

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen des articles de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs (n° 1352) (Mme Alice Thourot, rapporteure)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 47

Mercredi  
23 janvier 2019  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente***





*La réunion débute à 9 heures 30.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.*

*La Commission examine les articles de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs (n° 1352) (Mme Alice Thourot, rapporteure).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous allons procéder à l'examen des articles de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs. Je rappelle que nous avons auditionné hier le ministre de l'Intérieur sur ce texte et que nous avons également procédé à la discussion générale.

## **Chapitre I<sup>ER</sup>** **Mesures de police administrative**

### **Avant l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL55 de M. Ugo Bernalicis et CL56 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Clémentine Autain.** Merci de m'accueillir ce matin à la commission des Lois sur un sujet qui est fort important. Par ces deux amendements, nous demandons que soit adressé un rappel à la loi à toute autorité hiérarchique d'agents publics qui, dans le cadre de manifestations, auraient connaissance de faits délictueux, de violences policières, et ne les signaleraient pas au Procureur de la République. Certes, c'est déjà une obligation, mais il n'y a pas de sanction lorsqu'elle n'est pas respectée. Il ne s'agit pas du tout de se placer dans une logique de délation, mais de prendre en considération la situation préoccupante dans laquelle nous trouvons actuellement sur le plan des droits et libertés : nous voulons saisir l'opportunité pour faire en sorte que la nécessité de révéler des faits répréhensibles, qui relèvent de violences policières, soit mieux respectée.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** J'émet un avis défavorable : le rappel à la loi est une alternative aux poursuites judiciaires décidée par le Procureur de la République, non une sanction disciplinaire ayant vocation à figurer dans un dossier administratif comme vos amendements le demandent. Par ailleurs, vous ne prévoyez ni le respect du principe du contradictoire, ni l'accès des agents concernés à leur dossier, ni une réunion de la commission administrative paritaire, ni la possibilité d'une voie de recours, ce qui pose un vrai problème. Ces amendements instaurent une sanction automatique contraire à l'État de droit et au principe d'individualisation des peines.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL53 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Clémentine Autain.** Je tiens à excuser notre collègue Ugo Bernalicis, qui va arriver – il a été retardé à cause de la neige. Je vois que les membres de la majorité manquent de calme... C'est sans doute parce que nous voulons aborder, à travers nos amendements, la question des violences policières : nous estimons que le Gouvernement n'a pas pris la mesure de la situation et qu'il doit intervenir.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Cet amendement opère une confusion entre les sanctions disciplinaires et l'application de la loi pénale. J'ajoute qu'il est possible à toute victime de se constituer partie civile dans une procédure pénale. L'innovation proposée dans le cadre de votre amendement pourrait être généralisée à l'ensemble du contentieux disciplinaire de la fonction publique ; je ne suis pas certaine que les personnels et les syndicats vous en remercieraient.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL57 de M. Ugo Bernalicis et CL58 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Clémentine Autain.** Par cet amendement, nous proposons de mieux garantir la santé, la sécurité et l'intégrité physique des personnes qui participent à des manifestations en interdisant aux forces de l'ordre de recourir aux lanceurs de balles de défense (LBD), c'est-à-dire les *flash-balls*. Il ne vous a pas échappé que leur emploi a été dénoncé par le Défenseur des droits et que nous avons maintenant un certain nombre d'éléments permettant de certifier l'existence d'un danger : des personnes y ont perdu un œil. Il y a eu des blessés graves chez les manifestants et nous estimons, ne vous en déplaise, que cette question est importante et urgente. La France s'honorerait à cesser d'utiliser les *flash-balls*. Vous savez que d'autres pays, comme l'Allemagne, emploient des méthodes permettant de contenir les manifestations, y compris lorsqu'il y a des situations de tension, sans recourir à ces équipements ou à certains types de grenades – nous en parlerons tout à l'heure. On peut donc imaginer une manière d'entrer dans une logique de désescalade et d'éviter qu'il y ait des blessés extrêmement graves du côté des manifestants, comme c'est le cas aujourd'hui.

