des violences ou dégradations, les entraves à la circulation.

S'agissant des violences urbaines commises entre le 27 juin et le 07 juillet 2023, l'étude interministérielle portant sur l'ensemble des violences urbaines commises a recensé 2.908 atteintes à l'ordre public, 1.973 atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique et 1.560 dégradations de biens publics (Rapport de mission d'analyse des profils et motivations des délinquants interpellés à l'occasion de l'épisode de violences urbaines 27 juin - 7 juillet 2023 en date d'août 2023 de l'Inspection générale de la Justice et de l'Inspection générale de l'administration).

- **Et les peines les plus régulièrement prononcées (peine principale ou complémentaire d'interdiction de manifester, interdiction de manifester dans le cadre du contrôle judiciaire, etc.) ?**

Il n'existe pas de données statistiques nationales permanentes. L'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique peut être prononcée dans les conditions prévues par le code pénal (à titre de peine) et le code de procédure pénale (pour un contrôle judiciaire).

Pour les violences urbaines de juin-juillet 2023, l'emprisonnement comportant une partie ferme a été fortement prononcé (74,1 % des majeurs condamnés). Les amendes fermes ou partiellement fermes ont concerné 16,4 % des condamnations avec un montant moyen de 515 € (réponse à question parlementaire AN n° 425 publiée au JORF le 10/12/2024). L'emprisonnement ferme a été la peine principale la plus fréquemment prononcée pour les vols (53 %), les atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique (39 %), les dégradations (37 %) et les infractions relatives à l'ordre public (35 %). Le travail d'intérêt général a été prononcé comme peine principale pour 16 % des dégradations de biens publics et 15 % des dégradations de biens privés. Près de 20 % des majeurs ont par ailleurs eu une peine impliquant un suivi par le service pénitentiaire d'insertion de probation (Rapport de mission d'analyse des profils et motivations des délinquants interpellés à l'occasion de l'épisode de violences urbaines 27 juin - 7 juillet 2023 en date d'août 2023 de l'Inspection générale de la Justice et de l'Inspection générale de l'administration ; réponse à question parlementaire AN n° 11186 publiée au JORF le 05/12/2023).

7 Le rapport de la commission d'enquête de 2021 indiquait qu'il revient au procureur de la République de s'assurer de manière effective de la régularité des moyens mis en œuvre en amont et en aval d'une manifestation mais que la réalité de la doctrine actuelle rend impossible son effectivité. Depuis, ce constat est-il toujours d'actualité ?

Aux termes de l'article 12 du Code de procédure pénale, le procureur de la République dirige la police judiciaire. Il ne dispose pas de prérogatives opérationnelles sur le maintien de l'ordre. Ses compétences judiciaires lui permettent d'être associé aux réunions préparatoires présidées par le Préfet pour les manifestations les plus sensibles. Il peut juste organiser son parquet pour la gestion de l'événement (ex : organiser son service de permanence avec possibilité d'activer sa cellule de crise), organiser avec les chefs des services de police/gendarmerie une méthode et des outils de remontée d'informations judiciaires, élaborer une politique pénale dédiée.

8 Identifiez-vous des pistes d'évolution pour identifier, interpellier et poursuivre plus efficacement les auteurs de troubles au cours des manifestations ?

Le seul enjeu réside dans l'identification et l'incrimination de l'auteur d'infractions. Une procédure d'enquête de qualité repose nécessairement sur l'addition de moyens d'enquête dédiés : un développement de la judiciarisation du renseignement, des fiches d'interpellation type détaillées, des OPI sur le terrain en poste avancé pour placer en garde à vue, des moyens de captation et d'exploitation des images des faits commis, un groupe d'enquêteurs dédié, la saisie pertinente d'éléments de preuves.

Par ailleurs, nous devons apprendre à davantage raisonner en terme de coaction. S'agissant des violences, le droit pénal n'impose pas nécessairement d'identifier celui qui a porté le coup ayant précisément produit le dommage lorsque plusieurs individus ont volontairement participé comme auteurs à une scène unique de violences. En revanche, il impose d'établir la participation personnelle et active de chacun : il ne peut pas y avoir de responsabilité pénale par simple appartenance à un groupe. L'enjeu est moins de créer une responsabilité collective que de mieux rechercher la responsabilité individuelle au sein de l'action collective (ex : images avant/pendant/après les faits, gestes accomplis, déplacements coordonnés, objets utilisés, vêtements portés, communications, arrivée/départ du groupe).

9 En particulier, quel regard portez-vous sur les pistes d'évolution suivantes :

- › le renforcement de la répression de l'organisation et de la participation à une manifestation non déclarée, au-delà du seul organisateur ?

