

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens

- Audition, ouverte à la presse, du général Bertrand Cavallier (2ème section), ancien commandant du Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (Saint-Astier, Dordogne). 2
- Présences en commission..... 13

Jeudi

15 janvier 2015

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de
M. Noël Mamère**
Président



L'audition débute à dix heures trente.

M. le président Noël Mamère. Mon général, je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de notre commission d'enquête à être auditionné au sujet du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation. L'Assemblée nationale a accepté le principe de la constitution de notre commission à la suite des événements tragiques survenus au barrage de Sivens en octobre 2014. Son objectif n'est pas de revenir sur les faits, qui font l'objet d'une information judiciaire, mais de contribuer, au sein de l'une des institutions construisant l'État de droit, au perfectionnement du maintien de l'ordre, en entendant les experts et les responsables dans ce domaine.

Conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, je vais maintenant vous demander de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Le général Bertrand Cavallier prête serment)

Général Bertrand Cavallier. Je vous remercie pour votre invitation et suis très honoré de m'exprimer aujourd'hui devant les membres de la représentation nationale.

Je commencerai par rappeler brièvement mon cursus. Sorti de Saint-Cyr en 1978, j'ai effectué toute ma carrière au sein de la gendarmerie, et ai servi à plusieurs reprises dans la gendarmerie mobile. Parmi les temps forts de mon parcours, je citerai le commandement d'un groupement de gendarmerie mobile, celui d'un groupement de gendarmerie départementale, celui d'une région de gendarmerie, et celui du Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie situé à Saint-Astier, en Dordogne. Très récemment, je viens de contribuer à la formation de la gendarmerie jordanienne, à qui nous nous efforçons de transmettre la culture française du maintien de l'ordre.

Dans une acception large, le maintien de l'ordre est une fonction centrale destinée à garantir la cohésion de la Nation et la cohérence du corps social sur les fondements de nos valeurs communes. Il doit notamment permettre de régler les contentieux de façon négociée plutôt que par la violence. Comme vous le savez, il repose sur un strict équilibre entre les impératifs de l'ordre public et les exigences du respect des libertés publiques.

Le maintien de l'ordre est une spécificité française remontant à la Révolution française, qui a posé les bases du maintien de l'ordre moderne, notamment avec le décret du 3 août 1792, dont certains éléments sont repris quasiment *in extenso* dans le code de la sécurité intérieure créé en 2012 – je pense notamment au principe selon lequel la force militaire est essentiellement obéissante, ainsi qu'aux modalités d'emploi de la force. Au XIX^e siècle, George Clemenceau, appuyé par un groupe de députés, estimera que l'évolution de la société, de la démocratie, des libertés publiques et de l'expression des revendications sociales appelle une autre réponse, en matière de maintien de l'ordre, que celle consistant à opérer un déploiement de la troupe : il préconisera une réponse de nature policière, strictement encadrée sur le plan juridique et reposant sur un emploi beaucoup plus contenu de la force, devant se traduire par la création d'une force permanente spécialisée en matière de maintien de l'ordre. La décision de créer cette force sera prise après la guerre de 1914-1918, dans le cadre de la loi du 22 juillet 1921 et de la circulaire du 15 novembre 1921, créant les

pelotons de gardes mobiles. La France est alors le premier pays à se doter d'une force permanente spécialisée en matière de maintien de l'ordre, répondant aux nouvelles exigences que j'ai évoquées précédemment. L'expérience montrera que ce choix était extrêmement judicieux, notamment lors de la crise du 6 février 1934, qui vit des ligues marcher en direction de la Chambre des députés.

Cette culture française du maintien de l'ordre s'est confortée au fil du temps et se traduit aujourd'hui par un dispositif global référencé dans le monde entier, reposant sur le concept de force spécialisée – intégré par la police nationale avec la création des Compagnies républicaines de sécurité (CRS) en 1944-1945 – et s'appuyant sur un corpus juridique relevant à la fois du code pénal, qui définit la notion d'attroupement, et du code de la sécurité intérieure qui, par transposition à droit constant des dispositions initialement contenues dans le code pénal, régleme l'emploi de la force publique pour le maintien de l'ordre.

Pour moi, le maintien de l'ordre ne se résume pas à la simple gestion des attroupements et manifestations. Le dernier rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009, rédigé par le député Hugues Fourage et le sénateur François Pillet, rappelle toute la pertinence du modèle de gendarmerie et évoque l'objectif politique de la représentation nationale, qui s'est manifesté dans le maintien du caractère militaire de la gendarmerie garantissant, par ses capacités de montée en puissance rapide et ses moyens matériels, la liberté d'action du Gouvernement. Bien que tous les gendarmes bénéficient d'une formation initiale au maintien de l'ordre, la gendarmerie mobile constitue une force militaire spécialisée dans cette mission. Actuellement forte de 12 000 hommes, elle comporte toute la variété de moyens nécessaires pour faire face à l'ensemble des situations susceptibles de se présenter, notamment aux plus dégradées.

