

APPROCHE HISTORIQUE



© Garde nationale - Peintre Coghiet - 1792

VERS LA CRÉATION D'UNITÉS SPÉCIALISÉES DANS LE MAINTIEN DE L'ORDRE

La Révolution française montre les prémices de la doctrine française du maintien de l'ordre lorsque s'engage le débat sur la force publique qui aboutit à la création de la Gendarmerie nationale. Dès lors, l'évolution du maintien de l'ordre sera marquée par une oscillation entre l'emploi d'unités de l'armée et des unités plus aptes organiquement à l'assurer. La loyauté incertaine de la garde nationale, les interventions brutales de formations trop liées au maintien de régimes contestés ou les répressions tragiques exercées par des forces armées, dépassées par les nouvelles situations insurrectionnelles, brossent l'essentiel de cette problématique. L'émergence de la notion juridique d'un citoyen pouvant légalement manifester, la violence des rapports sociaux liés aux révolutions industrielles et les difficultés d'après-guerre font que lentement prévaut dans la sphère politique l'idée qu'il faut confier le maintien de l'ordre à des unités spécialisées pour que l'usage légitime de la force soit socialement acceptable. Ce mouvement s'accompagnera de la lente construction d'un corpus législatif et réglementaire qui encadre et sécurise juridiquement les interventions au maintien de l'ordre.

Les sections de gendarmerie prévôtale, en 1917, les pelotons mobiles de gendarmerie (PGM), en 1921, puis, en 1926, la garde républicaine mobile (GRM) sont des étapes de la construction d'une nouvelle subdivision de la Gendarmerie nationale constituant un corps spécialisé pour la gestion du maintien de l'ordre. Elles initient une nouvelle gestion du maintien de l'ordre français qui servira de modèle à de nombreux pays.

Les mutations

de la doctrine du maintien de l'ordre
de 1789 à 1930

Par Édouard Ébel

L

Le concept de maintien de l'ordre est vague et expansif et se rapproche de la notion de police. Envisagé comme un type de violence exercée par l'État pour se préserver, son essence même consiste à réguler les relations au sein d'une collectivité, en utilisant éventuellement la force physique. S'interroger sur l'histoire du maintien de l'ordre, c'est aborder des problématiques multiples. Comment l'État envisage-t-il sa propre contestation, comment gère-t-il cet équilibre fragile entre le respect

de l'ordre et la liberté d'expression ?



ÉDOUARD ÉBEL

Lieutenant-colonel
de Gendarmerie
Service historique
de la Défense

Les révolutionnaires,
penseurs
du maintien de l'ordre

Le maintien de l'ordre est une expression polysémique dont les définitions ont été fluctuantes¹.

(2) Brouillet Pascal, *La maréchaussée dans la généralité de Paris au XVIII^e siècle (1718-1791)*, Étude institutionnelle et sociale, Thèse, sous la dir. de Jean Chagniot, École pratique des hautes études, 2002, p. 659.

(3) Les archives mentionnent souvent le « maintien du bon ordre », « l'ordre public » et plus rarement des opérations de « maintien de l'ordre ».

Au XVIII^e siècle, l'emploi de cette formule peut apparaître comme un anachronisme², dans la mesure où l'on entend plutôt le maintien du bon ordre et la mission de police en général. Ce terme demeure d'ailleurs ambigu au XIX^e siècle puisqu'il ne désigne pas forcément la mission de police

administrative, mais un ensemble bien plus large, aux multiples nuances et prolongements³. Il ne prend sa véritable signification contemporaine qu'à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, qui pour être plus précise n'en est pas moins vaste.

Les prémices de la doctrine française du maintien de l'ordre apparaissent au moment de la Révolution française, lorsque s'engage le débat sur la force publique,

qui aboutit à la création de la gendarmerie nationale. Plusieurs auteurs ont contribué, par leurs écrits théoriques, à établir des principes d'action et d'organisation dans le domaine du maintien de l'ordre.

(4) Guibert Jacques (comte de), *De la force publique considérée dans tous ses rapports*, Force Publique, Paris, 2011, SNHPG, rééd., p. 41.

Dans son ouvrage posthume, publié en 1790, le comte Jacques de Guibert définit la force publique d'une nation, qui a pour objet de « pourvoir

à sa sûreté commune, d'une part contre les troubles [intérieurs], et de l'autre contre les ennemis du dehors »⁴. Pour cet auteur, le premier objet de la force publique, celle du dedans, consiste à préserver la liberté publique et le second vise à respecter les lois. Ce cadre théorique est complété par une hiérarchisation de l'intervention des institutions. Guibert imagine trois degrés d'intervention pour le maintien de l'ordre public :

(5) Cette nomenclature des forces susceptibles d'intervenir pour le maintien de l'ordre est toujours en vigueur : les forces de police (première catégorie), la gendarmerie mobile et les CRS (deuxième catégorie) et les forces armées (troisième catégorie).