La seule présence à une manifestation non déclarée ne pourrait être incriminée que si l'on pouvait démontrer la connaissance que le participant avait de l'absence de déclaration, ce qui paraît assez difficile à caractériser.

- › le renforcement de la répression de la participation à une manifestation interdite ?

L'interdiction administrative d'une manifestation étant publique, la participation à cette manifestation pourrait utilement être plus lourdement réprimée, la sanction actuellement applicable relevant d'une contravention de 4^{ème} classe. Ce jour, la peine encourue (135 €) n'est pas assez dissuasive.

- › faciliter la prise d'une photographie ou d'empreintes digitales ou palmaires dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue, lorsqu'une personne interpellée refuse de donner son identité (en abaissant le seuil relatif à la peine encourue) ?

La législation (article 55-1 du Code de procédure pénale) permet déjà, lorsque photographie ou empreintes constituent l'unique moyen d'identifier une personne entendue librement ou gardée à vue pour un crime ou délit puni d'au moins trois ans, d'y procéder sans consentement sur autorisation écrite du procureur.

Un abaissement du seuil relatif à la peine encourue à 1 an permettrait de faciliter les relevés pour les auteurs de délits punis de moins de 3 ans d'emprisonnement, comme les faits de :

- destructions, dégradations, détérioration du bien d'autrui (article 322-1 du Code pénal),
 - dissimulation volontaire du visage (article 431-1-1 du Code pénal),
 - maintien volontaire dans un attroupement après sommations (article 431-4 du Code pénal),
 - provocation à un attroupement armé (article 431-6 du Code pénal),
 - outrage à personne dépositaire de l'autorité publique (article 433-5 du Code pénal),
 - rébellion (article 433-6 et 433-7 du Code pénal)
- **la délictualisation de certains comportements constitutifs ou annonceurs de troubles à l'ordre public (port d'une cagoule ou d'équipements de protection par le participant à une manifestation par exemple) ?**

La dissimulation volontaire du visage constitue déjà un délit dans certaines circonstances (article 431-9-1 du Code pénal). La délictualisation permet d'interpeller et placer en garde à vue les personnes qui, en conscience, dissimulent leur visage pour commettre des infractions lors d'une manifestation, notamment pour tenter d'échapper aux identifications. Il est impérieux de conserver la délictualisation qui favorise les interpellations avant d'autres passages à l'acte délictuel plus graves.

- **la généralisation des officiers de police judiciaire « de l'avant », en contact permanent avec les forces de l'ordre ?**

L'OPJ "de l'avant" permet 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. Les unités de maintien de l'ordre ne sont pas formées à la procédure judiciaire. Les effectifs spécialisés de maintien de l'ordre vont déjà avoir à formaliser une fiche d'interpellation (ou fiche de mise à disposition) qu'ils remettront à l'OPJ qui initiera la procédure d'enquête, demandera le cas échéant des correctifs/améliorations sur la fiche d'interpellation, permettant ainsi aux effectifs des unités de maintien de l'ordre de retourner à l'exercice de leur domaine de compétence.

LE CONTRÔLE DE L'ACTION DES FORCES DE L'ORDRE

10 Le contrôle de l'action des forces de l'ordre vous semble-t-il suffisamment robuste ?

Les forces de sécurité intérieure sont les plus contrôlées en France : contrôle hiérarchique, services IGPN/IGGN, autorité judiciaire, défenseur des droits, juridictions administratives et judiciaires, CNIL. Les différents contrôles peuvent aboutir à des appréciations différentes, sans que l'un se substitue juridiquement à l'autre.

11 Les suites données aux saisines de l'IGPN et de l'IGGN et en lien avec le maintien de l'ordre (classements sans suite, poursuites, etc.) sont-elles suffisantes ? Quelles peines sont les plus souvent prononcées ?

Les données disponibles montrent un pic massif avec les "gilets jaunes", une forte décrue depuis.

L'IGPN a connu en 2019 un pic de 1.300 enquêtes judiciaires que l'inspection rattache elle-même au mouvement dit des "gilets jaunes". Pour le seul Parquet de PARIS, sur environ 220 enquêtes judiciaires ouvertes dans le contexte de ce mouvement, 99 classements sans suite avaient été prononcées à la date du 10 décembre 2020 (compte-rendu n° 68 de la mission d'information sur l'émergence et l'évolution des différents formes de racisme et les réponses à y apporter – Audition de Mme Brigitte JULLIEN, directrice de l'IGPN).