C'est au Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier qu'est formée la gendarmerie mobile, dans un cadre très transparent – ce dont peuvent témoigner les députés qui ont pu y séjourner. C'est un motif d'étonnement pour nombre de stagiaires étrangers que de constater que ce centre est complètement ouvert : y sont reçues des délégations de tous milieux, qui viennent se former à la conception française du maintien de l'ordre – nous proposons même aux stagiaires qui le souhaitent de vivre l'expérience du maintien de l'ordre dans toutes ses exigences, y compris les plus pratiques. Le CNEFG de Saint-Astier s'est affirmé comme un centre d'excellence accueillant des stagiaires de l'Europe entière, et constitue un modèle sur lequel se sont alignées la plupart des forces européennes, y compris celles du Royaume-Uni. Ce modèle repose sur les grands principes que sont l'absolue nécessité, la proportionnalité et le respect d'une très stricte gradation dans l'emploi de la force, l'objectif étant de maintenir l'adversaire à distance et d'être capable de l'amener à revenir progressivement au calme.

Trois notions structurent l'entraînement à Saint-Astier : premièrement, le rappel du sens – pourquoi est-on gendarme et quels sont les enjeux de cette qualité, la réponse étant le fait de servir son pays et de protéger nos valeurs communes, notamment nos libertés – ; deuxièmement, le renforcement des capacités individuelles, car le maintien de l'ordre et les actions de sécurité en général sont de plus en plus exigeants ; troisièmement, le réalisme des entraînements, qui permet de placer les gendarmes dans des situations les plus proches possible de la réalité, afin de favoriser une certaine maturité psychologique dans la gestion du stress – en effet, face à des situations éprouvantes, il est nécessaire de s'entraîner pour acquérir le sang-froid et la maîtrise de soi qui seront déterminants pour faire un usage abouti de l'emploi de la force.

Le dispositif actuel est reconnu par l'Union européenne et constitue un moyen pour la France de promouvoir ses valeurs en dehors de ses frontières, notamment sur le continent africain, où plusieurs États s'inspirent de son modèle. Cela dit, il est permis de se demander si ce dispositif est adapté aux nouvelles exigences en matière de sécurité, en termes de moyens et d'effectifs, mais aussi d'évolution dans le comportement des adversaires. Depuis quelques années, nous assistons à une nouvelle phénoménologie de la violence : les contestataires sont souvent aptes, désormais, à organiser et à recourir à des manœuvres globales et cohérentes combinant un ensemble d'actions d'ordre physique, psychologique, juridique et technologique. Les violences sont protéiformes : les gendarmes ne sont plus seulement confrontés aux traditionnels mouvements de foule, mais aussi à des jets d'objets de plus en plus dangereux constituant des armes aux termes de l'article 132-75 du code pénal – et les armes blanches et à feu sont également utilisées de plus en plus souvent. Enfin, il n'est pas rare de devoir faire face à certains modes d'actions proches de la guérilla. Le dispositif actuel de maintien de l'ordre est conçu pour garantir la cohésion de la Nation dans le plein respect de ses valeurs communes, au sein desquelles figurent évidemment les libertés publiques fondamentales.

M. Pascal Popelin, rapporteur. Nous réfléchissons actuellement, avec le président Mamère, à l'organisation dans le cadre de nos travaux d'un déplacement de notre commission – pour un nombre limité de participants – au centre de Saint-Astier, *a priori* sur deux jours et deux nuits, durant la suspension des travaux de l'Assemblée qui doit intervenir en février prochain.

Comme vous l'avez dit, mon général, on assiste à une évolution du type de manifestations auxquelles l'autorité est confrontée, qu'il s'agisse de manifestations à vocation sociale ou politique, ou de manifestations sportives ou musicales. Considérez-vous que l'état du droit – puisqu'il nous incombe de faire la loi – est adapté à ces nouvelles formes de manifestations collectives, en particulier quand les opérations de maintien de l'ordre doivent se poursuivre dans la durée – je pense notamment au phénomène des « zones à défendre » (ZAD) ?

Alors que les forces de maintien de l'ordre sont en théorie, y compris dans leurs modalités d'emploi, distinctes des forces de sécurité publique, on constate que les forces de maintien de l'ordre sont parfois amenées à assumer des missions de sécurité publique et qu'inversement, les forces de sécurité publique peuvent également assurer le maintien de l'ordre. La distinction initiale entre les deux types de forces est-elle toujours pertinente, ou devrait-elle être adaptée ?

Pourriez-vous nous préciser la hiérarchisation des missions et des priorités assignées aux forces chargées d'une opération de maintien de l'ordre, comprenant la protection des tierces personnes, la protection des biens, la dispersion des manifestants, la préservation de l'intégrité physique des manifestants et celle des membres des forces de l'ordre ?