- une force de police dans chaque municipalité, premier degré de force ;
- les maréchaussées, second degré de force ;
- les troupes réglées et la milice nationale, troisième degré de force⁵.

Peu de temps avant la création de la Gendarmerie nationale, le 16 février 1791, l'abbé Sieyès évoque la supériorité de la loi dans ses travaux. Elle constitue un pilier et un rempart pour l'exercice du maintien de

l'ordre. Garantir l'exécution et l'autorité de la loi, mais surtout servir la liberté, est une des fonctions des unités de gendarmerie. Dans ses « règles pour la conduite

(6) Denis Vincent, « Force publique et violence d'État chez Sieyès », dans SALEM Jean, Denis Vincent et Quiviger Pierre-Yves (dir). Figures de Sieyès. Nouvelle édition [en ligne]. Paris, Éditions de la Sorbonne, 2008 (généré le 14 mai 2019). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/psorbonne/2010>.

des gendarmes » Sieyès propose différentes médiations⁶ et imagine un système d'intervention proportionné à la nature ou à la gravité des troubles. Il faut noter que son schéma n'envisage l'utilisation de la violence qu'en dernier ressort. Mais, au bout du compte, la loi doit toujours l'emporter.

Jean-Paul Rabaut Saint-Étienne, notamment connu pour son action envers les protestants et son rôle dans la rédaction de la Déclaration des droits de l'homme, participa avec Nouailles et Thouret, en novembre 1790, à l'écriture du rapport sur l'organisation de la force publique. Relayant en partie la pensée de Guibert,

(7) Assemblée nationale, Archives parlementaires, 21 novembre 1790.

il distingue la force publique de l'extérieur de celle de l'intérieur⁷.

Désignant la maréchaussée, Rabaut évoque cette institution propre à maintenir l'ordre dans le cadre législatif.

Il fixe également ses principes d'action qui sont essentiellement d'obéir : « La force publique n'a ni âme, ni pensée, ni volonté. C'est une arme qui reste suspendue au temple de la liberté, jusqu'au

moment où la société qui l'a créée, en demande l'usage ». Ces préceptes constituent les fondements de la loi du 16 février 1791, créant la gendarmerie nationale.

Les pratiques du maintien de l'ordre

(8) Ébel Édouard, « Le maintien de l'ordre en province de 1789 à 1918 », RHA, n° 238, 1er trimestre 2005, pp. 14-25.

Au XIX^e siècle, plusieurs formations, civiles et militaires, agissent de concert pour assurer le maintien de l'ordre⁸.

La garde nationale est un corps non professionnalisé apparu sous la Révolution, qui connaît son apogée durant la Monarchie de Juillet et au début de la Seconde République. Son action versatile, l'amenant à prendre parfois le parti des émeutiers, amène sa suppression en 1871.

Aux côtés de cette garde citoyenne, les commissaires de police, instaurés par la législation révolutionnaire dans les villes de plus de 5 000 habitants, disposent de nombreuses attributions dans le domaine du maintien de l'ordre. Ils constituent une autorité de police sans véritable troupe, car ils ne peuvent s'appuyer, en dehors de la gendarmerie, que sur les effectifs restreints des sergents de ville ou des agents de police. Une préfecture de police, spécifique à la capitale, est instaurée par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). Le préfet y dirige d'importants effectifs pour contrôler cet épice des révolutions.

Du côté des militaires, la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798), ainsi que les grands textes d'organisation ultérieurs, désignent explicitement la gendarmerie comme un organe chargé du maintien de l'ordre. Seule police à caractère national, l'institution est implantée sur l'ensemble du territoire, dans les villes et les zones rurales. Depuis la loi du 25 juillet 1850, qui impose le principe d'une brigade par canton, elle est uniformément présente dans le pays. En dernier ressort, les pouvoirs publics font appel à l'armée, réquisitionnée pour rétablir la paix publique. L'autorité militaire dispose alors d'une grande marge de manœuvre pour conduire les opérations propres à faire cesser les troubles, et qui sont précisées par l'article 9 du titre III de la loi du 10 juillet 1791.

