



La Défense, le 12 mai 2017

MESSAGE n° 2017 – 08

Instruction ministérielle du 2 mai 2017 relative à l'autorité civile

Cher(e)s collègues,

La France vit actuellement des heures particulièrement complexes sur le plan de la sécurité intérieure. A la menace terroriste perpétuelle s'ajoute celle d'enjeux majeurs en termes de gestion de l'ordre public, dans un contexte d'ultra violence à l'égard des forces de police et de gendarmerie.

Le 25 novembre 2016, le **Défenseur des droits, suite aux événements de SIVENS** a pris une décision qui prescrivait au ministère de l'Intérieur de renforcer l'emprise de l'autorité civile au sein des dispositifs d'ordre.

Cette décision tendait en fait à préconiser que soient prises **des orientations « supra legem »**, allant au-delà des prescriptions du CSI public (désignation des autorités civiles, présence sur les lieux, contrôle des forces...)

Ceci correspond d'ailleurs, comme nous le soulignons régulièrement, à une tendance forte dans les approches du Défenseur des droits, dont les décisions sont souvent **basées sur des considérations d'opportunité allant au-delà des examens purs de la légalité de l'action étatique.**

C'est ainsi que, prévoyant en outre le contexte de grande tension et de crainte légitime pour la stabilité institutionnelle du pays pendant l'entre deux tours, l'autorité ministérielle a émis **le 2 mai dernier une instruction** précisant la responsabilité de l'autorité civile dans les dispositifs de maintien de l'ordre.

Le ministre de l'Intérieur a ainsi manifestement souhaité **sécuriser juridiquement les opérations de maintien de l'ordre**, en raison de la sensibilité réelle des événements qui avaient vocation à survenir ces derniers jours et aussi certainement de la pression générée par les préconisations du Défenseur des droits (cf télégramme d'accompagnement de l'instruction).

L'option choisie aux fins de stabilisation juridique **et aussi politique** des services d'ordre a donc été celle du « **renforcement** » **du rôle de l'autorité civile** sur le théâtre des opérations policières, conformément aux prescriptions du Défenseur des droits...

Mais cette note va plus loin que les prescriptions de l'autorité constitutionnelle indépendante. En effet ce renforcement de l'autorité civile a été conçu sous l'angle quasi exclusif d'un **repositionnement stratégique du corps préfectoral** dans les dispositifs de maintien de l'ordre, ses membres étant de fait désignés dans la note citée supra comme les « **primus inter pares** » au sein des « autorités civiles » dont la liste est prévue au CSI.

Sur le fond, cette position de prééminence avait peut-être pour finalité de **responsabiliser le corps préfectoral** et de « protéger » l'autorité policière en cas de faillite des opérations (cf notre compte rendu d'entretien avec le ministre de l'Intérieur, daté du 11 avril 2017), initiative louable en soi.

Elle entérine néanmoins une hiérarchisation évidente des autorités civiles qui ne va pas de soi ni dans le droit positif ni dans la pratique, et qui mériterait qu'une étude approfondie des enjeux du terrain soit menée à ce sujet.

Plus prosaïquement, outre un rappel du droit positif existant en la matière, l'instruction **ajoute** également des conditions formelles et stratégiques à la conception des services d'ordre : désignation des autorités par mandat, ingérence potentielle de l'autorité civile préfectorale dans les modalités d'organisation des unités constituées...

Certaines de ces précisions, qui manifestement vont au-delà des textes, semblent ainsi **superfétatoires, voire potentiellement nocives**, non seulement pour la préservation des prérogatives opérationnelles des commissaires de police dans le domaine du maintien de l'ordre, mais également pour la rationalité du déroulement des actions de terrain. Elles instaurent également selon nous un réel risque de mélange des genres, qui pourrait aller jusqu'à interroger le sujet de la séparation des pouvoirs.

Dès la parution de cette note, vous avez d'ailleurs été nombreux à réagir, de manière diverse, aux orientations qu'elle donne. C'est la raison pour laquelle le SCPN a décidé de se saisir de cette problématique de manière pugnace, mais avec méthode et recul, en faisant analyser précisément ses dispositions par des commissaires de police praticiens du maintien de l'ordre.