Les forces mobiles chargées du maintien de l'ordre vous paraissent-elles disposer d'effectifs suffisants – les préfets que nous avons entendus précédemment ont évoqué la réduction du format des escadrons –, être convenablement formées aux nouvelles formes de manifestations et équipées de manière à faire face efficacement et de façon sûre pour elles-mêmes et les personnes qu'elles sont chargées de protéger ?

Enfin, comment jugez-vous le modèle français de maintien de l'ordre par rapport aux modèles étrangers établis selon des doctrines différentes ? Nous envisageons également de permettre à certains membres de notre commission d'effectuer un déplacement à l'étranger, dans un pays ayant une conception différente de la nôtre en matière de maintien de l'ordre.

M. le président Noël Mamère. Notre rapporteur vient d'évoquer les États se basant sur une doctrine différente de la nôtre. On observe, dans les pays dits de *common law*, une séparation très nette entre la police et l'autorité civile – qui, en Allemagne ou au Royaume-Uni, n'a pas à participer à la gestion du maintien de l'ordre ; que vous inspire la différence de conception entre la France et ces pays où les policiers sont en tenue lors des manifestations ?

Êtes-vous d'avis que le maintien de l'ordre est en train de se militariser, comme on l'entend dire actuellement ?

M. le préfet Bergougnoux a évoqué tout à l'heure la question de la durée des manifestations, souvent beaucoup plus longue qu'auparavant – je pense surtout aux ZAD, que vient d'évoquer M. Popelin – et suggéré la nécessité de revoir la présence de l'autorité civile dans la durée aux côtés du commandant de gendarmerie. Qu'en pensez-vous ?

Général Bertrand Cavalier. Avant de s'interroger sur le cadre juridique, il me semble nécessaire de se poser une question essentielle : la violence est-elle acceptable indépendamment de l'objectif poursuivi ? Pour ce qui est du corpus juridique, il est tout à fait complet. Ainsi l'article 431-3 du code pénal fournit la définition de l'attroupement, et les articles 431-4 et suivants donnent des précisions sur les individus armés et les violences qu'ils exercent au sein d'attroupements. La France est donc déjà dotée d'un corpus juridique qui me semble suffisant mais renvoie toujours à cette question préalable, d'ordre idéologique : peut-on admettre que des groupes, de quelque nature qu'ils soient, recourent à la violence aux fins de promouvoir leurs idées ?

Pour ce qui est des procédures visant au maintien de l'ordre, il me semble que le dispositif actuel mérite d'être amélioré. La première recommandation que je me permets de formuler est que, lorsqu'une force mobile est mise à disposition du représentant de l'État – à savoir le préfet –, celui-ci devrait préciser de façon très formelle en quoi consiste la mission initiale confiée à cette force, ce qui était le cas pour la gendarmerie dans le cadre des réquisitions générales et particulières, mais ne l'est plus aujourd'hui. J'estime par ailleurs que la présence du représentant de l'État devrait être systématique.

Il me paraît également nécessaire de clarifier ce que doivent recouvrir les notions d'emploi de la force et d'usage des armes. À l'heure actuelle, certains équipements devraient relever de l'emploi de la force et non de l'usage des armes. Ainsi, dès lors qu'une grenade lacrymogène est lancée au moyen d'un lanceur de grenades, elle est intégrée à l'usage des armes – alors que la même grenade lancée à la main relève du cadre juridique de l'emploi de la force.

La traçabilité de l'ordre exprès devrait être établie au moyen de sa matérialisation. Sans en revenir aux réquisitions – abandonnées pour différentes raisons en dépit des réticences de certains membres de la représentation nationale, attachés à un dispositif ayant le mérite d'être très clair –, il me semble que nous devrions nous inspirer de ce système afin de disposer d'une meilleure visibilité sur le fonctionnement de la chaîne décisionnelle.

Pour ce qui est de la hiérarchisation des missions, lorsqu'une autorité nous confie une mission, il importe d'en comprendre l'esprit. S'il est inenvisageable que des manifestants investissent l'Assemblée nationale, le palais de l'Élysée ou des installations d'importance vitale, les situations les plus courantes sont soumises à une appréciation portant sur leur étendue et leur contexte et mettant en jeu la notion de désordre acceptable : si quelques dommages matériels n'entraînent pas forcément une intervention – quelques bris de glaces ne remettent pas en cause une République –, les scènes de pillage auxquelles j'ai assisté il y a quelque temps à Montpellier m'ont décidé à intervenir d'autorité. Notre obsession, c'est la protection des personnes. Nous avons pour objectif de limiter constamment l'emploi de la force afin de limiter les dommages corporels pouvant en résulter. C'est la prise en compte de l'ensemble de ces éléments qui détermine l'attitude du chef opérationnel, étant précisé que tout va très vite : une situation peut muter en quelques secondes.