**M. Éric Coquerel.** L'amendement CL58 concerne les grenades explosives. Comme l'a souligné Mme Autain, ce sont des armes qui ne sont utilisées dans aucun autre pays européen dans le cadre du maintien de l'ordre. Plusieurs associations, notamment *Amnesty International*, demandent leur interdiction pure et simple pour des raisons liées à leur dangerosité et au principe de proportionnalité qui doit régir le maintien de l'ordre public. Au-delà de la question de l'utilisation des LBD pour des tirs tendus, de nombreuses personnes ont été blessées à cause de grenades explosives simplement lancées en l'air. Nous demandons leur interdiction pour le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Sur le plan juridique, cette disposition n'est pas dans le domaine de la loi puisqu'il s'agit de doctrine du maintien de l'ordre. Je ne peux donc qu'émettre un avis défavorable. Je voudrais également préciser que la doctrine d'emploi fait l'objet d'un travail au sein du ministère de l'Intérieur – c'est important, car cette doctrine doit toujours évoluer.

J'ai entendu ce que vous avez dit à propos de l'escalade de la violence. Pour ma part, je voudrais parler de celle dont ont été victimes les forces de l'ordre, qu'il ne faut pas négliger. Plus de 1 000 policiers et gendarmes ont été blessés au cours des dernières semaines, très gravement pour certains d'entre eux – nous l'avons appris lors des auditions. Des scooters et des casques de moto sont utilisés comme des armes. Il y a vraiment des scènes très violentes et des blessures très graves. Je veux que vous puissiez l'entendre.

**M. Jean-Michel Fauvergue.** Je voudrais ajouter quelques explications supplémentaires : il n'y a plus de *flash-balls* – les LBD n'en sont pas – car ils ont été retirés. Il faudrait savoir très précisément de quoi on parle. Quant aux grenades « explosives », une

grenade est par définition explosive. Celles dites offensives ont été retirées, en particulier aux gendarmes, après « l'affaire Rémi Fraisse ». Il n'y a donc pas de grenades offensives mais des grenades lacrymogènes, dont certaines ont un haut pouvoir de détonation – ce sont les « GLI ». On ne peut pas retirer aux forces de l'ordre les LBD et les grenades lacrymogènes, qui font partie de leur armement collectif : sinon, il ne resterait plus d'arme intermédiaire et l'on irait directement au contact, soit avec ses poings soit avec l'arme létale de dotation. Il n'en est évidemment pas question pour le maintien de l'ordre. De manière générale, les techniques utilisées en France dans ce domaine sont très protectrices pour les manifestants, dans la mesure du possible et des agressions subies. S'il n'y a pas d'agression, il n'y a pas d'utilisation de LBD, de canons à eau ou de grenades lacrymogènes. À chaque fois, en particulier lorsque des LBD sont utilisés, il y a une enquête de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) : la force utilisée en riposte aux agressions fait l'objet d'une enquête, à la fois administrative et judiciaire, ce qui n'est pas le cas pour les agressions subies.

**Mme Clémentine Autain.** En ce qui concerne la compétence, je pense qu'il est important de ne pas déresponsabiliser l'Assemblée nationale en renvoyant à l'exécutif la responsabilité des méthodes d'intervention de la police dans le cadre des manifestations. C'est un sujet sur lequel nous avons à intervenir au nom des droits et libertés.

Par ailleurs, vous nous avez renvoyés aux agressions ou aux tensions liées aux manifestants, alors que j'ai parlé de désescalade – j'insiste sur ce point. Cela ne signifie pas que nous ne voyions pas qu'il peut y avoir, aussi, des provocations du côté des manifestants. Mais c'est la responsabilité de l'État d'avoir un dispositif permettant d'apaiser la situation. Or, nous estimons qu'un certain nombre d'outils créent aujourd'hui davantage de tension en cas de manifestations. Certaines personnes arrivent de façon totalement pacifique, mais sont accueillies avec des gaz lacrymogènes : la police utilise immédiatement des outils qui créent un climat de tension encore plus grande et génèrent une escalade de la violence. Nous en appelons à la responsabilité de l'État.

**M. Éric Coquerel.** J'aimerais répondre à la rapporteure et à M. Fauvergue.

Ce sont bien les grenades GLI que nous avons évoquées. Nous savons ce que nous disons, notamment parce que nous sommes présents dans les manifestations : nous voyons ce qui se passe, au-delà des vidéos et des images qui ont été largement diffusées.