L'enjeu est ici de préserver les prérogatives du corps tout en ne mésestimant pas la nécessité de nous protéger juridiquement et administrativement dans des contextes aussi complexes que ceux qui président dorénavant aux opérations de maintien de l'ordre public.

Une note de synthèse, cf en pièce jointe, a été produite grâce au concours de notre réseau territorial dont nous saluons une fois de plus la réactivité et la pertinence des observations.

Nous saisissons par ailleurs sans délai l'autorité ministérielle de cette problématique.

Toutes vos observations sont naturellement les bienvenues. Vous savez pouvoir compter sur la détermination du SCPN à défendre les intérêts du corps de conception et de direction de la police nationale pour l'intérêt général.

Le secrétaire général,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Céline BERTHON.



Circulaire ministérielle du 2 mai 2017
**« Dispersion des attroupements – Présence et rôle de l'autorité
habilitée à décider de l'emploi de la force »**

Observations du Syndicat des Commissaires de la Police Nationale
12 Mai 2017

Cette circulaire ministérielle – non exhaustive quant aux règles de dispersion d'un attroupement et d'emploi de la force - vient rappeler de manière appuyée, dans un contexte que l'on sait tendu, que « la responsabilité de l'ordre public » incombe à l'autorité préfectorale.

Elle préconise, en outre, une implication accrue du corps préfectoral dans la gestion des opérations de maintien et rétablissement de l'ordre, dans le prolongement des recommandations formulées par la commission parlementaire d'enquête sur le maintien de l'ordre, constituée après le décès de Rémy Fraisse à Sivens (ZGN).

Toutefois, plusieurs points appellent des remarques :

1- Le premier paragraphe intitulé « **présence de l'autorité habilitée à décider de l'emploi de la force** », rappelle qu'aux termes de l'article R 211-21 du CSI, « *l'autorité habilitée à décider de l'emploi de la force pour disperser un attroupement doit être présente sur les lieux.* »

C'est ainsi que, hors les situations particulières où il déciderait d'être lui-même présent sur les lieux, le préfet est enjoint de « *désigner systématiquement cette autorité, de manière formelle et préalablement aux opérations de maintien de l'ordre.* »

En tant que responsable de l'ordre public, il reviendrait ainsi au seul préfet de police ou de département « *d'organiser la présence, sur les opérations de maintien de l'ordre, de l'autorité habilitée à ordonner l'usage de la force* », en désignant l'une ou l'autre des autorités mentionnées à l'article R 211-21¹ du code de la sécurité intérieure.

¹ Art. R 211-21 CSI : Dans les cas d'attroupements prévus à l'article 431-3 du code pénal, le préfet du département ou le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints, le commissaire de police, le commandant de groupement de gendarmerie départementale ou, mandaté par l'autorité préfectorale, un commissaire de police ou l'officier de police chef de

Mais la liste des autorités susceptibles d'être désignées, aux termes de la circulaire du 2 mai 2017, introduit une **importante novation** en reconnaissant au seul directeur départemental de la sécurité publique la qualité *intrinsèque* d'autorité civile habilitée à ordonner l'usage de la force, au même titre que les membres du corps préfectoral ou le commandant de groupement de gendarmerie, là où le règlement – et la tradition républicaine – reconnaissent - depuis 169 ans - cette qualité à tout commissaire de police territorialement compétent.

Cette restriction qui ne correspond pas à la lettre de l'article R211-21 du CSI, semble d'autant plus inopportune qu'elle générera d'importantes complications pratiques et opérationnelles. En effet, la précision selon laquelle « *la désignation de l'autorité appelée à décider de l'emploi de la force devra être portée à la connaissance des commandants des unités engagées* » laisse accroire, dans sa formulation, une « unicité » d'autorité largement contredite par la théorie comme la pratique du maintien de l'ordre policier.