La différenciation des forces est une question très importante. On a créé des forces spécialisées : d'abord la gendarmerie mobile, puis les CRS, partant du principe que le maintien de l'ordre est un métier. Si la gendarmerie et la police partagent le même spectre d'intervention, la gendarmerie mobile a vocation, de par sa nature militaire et ses moyens, à aller au-devant des situations les plus complexes. En matière d'implication des forces de sécurité publique générale, je considère que police et gendarmerie sont complémentaires et que les forces territoriales sont des forces de régulation sociale du quotidien : elles ont un contact avec les personnes et un comportement un peu différents de ceux des gendarmes mobiles et des CRS – j'ajoute que ces forces ne sont pas entraînées au maintien de l'ordre.

En termes de volume, je suis de ceux qui plaident pour que l'emploi de la gendarmerie départementale se fasse en deuxième échelon, pour des missions de bouclage plutôt que pour des missions de force – car, je le répète, le maintien de l'ordre est un métier nécessitant un entraînement approprié et renouvelé.

J'en viens au format des escadrons. Il y a quatre ou cinq ans, dans le contexte de l'époque, il a été décidé de procéder à une réduction très significative des effectifs des forces mobiles. Ainsi la gendarmerie mobile a-t-elle vu quinze de ses escadrons dissous, ce qui représente environ 2 500 effectifs. Discipliné, j'avais cependant émis des réserves à deux titres, considérant que la société évolue dans le sens d'une radicalisation – on assiste à une augmentation de la violence globale sous différentes formes –, et qu'il est donc nécessaire de disposer de volumes importants de forces mobiles, étant précisé que celles-ci peuvent efficacement soutenir la gendarmerie ou la police dans la lutte contre les cambriolages, car gendarmes et CRS savent très bien contrôler un territoire. L'effectif de l'escadron est passé de 75 à 68 personnels, ce qui a été en partie compensé par l'introduction d'un plus grand nombre de véhicules, afin d'améliorer la mobilité des unités. Nous avons également intégré les cellules « image ordre public », composées chacune de deux personnes, afin de garantir les droits des manifestants, mais aussi ceux des forces de l'ordre. Actuellement, au sein d'un escadron, le nombre de gendarmes intervenant effectivement pour le maintien de l'ordre est d'une cinquantaine.

Or, les situations sont de plus en plus complexes, notamment en matière de maintien de l'ordre rural, l'un des plus exigeants en raison du fait qu'il nécessite d'intervenir sur un terrain ouvert, non compartimenté, et de faire face à un adversaire extrêmement mobile. Se pose donc la question de l'équilibre du rapport des forces et de l'insuffisance des moyens, qui concerne notamment les moyens spéciaux. Chacun sait que, du fait des choix budgétaires, la gendarmerie dispose de capacités moindres qu'auparavant : par exemple, elle dispose de moins de véhicules blindés de maintien de l'ordre – qui sont, je le précise, des véhicules bleus

à roues, d'une grande importance dans certaines situations très dégradées. Une réflexion peut être engagée sur le format utile et nécessaire des forces de l'ordre et sur les équipements qui leur sont nécessaires.

La France est le pays dont la doctrine est la plus aboutie, et je ne dis pas cela par chauvinisme, mais parce que j'ai pu m'en convaincre en allant visiter les forces de sécurité de la plupart des pays d'Europe. Ainsi, au Royaume-Uni, le policier concentre tous les pouvoirs, ce qui est très étonnant pour un pays s'affichant comme une démocratie. En France, le gendarme ou le policier chargé du maintien de l'ordre relève de deux autorités : d'une part celle du magistrat – le maintien de l'ordre étant une mission en partie définie par le code pénal –, d'autre part, celle du représentant de l'État, donc de l'autorité civile. Le très grand formalisme auquel sont soumises nos forces, cette tutelle constante – qui me paraît logique au regard des impératifs de la démocratie – étonne souvent les stagiaires étrangers.

L'Allemagne a pour tradition de pratiquer des manœuvres de force, de saturation de l'espace, s'effectuant en déployant des policiers surprotégés qui vont au contact. En France, nous nous efforçons au contraire d'éviter systématiquement le contact. En Espagne, quand nous avons formé les premiers effectifs de la *Guardia Civil*, nous avons dû leur expliquer que l'usage de la gomme-cogne – des projectiles en caoutchouc – était interdit en France, même s'il est systématique au Royaume-Uni.

Pour ce qui est de la militarisation, nombre de pays ne disposant pas de forces spécialisées utilisent ou ont utilisé l'armée à titre principal – je rappelle le *Bloody Sunday* de 1972 en Irlande du Nord. En la matière, il faut savoir dépasser ce qui peut apparaître comme un paradoxe. Le caractère militaire de la gendarmerie apporte plusieurs atouts en termes de démocratie : une grande disponibilité, la capacité à monter rapidement en puissance, et surtout une très grande discipline – la discipline militaire – qui est peut-être formelle et exigeante pour les individus concernés, mais constitue une garantie pour les citoyens, au quotidien comme lors des actions de maintien de l'ordre.