Je suis un peu satisfait de l'évolution du discours de la majorité et de l'exécutif depuis quelques jours. Pendant des semaines, à chaque fois que nous osions condamner non seulement les violences contre les policiers mais aussi les violences inappropriées et non proportionnées commises à l'égard des manifestants, on nous répondait que nous contestions, en réalité, ce que fait la police. D'après ce que j'ai entendu hier lors de l'audition de M. Castaner, on admet maintenant que le mouvement en cours a été durement réprimé. Selon plusieurs sources, environ 17 personnes ont perdu un œil, c'est-à-dire qu'elles sont handicapées à vie, et il y aurait une centaine d'autres blessés graves. Ce n'est pas proportionné aux violences physiques exercées par les manifestants.

Nous condamnons celles qui sont commises à l'égard des policiers, mais il ne faut pas nous demander de le faire, cinquante fois, dès que nous parlons des violences policières. Nous condamnons les violences contre les policiers. Vous, par contre, vous avez nié pendant des semaines toute violence, comme M. Castaner l'a encore fait la semaine dernière en réponse à une question au Gouvernement posée par M. Bernalicis. Il y a une évolution, et c'est tant mieux : comme nous, vous voyez les images qui contredisent largement ce que

M. Fauvergue a déclaré. On y voit des manifestants qui ne menacent pas des policiers – je rappelle que le LBD doit être utilisé en cas de légitime défense – mais qui sont gravement blessés. Il y a donc un problème. Pourquoi demandons-nous une interdiction ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Merci, monsieur Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Je vais conclure sur ce point.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Vous avez épuisé votre temps de parole.

**M. Éric Coquerel.** On voit bien que les voix de l'opposition vous gênent. Heureusement que c'est un peu plus ouvert à la commission des Finances...

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Tout le monde doit respecter les mêmes règles.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL59 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Clémentine Autain.** Par cet amendement, nous continuons à vous proposer de mieux garantir la santé, la sécurité et l'intégrité physique des personnes qui participent à des manifestations, en encadrant le recours des forces de l'ordre à des véhicules blindés dotés de liquide incapacitant ou à toute arme d'une dangerosité supérieure ou égale dans le cadre de manifestations sur la voie publique ou d'attroupements.

Il ressort des faits récents que des véhicules blindés utilisant du liquide incapacitant ont été utilisés d'une manière manifestement disproportionnée contre des personnes exerçant leur liberté de manifester. Nous estimons que l'usage de telles armes à l'encontre de manifestants doit être strictement encadré par une doctrine d'emploi fixée par arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur, de la Justice et de la Santé.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Même avis défavorable que précédemment pour les mêmes raisons.

**M. Jean-Michel Fauvergue.** Je souhaiterais avoir une précision : je n'ai jamais entendu parler, en quarante années passées dans la police, de liquide incapacitant. J'aimerais savoir ce que c'est.

**Mme Clémentine Autain.** Vous devriez venir à des manifestations !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL54 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Clémentine Autain.** Nous vous proposons de créer, à titre expérimental et dans un esprit consensuel, un observatoire des violences policières, en particulier celles commises lors des manifestations sur la voie publique. Cela permettrait de disposer d'une information objective et étayée sur les violences commises par des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public dans l'exercice de leurs fonctions, notamment dans le cadre des manifestations sur la voie publique. Nous pourrions ainsi avoir des éléments précis sur la façon dont les manifestations se déroulent et dont le

maintien de l'ordre est assuré, en préalable à une évolution des dispositions législatives en vigueur.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Cet amendement est satisfait : il y a déjà, avec le Défenseur des droits, que vous citez régulièrement comme source, un observatoire au niveau national.

**Mme Clémentine Autain.** Le Défenseur des droits publie régulièrement des interpellations, notamment sur les *flash-balls* et les grenades – comme il vient encore de le faire –, mais je constate que ce n'est malheureusement pas suivi d'effet. Un observatoire pourrait être plus précis et avoir un dialogue un peu plus permanent avec nous et avec l'exécutif, en vue de faire évoluer la loi dans l'état d'esprit que j'ai indiqué tout à l'heure.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL60 de Mme Danièle Obono.*