Pour la Gendarmerie, entre 2018 et le premier semestre 2020, l'IGGN avait reçu 67 réclamations pour usage injustifié ou disproportionné de la force dont 23 liées au mouvement. Début 2021, pour les dossiers de 2018, 5 avaient été classés sans suite, 6 restaient sans décision et 2 avaient motivé des poursuites devant le tribunal correctionnel (Rapport n° 3786 de la commission d'enquête de l'AN relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre en date du 20/01/2021).

En 2024, sur 428 affaires judiciaires concernant l'usage de la force avec armes, seulement 37 concernaient le maintien de l'ordre, l'IGPN qualifiant elle-même cette part de résiduelle (conférence de presse du directeur de l'IGPN en date du 15/10/2025).

Nous connaissons relativement précisément les sanctions prononcées contre les auteurs de violences ou de dégradations lors des manifestations, mais beaucoup moins celles prononcées contre les agents lorsque l'usage de la force est déclaré illégitime. Les affaires publiquement documentées font apparaître fréquemment des peines d'emprisonnement assorties du sursis, tandis que l'emprisonnement ferme apparaît exceptionnel, mais aucune statistique nationale ne permet de mesurer ces éléments.

12 Le taux de classement des plaintes contre les forces de l'ordre par le parquet faute d'identification des agents vous paraît-il anormalement élevé ?

Il n'existe pas de données statistiques nationales. Le problème d'identification existe sans acte volontaire spécifique des agents : équipements de protection, unités multiples, mouvements collectifs et interventions rapides peuvent compliquer l'identification et l'attribution d'un geste précis.

Pour le mouvement dit des "gilets jaunes", selon l'IGPN, 50,5 % des saisines avaient donné lieu à un classement sans suite, soit du fait du caractère légitime de l'usage de la force, soit de l'impossibilité d'identifier l'auteur. Le ministère de la Justice a pu confirmer que les classements tenaient principalement à trois difficultés : comportement violent du plaignant pouvant justifier l'usage de la force, impossibilité d'établir que la blessure résultait d'un usage inapproprié, difficulté à établir l'identité de l'agent à l'origine du tir (Rapport n° 3786 de la commission d'enquête de l'AN relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre en date du 20/01/2021).

13 Estimez-vous que le nombre d'infractions commises par les forces de l'ordre au cours des manifestations a augmenté ?

Il n'existe pas de données statistiques nationales permettant d'objectiver une augmentation ou une diminution des infractions effectivement commises. Il faut en effet distinguer le nombre de signalements, les plaintes, les enquêtes diligentées, les classements, les poursuites, les relaxes et condamnations. En toute hypothèse, une augmentation des saisines ne démontrerait pas mécaniquement une augmentation des infractions.

Selon le rapport annuel 2024 de l'IGPN, les enquêtes judiciaires pour usage de la force, tous contextes confondus, sont passées de 508 en 2018 à 868 en 2019, avant de revenir à 574 en 2020, 612 en 2021, 543 en 2022, 440 en 2023 et 428 en 2024 (dont 37 dans le contexte du maintien de l'ordre), le niveau de 2024

étant proche de celui de 2015 (411).

14 Certains interlocuteurs entendus par la mission d'information ont recommandé d'assouplir le régime d'engagement de la responsabilité pénale des forces de l'ordre engagées sur une opération de maintien de l'ordre. Quel regard portez-vous sur cette proposition ? Quelle piste pourrait être envisagée (modification de la définition de la faute personnelle, présomption de légitime défense) ?

La législation permet déjà de prendre en compte la légitime défense, l'ordre de la loi, le commandement de l'autorité légitime et les régimes particuliers d'usage de la force. Le contrôle de proportionnalité demeure central. Dans une décision 2026-158 en date du 07 juillet 2026 concernant Sainte-Soline, le Défenseur des droits a illustré l'importance du contrôle concret des conditions d'emploi de la force et a conclu à certains manquements déontologiques, en demandant des poursuites disciplinaires.

Le problème des forces de sécurité intérieure est celui de devoir décider en quelques secondes dans une situation dangereuse, alors que la légalité de leur geste sera ensuite reconstruite pendant plusieurs mois à partir d'images examinées. La difficulté est particulière parce qu'une opération de maintien de l'ordre est commandée et collective.