Mme Marie-George Buffet. Je vous remercie pour votre exposé très riche et je souhaite vous poser trois questions, dont la première a trait aux moyens : quels nouveaux moyens matériels seraient nécessaires à la gendarmerie mobile pour effectuer les missions qui lui sont confiées ? Par ailleurs, j'ai cru comprendre que vous aviez parfois des difficultés à définir avec précision les objectifs qui vous sont assignés par l'autorité civile : pouvez-vous nous expliquer pourquoi ? Enfin, vous avez indiqué qu'il fallait parfois prendre une décision en quelques secondes : quelles sont les décisions pouvant être prises par les officiers en action, et en quoi consiste l'intervention de l'autorité civile durant une intervention ? L'un des préfets que nous venons d'entendre nous disait être très impliqué durant les manifestations, et se maintenir en liaison directe avec les forces de maintien de l'ordre : qu'en est-il habituellement ?

M. Philippe Goujon. Vous avez rappelé la spécificité du maintien de l'ordre à la française, avec la création des forces mobiles, dont nombre de pays se sont inspirés, mais aussi le fait que cette spécificité permet le bon exercice des libertés publiques, dans la mesure où il s'agit de protéger aussi bien les sites concernés que les manifestants dans l'exercice de leur droit de manifester. Vous êtes un spécialiste internationalement reconnu des questions de maintien de l'ordre et avez beaucoup œuvré pour faire évoluer la doctrine qui y a trait, notamment lors de votre passage à Saint-Astier – et l'on peut considérer qu'en matière de maintien de l'ordre en France, il y a eu un « avant » et un « après Cavallier ».

Ne faudrait-il pas réviser la façon dont les sommations sont exprimées ? En effet, dans l'agitation et le stress caractérisant une manifestation, les personnes qui y participent ne comprennent pas toujours très bien la façon qu'ont les forces de maintien de l'ordre de réagir. Si les sommations sont soumises à des modalités définies de longue date, les techniques mises en œuvre pourraient sans doute être modernisées afin que les manifestants comprennent mieux ce qui est en train de se passer : en effet, il peut arriver qu'ils ne se retirent pas faute d'avoir compris le message adressé par les forces de l'ordre.

Pour ce qui est de l'articulation du commandement entre l'autorité civile – préfectorale ou policière – et l'autorité militaire, pourriez-vous nous préciser les modifications qu'il vous semblerait utile d'apporter en termes de présence et de rôle de l'autorité civile durant les opérations de maintien de l'ordre ?

Estimez-vous qu'il soit nécessaire d'améliorer la formation et l'entraînement de la gendarmerie départementale en vue de l'accomplissement de certaines de ses missions secondaires – je pense aux missions de nature à soutenir et faciliter l'action des escadrons de gendarmerie mobile (EGM) – et éventuellement de recentrer ses missions sur le maintien de l'ordre, compte tenu du fait qu'un grand nombre d'escadrons a été dissous et que la force de réserve nationale s'est trouvée diminuée en CRS comme en maintien de l'ordre ?

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de l'évolution du mode tactique d'intervention des gendarmes, et quels sont les différents niveaux d'action et d'utilisation de la force sur le terrain en fonction de la nature des manifestations ?

Enfin, en ce qui concerne les armes, je note qu'il a récemment été décidé de retirer la carabine Tikka de l'armement des EGM. Comment expliquez-vous cette décision et y voyez-vous une bonne chose ? N'y a-t-il pas des situations extrêmes où cet armement, d'un emploi heureusement rarissime, peut se révéler nécessaire ?

M. Philippe Folliot. Mes questions porteront à la fois sur les moyens, la formation et le cadre.

Pour ce qui est des moyens, vous avez évoqué les difficultés liées aux véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG). Je me rappelle qu'il y a une quinzaine d'années, on envisageait déjà de les remplacer par des véhicules de l'avant blindé de maintien de l'ordre (VABMO), ce qui n'a finalement pas été fait. Les VBRG ont donc désormais cinquante ans d'âge en moyenne, ce qui n'est pas sans poser certaines difficultés face à l'évolution du comportement des manifestants ; par ailleurs, on ne compte plus que 120 unités environ de ces blindés – dont le taux de disponibilité, estimé à 50 % il y a quelques années, ne s'est sans doute pas amélioré.

En ce qui concerne la formation, Saint-Astier est une référence au niveau européen, mais aussi international. J'étais il y a quelques semaines au Qatar, où l'on m'a beaucoup parlé des relations et de la transmission de savoir-faire entre les gendarmeries française et qatarie. Estimez-vous que la formation dispensée à Saint-Astier relève toujours autant de l'excellence, ou que des modifications apportées à cette formation pourraient en élever le niveau ?