**M. Éric Coquerel.** Par cet amendement, nous demandons au Gouvernement de présenter, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation du présent texte, un rapport évaluant de manière détaillée et exhaustive les moyens utilisés pour le maintien de l'ordre, en particulier l'emploi des armes létales, intermédiaires et non létales. Cela nous permettra d'avoir un état des lieux complet sur ce qui s'est passé lors du mouvement des « gilets jaunes ». Je rappelle qu'il y a eu, dans le passé, de tels rapports et que des commissions d'enquête ont porté sur le maintien de l'ordre lors de grands événements sociaux ou étudiants. Je crois que c'est nécessaire pour connaître les évolutions relatives à l'armement de la police et aux doctrines du maintien de l'ordre.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** J'émet un avis défavorable. La commission des Lois peut créer une mission d'information sur ce sujet, comme elle le fait régulièrement. C'est l'Assemblée nationale qui contrôle le Gouvernement, et non ce dernier qui se contrôle lui-même. Je précise aussi que nous avons demandé, par voie d'amendement, qu'il y ait une évaluation de l'application du chapitre 1<sup>er</sup> du projet de loi. J'espère que vous nous suivrez sur ce point.

**M. Éric Coquerel.** Nous allons néanmoins maintenir l'amendement, et j'espère que vous soutiendrez notre demande d'une commission d'enquête sur l'utilisation des LBD et des grenades GLI.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL42 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Clémentine Autain.** Nous voulons essayer d'encadrer l'utilisation par les forces de l'ordre des techniques d'immobilisation dans le cadre des manifestations. De nombreuses méthodes utilisées dans ce domaine ont, en effet, posé de réelles difficultés et semblent mettre en danger les personnes qui manifestent. Nous estimons que le recours à ces techniques contre les manifestants doit être strictement encadré par une doctrine d'emploi fixée par un arrêté conjoint des ministres concernés.

J'aimerais poser une question à la rapporteure : sans jeter l'opprobre sur l'ensemble des policiers, avez-vous pris la mesure des violences commises ? De très nombreuses vidéos circulent ; il y a des blessés graves du côté des manifestants. Comme aucun de nos

amendements ne paraît appelé à recevoir votre assentiment, est-il possible de savoir quelles dispositions le Parlement va prendre afin d'envoyer un signal permettant d'assurer une désescalade et la protection des manifestants, dans un pays où le droit de manifester, les libertés et les droits fondamentaux devraient être particulièrement défendus et respectés ?

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** L'IGPN et la justice existent : elles font ce travail, et je pense qu'il faut les en remercier. Il n'y a pas de vide dans un État de droit tel que le nôtre.

Ce n'est pas de mon côté que l'on jette l'opprobre sur les policiers, et je n'accepte aucune leçon de votre part. Je pense avoir pris souvent des positions en faveur de nos forces de l'ordre, qui sont mobilisées depuis des semaines dans des conditions difficiles, face à des violences très importantes. Je ne vous permettrai pas de tenir de tels propos (*Applaudissements sur les bancs du groupe La République en Marche*).

Sur le fond, je donne un avis défavorable à votre amendement. Les dispositions que vous proposez ne relèvent pas du domaine de la loi.

Enfin, comme je note une volonté d'immixtion dans le programme de formation des écoles de police, je vous invite à aller les visiter – celle de Nîmes, par exemple, où je me suis rendue et qui assure un travail extraordinaire – et à ne pas remettre en cause le travail réalisé par les équipes pédagogiques sans même avoir fait le déplacement.

**M. Éric Coquerel.** Je suis éberlué de vous entendre dire que le Parlement n'a pas à légiférer sur le pouvoir attribué à la police, en particulier celui qui consiste à exercer la violence légitime – et ce n'est pas le moindre des pouvoirs. Qu'allons-nous faire d'autre que de légiférer dans le cadre de la nouvelle loi anti-casseurs que vous nous proposez ? Nous allons bien avoir une influence sur la manière dont on assure le maintien de l'ordre ! Vos propos sont incroyables.

J'ai débattu ce matin avec un syndicaliste policier. On nous dit qu'il y a un besoin de formation, notamment aux LBD, et de nouveaux équipements. Vous laissez entendre que tout va bien dans le meilleur des mondes en ce qui concerne le maintien de l'ordre. Mais si c'était le cas, on n'aurait pas le bilan que l'on connaît aujourd'hui. Même selon les policiers qui sont en première ligne, il faut réfléchir à ces sujets. On utilise des armes de plus en plus dangereuses. Votre réponse est hallucinante. J'ajoute que ce n'est pas un hasard si ces armes ne sont pas utilisées ailleurs en Europe. On a bien compris que vous n'allez pas voter l'interdiction que nous demandons, mais vous ne pouvez pas répondre que tout va bien et qu'il n'y a pas besoin de formation. Les policiers les plus lucides le disent : ils se rendent compte qu'ils se trouvent ensuite en difficulté.