Durant le premier XIX^e siècle, plusieurs stratégies sont mises en place par le pouvoir politique pour contenir les séditions dans les villes, notamment à Paris. Dans les années 1840-1850, les généraux Bugeaud et Roguet envisagent de les combattre en s'inspirant notamment de la prise de Saragosse par les troupes impériales. Du côté de l'insurrection, Auguste Blanqui imagine, dans son *Instruction pour une prise d'armes*, rédigée probablement dans les années 1868-1869, des principes tactiques présidant à l'organisation de la révolte et à l'érection des barricades. Ces stratégies, assimilant le maintien de l'ordre à la guerre des rues, se situent dans un discours privilégiant la violence.



Les « révoltés de Foesnant » ramenés par la Garde nationale de Quimper en 1792 (Peintre Jules Girardet).

(9) Publication sous <https://www.publie.net/livre/instructions-pour-une-prise-darmes-i-louis-auguste-blanqui/>

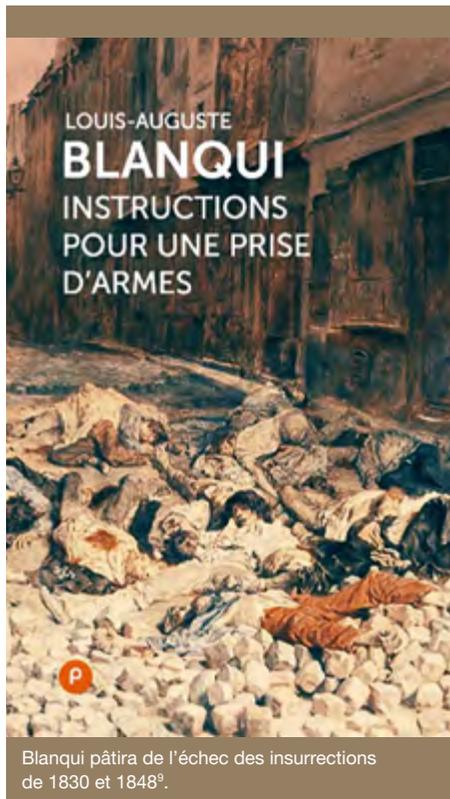
Les émeutes de juin 1848 et, plus encore, l'épisode de la Semaine sanglante durant la Commune montrent à quel point

l'emploi de la troupe pour réprimer les insurrections s'avère brutal. Les pratiques du maintien de l'ordre sont cependant plus contrastées qu'on ne le pensait. Les recherches récentes d'Aurélien Lignereux sur les actes de rébellion à l'égard de la gendarmerie montrent

(10) Lignereux Aurélien, *La France rébellonnaire. Les résistances à la gendarmerie (1800-1859)*, Rennes, PUR, coll. Histoire, 2008, 365.

(11) Cardoni Fabien, *La garde républicaine d'une République à l'autre (1848-1871)*, Rennes, PUR & Service historique de la Défense, coll. Histoire, 2008, 450 p.

une relative et progressive pacification des sociétés rurales entre 1800 et 1860¹⁰. Fabien Cardoni constate, par ailleurs, une semblable pondération, conduisant à une nouvelle gestion du maintien de l'ordre, notamment au moment des grèves de la fin du Second Empire¹¹. Doit-on en déduire une



Blanqui pâtira de l'échec des insurrections de 1830 et 1848⁹.

atténuation des confrontations dans les rapports sociaux et politiques ? Ce relatif apaisement ne concerne pas les périodes de houle et de révolution.

Le processus de maturation d'un maintien de l'ordre républicain

Au lendemain de la défaite de 1870-1871, une série d'études remet en question les structures d'une armée défaite. Une majorité des auteurs militaires considère que l'armée ne doit plus

s'immiscer dans le maintien de l'ordre. Pour le général Davout, employer l'armée

pour briser les émeutes c'est « amoindrir son prestige »¹². Le général Faidherbe, dans un imprimé qui connaît un certain retentissement, propose, dans un chapitre consacré à la force publique, d'émanciper l'armée de toute intervention dans les villes et les campagnes¹³.

(12) Davout (général, duc d'Auerstaedt), *Projet de réorganisation militaire*, Paris, Firmin Didot frères, 1871, p. 22.

(13) Faidherbe (général), *Bases d'un projet de réorganisation d'une armée nationale*, deuxième édition, J. Laurent, Toulon, 1871, pp. 12-13.