Je veux également évoquer la pluralité des forces intervenant dans le domaine du maintien de l'ordre. Historiquement, ces forces sont de deux ordres : civil d'un côté – la police –, militaire de l'autre – la gendarmerie –, ce qui est une spécificité latine. En effet, dans les pays anglo-saxons, le maintien de l'ordre est assuré par une force nationale d'une part, et

des forces locales d'autre part, mais toutes de nature civile. Pensez-vous que l'engagement sur le terrain des CRS et des gendarmes mobiles se situe au même niveau en termes d'intensité : en d'autres termes, des choix sont-ils effectués pour recourir plutôt aux uns qu'aux autres en fonction de l'intensité des manifestations ou de la période où elles ont lieu ? On sait aussi que les conditions de logement lors d'un déploiement ne sont pas les mêmes pour les gendarmes que pour les policiers : y voyez-vous un problème ?

Enfin, à la suite des tragiques événements survenus la semaine dernière, le Président de la République et le Gouvernement ont lancé une opération intérieure (OPINT) mobilisant 10 000 hommes dans le cadre du plan Vigipirate renforcé. Certes, il s'agit de prévention et non d'une véritable opération de maintien de l'ordre, mais ne risque-t-on pas de voir nos forces armées être amenées à intervenir toujours davantage en matière de maintien de l'ordre, ce qui serait susceptible de remettre en cause sur le plan doctrinal la spécificité de la mission de nos forces armées, qui fait partie des fondements mêmes de notre République ?

M. Guy Delcourt. Mon général, vous avez évoqué la nécessaire professionnalisation des forces de maintien de l'ordre, en indiquant que certaines manifestations justifieraient l'intervention en première ligne des gardes mobiles plutôt que de la gendarmerie départementale – et bien que n'ayant pas votre compétence, j'ai tendance à penser comme vous. En une période où le Gouvernement est amené à mener une réflexion en raison des récents événements, iriez-vous jusqu'à considérer qu'il soit nécessaire de réformer l'ensemble des procédures d'intervention lors de manifestations à caractère risqué, en milieu rural comme en milieu urbain ? Que pensez-vous, en particulier, de la réforme profonde que constituerait l'intervention de la gendarmerie mobile en première ligne sur des zones de police ?

Général Bertrand Cavalier. Madame la députée Buffet, vous avez évoqué la question délicate du positionnement du représentant de l'État lors des manifestations. D'expérience, je dirai que, dès lors qu'il y a déploiement des forces de l'ordre, le commandant du dispositif rencontre le représentant de l'État – si le préfet n'est pas disponible, ce sera le directeur de cabinet. Notre attente première est d'obtenir une formulation claire de la mission que le représentant de l'État souhaite assigner aux forces de maintien de l'ordre : quel est l'effet recherché et quelles sont les limites de l'action requise ? Pour ma part, j'insiste sur la nécessité de voir cette mission rédigée par écrit. Certains préfets sont plus orientés « ordre public » que d'autres, c'est-à-dire qu'ils s'impliquent davantage. En tout état de cause, le commandant du dispositif déployé va systématiquement rechercher l'approbation de sa conception de manœuvre par le représentant de l'État. Nous sommes des militaires, nous préparons nos missions et, dans ce cadre, nous rédigeons une conception de manœuvre faisant apparaître le but poursuivi par l'autorité et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Une fois la conception de manœuvre soumise au préfet, celui-ci peut l'approuver sans réserves, ou demander à ce qu'elle soit modifiée en fonction de sa propre analyse : l'essentiel est de disposer d'une base objective, matérialisée et traçable.

En tant que pays latin, nous sommes un pays de droit écrit, ce qui constitue une raison supplémentaire pour souhaiter favoriser un certain formalisme – qui pourra éventuellement faciliter l'intervention ultérieure de l'institution judiciaire, en fournissant au juge des éléments objectifs et matérialisés établissant qui a fait quoi. Cela dit, le commandant du dispositif doit tout de même disposer d'une certaine liberté de manœuvre en matière de dosage de l'emploi de la force ou d'usage des armes, de manière à pouvoir obtenir l'effet attendu : il doit pouvoir faire son métier, étant précisé que le préfet, tenu informé des manœuvres entreprises et de l'évolution de la situation, peut décider à tout moment de faire

cesser l'action de la gendarmerie ou de la police, de modifier l'effet à obtenir, ou de demander à ce que des efforts nouveaux soient produits.

De ce point de vue, le renseignement est essentiel : ce qui va permettre de rédiger au mieux la conception de manœuvre, de dimensionner et d'articuler le dispositif, ce sont les éléments relatifs à la nature de l'adversaire et à sa possible évolution en cours de manifestation. Si la France est un pays où l'on manifeste beaucoup, la plupart des manifestations se déroulent très bien, c'est-à-dire sans mauvaises surprises par rapport à ce qui a été prévu à la suite de la concertation organisée au préalable entre les organisateurs et les forces de l'ordre – dans le cadre de laquelle on explique ce que l'on va faire, et on décide, par exemple, de la place qui sera donnée à la presse lors de la manifestation ; dans ce cas, les dispositifs déployés sont surdimensionnés, mais il vaut toujours mieux être surdimensionné que sous-dimensionné.