**M. Sacha Houlié.** Il y a au moins deux erreurs dans les propos qui viennent d'être tenus.

La première concerne la faculté de légiférer sur les violences policières. Il y aura des études. Nous allons demander au Gouvernement de remettre un rapport sur l'usage des mesures de police administrative que nous allons adopter, comme nous l'avons déjà fait pour d'autres textes – l'amendement déposé par la majorité reproduit à l'identique d'autres dispositifs.

Par ailleurs, il appartient certes au Parlement de légiférer, mais aussi au Gouvernement de contrôler l'action des pouvoirs publics. Je me suis rendu vendredi dernier dans un commissariat de quartier où il y a eu un usage des LBD qui est extraordinaire par rapport aux conditions habituelles : 30 balles ont été utilisées à Poitiers, qui est une petite ville. Mais il n'y a eu aucun blessé, *a fortiori* aucun blessé grave. Par ailleurs, ces armes ont été employées dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, pour assurer un désencerclement, par des agents qui ont suivi des formations, notamment à l'étranger auprès de collègues belges – ces derniers utilisent, au demeurant, des calibres plus importants.

Ce que vous dites est radicalement inexact et témoigne d'une méconnaissance profonde du terrain.

**M. Jean-Michel Fauvergue.** Je voudrais dire à M. Coquerel qu'il ne faut pas se montrer méprisant dans cette commission des Lois. Ma personne n'est certes pas sacrée (*Sourires*) mais elle doit quand même être respectée. On a compris, à plusieurs reprises, que vous n'aimez pas la police – quand vous avez fait l'objet de perquisitions et que vous avez parlé de « police politique ».

**M. Ugo Bernalicis.** Vous voulez parler de l'affaire Benalla ?

**M. Jean-Michel Fauvergue.** La formation existe dans la police et la gendarmerie, et elle est mise à jour régulièrement, notamment en ce qui concerne les LBD – il y a un protocole pour leur usage. Que l'on puisse progresser sur ces sujets, je n'en doute pas. Le ministre a d'ailleurs annoncé hier que tout utilisateur de LBD aura désormais une caméra – cela nous permettra de savoir réellement quelles sont les conditions d'utilisation. Cela s'ajoutera à la sécurité déjà assurée par les enquêtes de l'IGPN. Comme cela vient d'être dit, par ailleurs, ce type d'armes intermédiaires existe aussi dans d'autres pays. Certains d'entre eux utilisent même des balles en caoutchouc dans le cadre des manifestations – cela fait très longtemps que ce n'est plus le cas en France et ce n'est pas désirable. Il faut vous tenir au courant de ce qui se passe ailleurs.

**M. Guillaume Larrivé.** Notre pays a besoin d'apaisement. Aux outrances verbales de l'opposition répondent parfois les excès de langage du groupe majoritaire. La parole de chacun est libre, mais dans le respect des institutions républicaines et de notre police nationale.

Nous avons une autorité constitutionnelle, le Défenseur des droits, héritier de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, dont une des missions est de veiller au respect de la déontologie par les forces de l'ordre, ce que fait également, au sein du ministère de l'Intérieur, l'inspection générale de la police nationale (IGPN), qui agit au plan administratif ou judiciaire.

Tout cela néanmoins ne doit pas nous interdire d'exercer nos prérogatives de contrôle de l'action du Gouvernement. Nous sommes en droit de nous interroger, le cas échéant, sur le pilotage ou les instructions données par le ministre de l'Intérieur aux forces de l'ordre.

Or, on a constaté, ces dernières semaines, des fluctuations dans la doctrine d'emploi et dans la mise en œuvre concrète des opérations de maintien de l'ordre, notamment à Paris. D'où ma proposition, qui n'est pas une proposition législative car je ne crois pas que ce sont des amendements qui régleront ces questions et c'est la raison pour laquelle je ne voterai pas

l'amendement qui nous est soumis : il me paraîtrait utile en revanche que, de manière tout à fait sereine, nous auditionnions le directeur général de la police nationale, pour qu'il nous expose très concrètement son action, le chef de l'IGPN et le Défenseur des droits.