Une circulaire confidentielle du ministre de l'Intérieur Pierre Waldeck-Rousseau, adressée aux préfets, le 27 février 1884, constitue un texte cardinal dans l'histoire contemporaine du maintien de l'ordre. La gendarmerie « est la seule force publique dont [ils ont] à user habituellement pour assurer l'ordre et protéger la tranquillité ; c'est là sa mission, c'est là son rôle normal ; la troupe en a un autre ». Comme

(14) Lopez Laurent, *La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, coacteurs de la sécurité publique sous la Troisième République (1870-1914)*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2014.

le montre Laurent Lopez, les préfets sont incités à apaiser les conflits et à employer au minimum les troupes de ligne¹⁴. Il faut dire que la libéralisation de la presse, sa démocratisation

et son essor participent à l'intérêt des citoyens pour cette question qui concerne l'ensemble de la société.

Dénoncée à maintes reprises pour la violence de ses interventions, la police parisienne opère elle-même une mutation. Le préfet de police Louis Lépine prône le principe d'une modération de l'intervention de ses forces, qui doit désormais préserver les vies humaines. Une autre forme de gestion des grèves apparaît encore dans la première décennie du XX^e siècle : lors de la seconde « manifestation Ferrer », le 17 octobre 1909, qui doit se déployer de la place de la République à la Concorde, les protagonistes s'entendent sur le parcours et le déroulement du cortège. Les pouvoirs publics autorisent la procession des manifestants, qui défilent encadrés par les forces de l'ordre et par les organisateurs.

La naissance de la garde républicaine mobile et sa contribution essentielle à la doctrine française du maintien de l'ordre

En 1909, alors même que la gendarmerie mobile n'était pas encore créée, une chanson humoristique prônait déjà un maintien de l'ordre effectué par les gendarmes :

**« Les grévistes, en braves gens
Sont lassés d'esquinter la troupe
Qui souvent tombe sous leur coup
En voulant aider les agents
Ils disent que c'est barbare
De frapper ainsi des soldats
Qui sont faits pour d'autres combats**

**Il faudrait à ces gens très doux
Des gendarmes à l'eau de rose
Qui ne connaîtraient qu'une chose :**

**Encaisser sans rendre les coups
Alors au premier simulacre
De grève ou de chambardement
Ces gendarmes, passivement
Formeraient un jeu de massacre¹⁵ »**

(15) *La gendarmerie mobile, chanson mi-rosse*, paroles et musique de Henri Magdel, Paris, 1909, BNF Gallica.

Après la fin de la Première Guerre mondiale, la situation sociale liée à l'inflation et à une montée

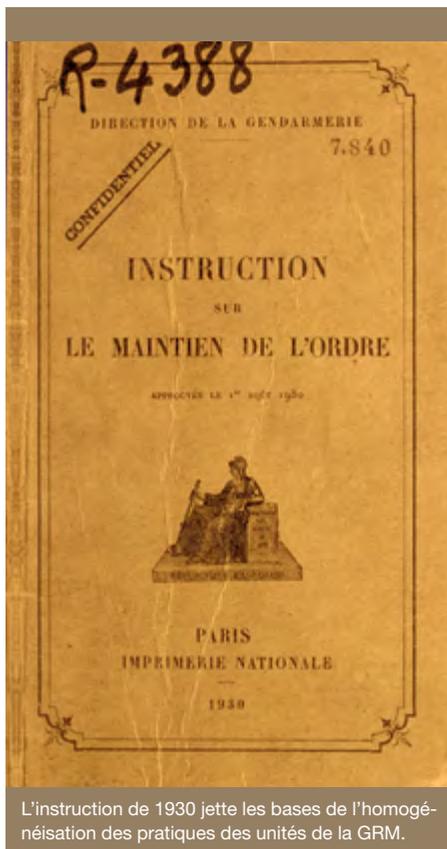
de chômage inquiète les pouvoirs publics, qui appréhendent une insurrection. La puissance des syndicats et la montée du communisme incitent les gouvernants à redéfinir leur position à l'égard d'une force spécialisée dans le maintien de l'ordre. Comment une république peut-elle réprimer violemment les protestations de citoyens ayant participé dans leur ensemble à la défense de la Nation ? La mise en place d'une force spécialisée dans le maintien de l'ordre s'effectue en plusieurs étapes. À la veille de la Grande Guerre, des officiers de gendarmerie comme le capitaine Michel ou le chef d'escadron Bonnet proposent, dans des travaux confidentiels destinés au ministère, la création d'un corps spécialisé, en fondant notamment leurs analyses sur les études d'une psychologie sociale naissante et sur le principe de non-contact avec les foules. Ces approches novatrices ne sont cependant pas suivies d'effets immédiats. En mai 1917, le général Bouchez instaure des « sections de gendarmerie prévôtale » destinées à renforcer les brigades face aux mouve-

ments sociaux. La formation, en juillet 1921, de pelotons mobiles de gendarmerie (PGM) permet de légaliser la constitution d'un corps spécialisé. En 1926, ces pelotons prennent le nom de garde républicaine mobile (GRM). Détachée de la gendarmerie départementale, l'année suivante, la GRM forme une nouvelle subdivision de l'arme.