Une manifestation bien encadrée donne toujours lieu à une rencontre avec les organisateurs, qui permet de délivrer une information préalable aux opposants. Cela dit, le dispositif des sommations a ses limites face à des individus extrêmement déterminés et armés, qui partent à l'assaut des forces de l'ordre : dans ce cas, il est évident que les individus en question ne se conformeront pas aux prescriptions qui leur seront faites. Classiquement, les sommations peuvent se faire avec un porte-voix ou en tirant une fusée rouge, et je ne vois pas l'utilité de recourir à d'autres moyens.

Pour ce qui est de l'articulation entre autorité civile et militaire, j'estime que le préfet doit prendre toute la place qui lui revient, et y rester. On attend de lui des ordres clairs, des directives formelles et précises : rien n'est plus difficile pour un commandant de dispositif que de devoir rester dans le vague. Au demeurant, il appartient au représentant de l'État, responsable de l'ordre public, de prendre ses responsabilités.

Policiers et gendarmes se trouvent actuellement dans une position difficile, dans la mesure où ils doivent faire face à un adversaire diffus : comme les événements récents l'ont montré, nous sommes entrés dans une nouvelle ère, celle de la « violence globale », pour reprendre une expression que j'utilisais lors des exposés que je faisais à Saint-Astier. C'est au niveau idéologique que le problème de la violence se pose : est-elle acceptable quelles que soient ses motivations ? En fait, le véritable combat est à mener en amont, car notre société a adopté une culture de la violence sous l'effet de l'américanisation de notre mode de vie, et de la banalisation de la violence, notamment au cinéma et dans les jeux vidéo. La délinquance quotidienne devient, elle aussi, plus violente : je suis bien placé pour le savoir, car j'ai une fille gendarme dans une brigade territoriale et j'évoque souvent cette question avec elle.

Pour moi, les gendarmes départementaux doivent être formés comme les policiers de la sécurité publique, afin de leur permettre d'exercer au mieux leur mission au quotidien. Cette mission consiste à être en mesure de faire face à des menaces imprévues, tout en ayant une posture de bonhomie, de sociabilité vis-à-vis des citoyens. Ce compromis difficile à réaliser, c'est le métier même des gendarmes départementaux. Au sein des écoles de gendarmerie, on enseigne que l'« intervention professionnelle » doit se faire en observant trois principes : le principe de légalité, qui correspond au respect des droits premiers de la personne, le principe de sécurité – se protéger et protéger également les autres, notamment la personne que l'on contrôle –, et le principe d'efficacité, selon lequel on est amené à prendre, le moment venu, l'ascendant sur l'adversaire. Dans ce cadre, l'une des exigences fondamentales est le vouvoiement, dont les gendarmes font un usage inconditionnel, car il renvoie la personne contrôlée à une certaine idée du respect qu'elle a pour elle-même.

Cela dit, je considère que la gendarmerie départementale ne doit être utilisée pour le maintien de l'ordre que dans des missions de deuxième échelon, de bouclage, de surveillance de points particuliers. En effet, les missions de force, de premier échelon, demandent un entraînement et une cohésion spécifique. J'insiste sur l'importance de cette cohésion, qui participe d'une culture acquise grâce aux officiers d'encadrement : d'une importance fondamentale, elle s'obtient en travaillant et ne peut en aucun cas s'improviser.

M. Philippe Folliot. Ce que vous dites vaut-il également pour les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) ?

Général Bertrand Cavallier. Pour moi, les PSIG ne sont pas des unités de maintien de l'ordre à proprement parler. Ils effectuent des interventions domiciliaires, mais les quelques opérations de maintien de l'ordre qui leur sont confiées reposent sur un emploi très contenu de la force et une psychologie particulière. Cela dit, les PSIG peuvent tout de même être engagés dans des opérations de maintien de l'ordre dans certaines situations exceptionnelles.

Pour ce qui est des moyens, le code de la sécurité intérieure prévoit que la carabine Tikka figure parmi les moyens dont disposent à la fois la gendarmerie et la police nationale, afin de procéder à un tir sélectif visant à neutraliser un tireur isolé faisant feu sur les forces de l'ordre. J'ai appris que la gendarmerie avait mené une réflexion au sujet de l'emploi de cette arme – réflexion qui, à mon sens, s'inscrivait dans une démarche d'amélioration du dispositif actuel. La possibilité que nous soyons un jour confrontés à un tireur isolé – faisant feu depuis le toit d'un bâtiment ou une fenêtre, par exemple – est bien réelle : cette situation s'est déjà produite et elle se produira à nouveau.