Car la conduite d'opérations de maintien de l'ordre parfois complexes et très étendues impose souvent la désignation de plusieurs autorités civiles, et non pas une seule comme semble le suggérer cette circulaire. Cette réalité pratique, que l'on constate quotidiennement dans le ressort de la préfecture de police de Paris², favorise pourtant l'adaptation à chaque point du dispositif des orientations stratégiques fixées par le préfet. Il paraît dès lors surprenant d'en limiter la possibilité.

En outre, la désignation systématique préalable semble d'autant plus délicate à effectuer qu'un grand nombre d'événements d'ordre public se produit de façon inopinée. Il y a ainsi fort à craindre que cette complexification formelle ralentisse l'action et donc la rende moins efficace.

Enfin, il peut paraître surprenant que la circulaire ministérielle n'encourage pas à une désignation effectuée en concertation avec les chefs de service concernés.

2- Dans la seconde partie intitulée « **décision d'emploi de la force** », il est précisé qu'« *il revient à l'autorité civile d'apprécier l'évolution de la situation et de faire adapter le dispositif* ».

Cette formulation, qui semble reconnaître à l'autorité civile un pouvoir d'orientation opérationnelle du dispositif, s'avère très éloignée de la mission traditionnellement dévolue à cette dernière. En effet, aux termes de la circulaire du 8 août 2012 (prise pour application des dispositions des décrets 2011-795 et 2011-795 du 30 juin 2011), l'autorité civile « *définit les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre, tout particulièrement si l'usage des armes est envisagé.* »

La formulation peu précise mais particulièrement extensive retenue par la circulaire en objet génère ainsi, selon nous, un risque important de déstabilisation des personnels chargés de la

circonscription ou le commandant de compagnie de gendarmerie départementale doivent être présents sur les lieux en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la force après sommation.

Si elle n'effectue pas elle-même les sommations, l'autorité civile responsable de l'emploi de la force désigne un officier de police judiciaire pour y procéder.

² Sur les dispositifs les plus sensibles, il peut y avoir jusqu'à un commissaire (« TI ») par unité de forces mobiles engagée.

direction opérationnelle des dispositifs, devant les immixtions encouragées d'autorités inégalement préparées à cet exercice.

Plus grave encore, il est préconisé un peu plus loin que, « *dans les situations les plus tendues ou les plus difficiles, compte tenu de la responsabilité juridique et politique de l'autorité civile et afin de préserver la capacités des forces, vous veillerez à désigner un membre du corps préfectoral en qualité d'autorité civile* ».

Semblant vouloir favoriser l'implication du corps préfectoral aux côtés de forces de police très exposées, cette disposition revient de fait à reléguer les chefs de police au rang de simples commandants de la force publique, au moment même où se produisent les troubles les plus graves. N'ayant jamais fui leurs responsabilités ou négligé d'exercer avec discernement les pouvoirs qui leurs sont conférés, les commissaires de police ressentent comme une profonde injustice cette apparente mise en cause de leurs aptitudes, et dénoncent fortement les pertes d'expertise et de réactivité qui résulteraient du maintien de ce parti pris.

A l'heure où les forces de l'ordre sont confrontées à des niveaux de violence sans équivalent dans l'histoire récente, une telle défiance est légitimement très mal ressentie par ceux qui font profession de garder la paix, et qui ne sont en aucun cas des "va-t'en guerre" inconscients de la lourde charge des pouvoirs coercitifs qui leur sont confiés.

Après l'alourdissement de la procédure pénale, les pouvoirs publics complexifient un autre pan entier de l'action de police, le maintien de l'ordre, créant les conditions d'atermoiements et de désordres, à une époque où les forces de l'ordre ont besoin d'instructions claires et de confiance, particulièrement dans les moments, où ne pouvant faire autrement, elles doivent rétablir l'ordre courageusement, en usant de la force légitime prévue par la loi, pour protéger les personnes et les biens.

De l'équilibre, depuis des décennies, entre le désordre acceptable et l'ordre indispensable, on risque de basculer dans le désordre inacceptable, avec des risques graves pour l'intégrité physique des forces de l'ordre, systématiquement visées par les manifestants anarchistes autonomes d'une violence inouïe, usant régulièrement d'armes et d'engins incendiaires.