Malgré son intitulé, le texte adopté le 07 juillet 2026 par l'Assemblée Nationale ne crée pas de présomption de légitime défense. Il crée une présomption simple selon laquelle le policier ou le gendarme ayant fait usage de son arme a agi dans l'un des cas autorisés par l'article L.435-1 du Code de la sécurité intérieure, dans le respect de l'absolue nécessité et de la stricte proportionnalité. Cette présomption peut être renversée par tout élément de preuve contraire. La légitime défense de l'article 122-5 du Code pénal reste donc distincte. Le changement porte moins sur les conditions de fond de l'usage de l'arme que sur le point de départ du raisonnement probatoire.

Surtout, la question la plus intéressante à se poser est celle de la cohérence avec l'usage des armes de force intermédiaire, le maintien de l'ordre relevant des dispositions de l'article L.211-9 du Code de la sécurité intérieure ("les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement 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."): il faut dès lors déterminer si, et dans quelles circonstances, le LBD, une grenade, ou toute autre arme, a été employé selon la forme réglementaire et légale. Ce ne devrait donc pas être la nature de l'arme qui devrait à elle seule déterminer l'application de la présomption, mais le fondement juridique de son emploi. Autrement dit, quelle articulation juridique entre les dispositions de l'article L.435-1 et l'article L.211-9 du Code de la sécurité intérieure ?

15 Seriez-vous par ailleurs favorables à la création d'un parquet spécialisé dans les affaires d'ordre public ? Ou à la création, dans chaque cour d'appel, de pôles spécialisés dans le maintien de l'ordre ?

Un parquet national spécialisé présenterait de manière trompeuse l'avantage de l'expertise sur une matière technique. Il ne faut pas oublier que le maintien de l'ordre demeure territorialisé par nature et dépend plus d'une connaissance des acteurs locaux et des échanges entre l'autorité préfectorale et le procureur de la République.

Une organisation intermédiaire paraît donc davantage adaptée avec la désignation dans chaque parquet d'un magistrat référent "ordre public" qui pourra, sous l'autorité du procureur de la République, rendre des

réponses homogènes qui pourraient décliner localement une doctrine nationale de traitement judiciaire.

16 La condamnation de neuf CRS par un jugement du 17 mars 2026 de la 10^{ème} chambre du tribunal correctionnel de Paris, pour des faits de violences commis le 1^{er} décembre 2018 à l'occasion d'une manifestation des Gilets jaunes (affaire du « Burger King »), appelle-t-elle des remarques de fond ? Des syndicats policiers ont indiqué que cette condamnation constituait une première en droit car les policiers auraient agi en unité constituée et sur ordre : pouvez-vous clarifier ce point ?

Le tribunal correctionnel de Paris a condamné neuf fonctionnaires de la CRS 43 à des peines comprises entre six et vingt-quatre mois d'emprisonnement avec sursis pour des violences commises le 1^{er} décembre 2018. Les débats de l'audience ont notamment porté sur le caractère absolument nécessaire et proportionné des violences.

Cette affaire permet d'illustrer trois axes de réflexion juridique des magistrats sur l'exercice du maintien de l'ordre :

- L'action en unité constituée n'efface pas la responsabilité pénale individuelle ;
- L'existence d'un ordre est un élément essentiel du contexte juridique et factuel, mais elle n'institue pas davantage une immunité générale. La question est de déterminer ce qui a été ordonné, comment l'ordre a été compris et exécuté, et si le geste individuellement reproché relevait de l'exécution licite de cet ordre. Il faut donc être prudent avec l'affirmation selon laquelle le jugement constituerait une "première en droit" ;
- Le tribunal a réussi à individualiser les responsabilités pénales dans une action collective menée par une unité constituée.

QUESTION FINALE

17 Avez-vous d'autres remarques ou suggestions relatives à l'avenir du maintien de l'ordre ?

Une réforme devrait moins rechercher une nouvelle inflation pénale qu'une meilleure efficacité de l'ensemble de la chaîne ainsi que la mise en place d'indicateurs. Le problème du maintien de l'ordre réside dans l'articulation entre la manœuvre opérationnelle, l'identification des auteurs, la constitution de la preuve et la réponse judiciaire.

Six mesures opérationnelles pourraient être articulées :

- créer une doctrine Justice-Intérieur de la judiciarisation du maintien de l'ordre ;
- créer une formation spécialisée ENM-Police-Gendarmerie, comportant des exercices opérationnels et des immersions ;
- améliorer les fiches d'interpellation, pour individualiser immédiatement les faits reprochés et leur auteur ;
- généraliser les OPJ "de l'avant" pour organiser leur liaison directe avec la permanence du parquet ;
- désigner un magistrat référent ordre public dans les parquets ;
- créer une véritable chaîne numérique de la preuve, regroupant images de vidéoprotection, drones, caméras-piétons, PMC et autres captations légalement accessibles.