La question des VBRG est effectivement centrale : cela fait vingt ans que la gendarmerie estime qu'un renouvellement de son parc blindé s'impose. Je parle d'un parc de véhicules de maintien de l'ordre, et non de combat. En 2003, quand j'ai reçu des membres de la *Bundespolizei* à Saint-Astier, je leur ai conseillé de porter du bleu, et non du vert, car dans la psychologie collective, c'est l'une des différences essentielles entre un dispositif de maintien de l'ordre et un dispositif de combat – de même, les véhicules servant à la première de ces missions doivent obligatoirement être équipés de roues, les chenilles étant réservées aux véhicules de combat. Comme l'a indiqué le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, des choix budgétaires ont été faits dans l'objectif d'assurer la mission de sécurité au quotidien. Cependant, un débat doit être ouvert sur l'urgence de répondre à des besoins en moyens plus spécifiques de la gendarmerie mobile, afin de lui permettre de faire face à toutes les situations – ce qui renvoie à la question de la complémentarité avec l'armée, qui fait partie des forces de troisième catégorie, et demeure régie par le principe des réquisitions.

Il ne faut pas perdre de vue que l'armée de terre a une culture de combat. Dans les années 2000, j'ai participé au sein de la Direction générale à des discussions serrées entre l'état-major des armées et la Direction générale de la gendarmerie nationale, estimant pour ma part que, dans les opérations extérieures, ce n'était pas à l'armée de terre qu'il revenait de faire du maintien de l'ordre. Depuis, ce principe est totalement admis : ainsi, en République centrafricaine, ce sont les gendarmes qui interviennent actuellement en premier échelon dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre.

J'insiste sur le fait que les gendarmes sont pétris de cette culture de maintien de l'ordre, qui veut que l'on retarde le plus possible l'usage des armes : on ne cherche pas à

neutraliser l'adversaire en le détruisant, mais simplement à disperser les attroupements, par exemple. Cela peut d'ailleurs poser problème, dans la mesure où la réactivité d'un gendarme mobile face à une situation de feu est bien inférieure à celle d'un parachutiste, par exemple. J'ai d'ailleurs déjà eu l'occasion de dire à certains camarades de l'armée de terre que je voyais un non-sens dans le fait de confier des missions de maintien de l'ordre aux parachutistes du 2^e REP.

Nous, gendarmes, sommes aptes à assumer des missions difficiles, car nous avons une formation initiale au combat. Le gendarme est d'abord un citoyen ; ensuite un soldat avec ses valeurs spécifiques, son positionnement en tant qu'individu par rapport au collectif – le statut militaire étant très exigeant par rapport au statut civil – et son savoir-faire technique et tactique qui, en le dotant d'une grande mobilité, lui permet de repousser plus longtemps la confrontation avec l'adversaire ; enfin, c'est un uniforme bleu. Un travail considérable est fait dans les écoles de gendarmerie sur les valeurs citoyennes, la tolérance et la constitution de la société.

J'ai eu l'occasion de dire il y a peu de temps, lors d'une rencontre avec un sénateur et des députés, que, pour moi, l'armée devait conserver ses effectifs. Au cours des trois dernières années, j'ai parcouru la plupart des pays du Sahel, et je viens de rentrer de Jordanie, ce qui me permet d'affirmer que nous nous trouvons dans un environnement très instable – et appelé à le rester durablement. Dès lors, notre armée sera de plus en plus engagée, et sa vocation première n'est pas d'être engagée sur le territoire national – étant précisé que certaines menaces sur le territoire national sont initiées en dehors de nos frontières. La complémentarité dans une conception globale de la défense de sécurité appelle une imbrication des différents moyens. Depuis la Révolution française, il est prévu que les armées peuvent être appelées à intervenir comme force de maintien de l'ordre dans le cadre d'une situation d'exception, mais en tant qu'*ultima ratio* – en dernière extrémité.

Je conclurai en disant un mot de l'entraînement, sur lequel nous devons continuer à mettre l'accent. Quand j'étais chargé de la formation et de l'entraînement en gendarmerie, un budget d'environ 8 millions d'euros était consacré à cette mission ; aujourd'hui, ce budget a été réduit de moitié. Or, c'est bel et bien l'entraînement qui conditionne l'efficacité des forces sur le terrain. Plus un gendarme est entraîné, plus grande sera la maîtrise dont il fera preuve au moment d'agir. Malheureusement, certains choix budgétaires ont été faits, dont l'entraînement pâtit, non sur le plan de la formation doctrinale – bien qu'il faille veiller, sur ce point, à rester en phase avec l'évolution des menaces auxquelles il faut faire face – mais en termes de budget alloué, qui doit rester d'un niveau permettant aux forces de maintien de l'ordre de continuer à exercer leur mission de la meilleure façon sur le terrain : en la matière, je considère qu'une réflexion s'impose.

M. le président Noël Mamère. Au nom de notre commission, je vous remercie, on général, pour vos réflexions et vos suggestions, qui vont venir enrichir notre travail.

L'audition s'achève à onze heures quarante.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête sur les missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens

Réunion du jeudi 15 janvier 2015 à 10 heures 30

Présents. – Mme Marie-George Buffet, M. Gwenegon Bui, M. Guy Delcourt, M. Pascal Demarthe, M. Philippe Folliot, M. Philippe Goujon, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Noël Mamère, M. Pascal Popelin, M. Daniel Vaillant

Excusés. - M. Michel Ménard, Mme Clotilde Valter