Les retours d'expérience des officiers de la GRM permettent une évolution dans la doctrine du maintien de l'ordre, symbolisée par l'instruction confidentielle du 1^{er} août 1930. En effet, les 135 pages de ce texte fondateur définissent des principes, décrivent des modes d'action, évoquent les questions fondamentales des réquisitions, du matériel et de l'administration du corps, mais dessinent surtout une vision de l'ordre public dans une démocratie et du rôle des forces de l'ordre puisque « leur intervention n'a d'autre but que d'assurer la liberté et la tranquillité des citoyens ».

Le texte souligne que « *la garde républicaine mobile est une force spécialement destinée à assurer le maintien de l'ordre sur tout le territoire* ». Pour la première fois, un document ne résume pas le maintien de l'ordre à l'application de règlements et de lois mais envisage des cas de figure d'attroupements et la configuration tactique pour y faire face : de la manifestation pacifique à l'émeute insurrectionnelle ; avec une gradation des moyens employés, du

simple encadrement de la foule à la charge de cavalerie. Néanmoins, en deçà des cas ultimes précédant l'emploi des troupes de ligne, tout dans cette instruction vise à diminuer la violence d'une confrontation entre forces de l'ordre et manifestants. Pour cela, plusieurs qualités sont mises avant. D'abord la capacité d'adaptation, la souplesse tactique car « *les directives relatives aux dispositifs à adopter pour le*



L'instruction de 1930 jette les bases de l'homogénéisation des pratiques des unités de la GRM.

maintien de l'ordre ne doivent être en aucun cas considérées comme absolues et intangibles. Elles n'ont pour but que d'exposer des principes généraux, sans limiter en rien l'initiative des exécutants, qui doivent en toutes circonstances s'efforcer de remplir leur mission en évitant les conflits brutaux et sanglants ».

Pour éviter le contact toujours dangereux entre manifestants et forces de l'ordre, des officiers préconisent l'emploi de gaz lacrymogènes. Le souvenir des gaz de combats de la Première Guerre mondiale empêche néanmoins leur adoption par les pouvoirs publics, alors qu'au même moment les policiers allemands de la République de Weimar ont moins de scrupules.

En France alors, ce sont d'abord les qualités humaines des gendarmes chargés du maintien de l'ordre qui priment plutôt que la chimie ou l'équipement. En effet, les aptitudes individuelles à la maîtrise de soi, les capacités professionnelles à l'autocontrainte vis-à-vis des réactions violentes suscitées par les gestes et insultes des manifestants sont essentielles : *« Beaucoup de fermeté, tempérée par le doigté acquis au cours de contacts fréquents avec la foule, une exacte et calme discipline, un haut sentiment du devoir et des responsabilités, telles sont les qualités spéciales que l'on est en droit d'attendre de la gendarmerie et qui sont la base de son action dans ses opérations ».*

Ce texte fondamental privilégie la prévention des troubles, le principe de l'autocontrainte, la modération dans la répression, et permet à la GRM de développer un savoir-faire, diffusé dans *la Revue de la Gendarmerie nationale*, qui y consacre une trentaine d'articles entre 1928 et 1939.



© Coll. ministère de la Défense - Service historique/DEEX/DAI/Fond SHGN

L'AUTEUR

Officier commissionné, le lieutenant-colonel Édouard Ébel est docteur en histoire. Chef du bureau gendarmerie de la division recherche, études et enseignement du Service historique de la Défense, il a publié de nombreux ouvrages et articles relatifs à l'histoire de la gendarmerie, de la police et des préfets. Il assure le cours d'histoire à l'EOGN et est rédacteur en chef de la revue « Force publique ». Il a publié récemment un ouvrage intitulé, *Les ministres de la Guerre, 1792-1870. Histoire et dictionnaire*, Rennes, PUR, 2018, 515 p. et prépare la parution, avec le professeur Hervé Dréviron, des actes du colloque *Symbolique, traditions et identités militaires*, Vincennes, PGP, 2020, 480 p. (à paraître au premier semestre 2020).