**Mme Clémentine Autain.** Je voudrais dire à la rapporteure, qui prétend que nos amendements portent sur des questions du ressort de l'exécutif, qu'ils n'ont pas été jugés irrecevables. Rien n'indique donc que l'adoption des mesures que nous proposons ne relève pas de la compétence du Parlement.

Quant au fond, si nous voulons protéger les manifestants et la police, nous devons être capables d'analyser ce que la situation actuelle a de tout à fait exceptionnel : cinq mille gardes à vue, un nombre incroyable de blessés, sans doute du jamais vu depuis 1968.

Oui, nous avons besoin d'apaisement et je souhaiterais savoir – même si j'ai bien compris que l'on n'avait pas le droit de poser des questions dans cette Commission – quelles mesures le législateur compte prendre pour faire en sorte que la police soit irréprochable et qu'elle bénéficie, pour cela, de moyens lui permettant de mieux appréhender les manifestations, sachant qu'aujourd'hui, un certain nombre de policiers sont envoyés au front, dans les manifestations, sans avoir été formés à ce type d'interventions, tout à fait particulières. Que faisons-nous pour empêcher les violences policières et amorcer une désescalade ?

**M. Jean-François Eliaou.** La proposition de loi que nous examinons a pour objectif de limiter au maximum l'action des casseurs, qui viennent systématiquement polluer des manifestations – pas toujours déclarées, malheureusement – et mettent les forces de police et l'ensemble de la population dans une situation extrêmement difficile. Nous espérons donc que les mesures que nous prendrons dans le cadre de ce texte permettront de mettre un terme aux exactions que nous subissons depuis quelques semaines.

J'ajoute que nous devons tout faire pour qu'à l'avenir cette violence ne devienne pas le mode d'expression systématique des opinions défavorables à l'action des pouvoirs publics.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Madame Autain, la loi fixe les grands principes, elle n'a pas à déterminer le programme de formation exact des policiers, ni des vétérinaires ou autres. Quant à la doctrine d'emploi, je répète qu'elle fait actuellement l'objet d'une réflexion au ministère de l'intérieur. Enfin, s'agissant des sanctions individuelles, vous ne pouvez pas faire comme si la justice ou l'IGPN n'avaient pas été saisies et que des enquêtes n'étaient pas en cours.

Monsieur Larrivé, je suis d'accord avec vous sur le contrôle parlementaire. Je rappelle d'ailleurs qu'en 2015, MM. Noël Mamère et Pascal Popelin ont animé, à l'Assemblée nationale, une commission d'enquête sur le maintien de l'ordre.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur Larrivé, votre demande a été entendue. Nous pourrions en discuter lors d'une prochaine réunion du bureau de la Commission.

**M. Philippe Gosselin.** Bien que la doctrine d'emploi soit une question qu'il faudra nécessairement que nous abordions, je pense que nous n'avons pas à débattre ici de la formation des forces de l'ordre.

Mon intervention a surtout pour objet de réagir aux propos de certains de nos collègues, qui mettent toutes les violences perpétrées sur le même plan. Le respect de l'autorité publique et de la force publique s'impose à tous, il faut le rappeler avec force. Je ne nie pas qu'il puisse y avoir eu des manquements individuels, mais la justice s'en est saisie, et cela ne doit en aucun cas être prétexte à un amalgame, dans la violence, entre casseurs et forces de l'ordre.

Ce texte n'a pas vocation à interdire les manifestations, et si tel était le cas, nous ne pourrions évidemment l'accepter. Il vise à mettre hors d'état de nuire les casseurs, qui n'ont qu'un objectif, déstabiliser la démocratie, laquelle doit aussi savoir se protéger.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je suis tout à fait sensible à la demande faite par M. Larrivé de procéder à quelques auditions supplémentaires, notamment à celle du directeur de l'IGPN, puisque celle-ci a diligenté 81 enquêtes. Il me semblerait pour le moins assez maladroit de procéder à l'examen de cette proposition de loi dans l'hémicycle avant d'avoir procédé à l'audition de cette personne. C'est un préalable indispensable.

**M. Guillaume Larrivé.** La rapporteure vient d'évoquer une commission d'enquête de 2015. Je tiens à ce que figure au compte rendu le fait que je ne m'inscris pas du tout dans une démarche identique à celle de M. Mamère, qui présidait cette instance et dont le but était en réalité de mettre en cause les militaires de la gendarmerie nationale. Je souhaite pour ma part que la commission des Lois procède, dans un climat apaisé, à une ou deux auditions complémentaires, qui puissent nous éclairer. Ma démarche n'a rien de suspicieux, je tenais à le préciser.

**M. Alain Turrett.** Je constate depuis quelques jours que les victimes semblent avoir changé de camp. Jusqu'à présent, on dénonçait les menaces lancées par les gilets jaunes – qu'ils soient alliés ou non avec des casseurs – contre ceux qui n'étaient pas d'accord avec eux ou contre les forces de l'ordre ; à présent, il semble que ce soient les Gilets jaunes qui fassent l'objet de menaces. J'en viens à me demander s'il ne faudrait pas assurer leur protection...

*La Commission rejette l'amendement CL42.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL61 et CL62 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Clémentine Autain.** Ces amendements ont trait à la formation des forces de l'ordre. J'en profite pour insister sur le fait qu'une loi de prévention et de sanction des violences commises lors des manifestations doit impérativement contenir des dispositions permettant de prévenir les violences policières. Or cette proposition de loi ne comporte rien de tel, et la majorité ne semble pas avoir conscience de la gravité de la situation et de la nécessité d'agir.

Vous rejetez nos amendements au motif qu'ils concernent des mesures réglementaires, mais je vous rappelle que la majorité a fait adopter une loi interdisant les téléphones portables à l'école, ce qui est quasiment de l'infra-réglementaire, puisque l'on peut parfaitement imaginer que c'est aux chefs d'établissement de statuer.

J'ai le sentiment que vous ne prenez pas la mesure de la situation, absolument inédite, dans laquelle nous nous trouvons. Bien sûr, vous êtes prompts à vous écrier que l'ordre social est bousculé lorsqu'un cadre d'Air France se fait arracher sa chemise, mais je

parle ici de blessés graves, en nombre, qui ont perdu soit un œil, soit une main, ou de personnes qui ont tout simplement peur d'aller manifester parce qu'elles ont le sentiment que ce droit est contesté et réprimé.

C'est un climat intolérable dans une démocratie, et notre devoir est de prendre des mesures pour apaiser la situation et conduire à une désescalade. Il ne s'agit pas de renvoyer dos à dos la police et les casseurs : les responsabilités ne sont pas les mêmes, et les forces de l'ordre ont l'exclusivité de la violence légitime. C'est à nous de leur donner les outils adéquats.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL76 de M. Jean-François Eliaou.*

**M. Jean-François Eliaou.** L'objet de cet amendement est de faciliter les modalités de déclaration d'une manifestation.

L'organisation d'une manifestation sur la voie publique est soumise à un régime de déclaration préalable dont les formalités sont déterminées par l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure. Néanmoins, dans leur très grande majorité et lorsqu'elles existent, les déclarations ne sont pas conformes aux obligations fixées par cet article. Nous proposons donc d'alléger la procédure et d'instaurer un formulaire CERFA.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Avis favorable. Il y a en effet dans la procédure de déclaration quelques éléments désuets comme, par exemple, l'obligation pour le déclarant de résider dans le département. Par ailleurs, abaisser le nombre d'organiseurs de trois à un est un gage de meilleure efficacité.

**M. Éric Diard.** Je crains de ne pas comprendre. L'exposé des motifs que nous a présenté M. Eliaou ne me semble pas correspondre au texte de l'amendement, qui propose la réduction du nombre de signataires de la déclaration.

**M. Jean-François Eliaou.** Les services constatent souvent que les déclarations sont incomplètes, notamment parce qu'elles exigent la signature de trois organisateurs domiciliés dans le département. Nous pensons qu'une seule signature est suffisante et que la domiciliation dans le département est inutile. Nous simplifions en ce sens.

*La Commission adopte l'amendement. L'article 1<sup>er</sup> A est ainsi rédigé.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 211-3-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : *Instauration de périmètres de contrôle lors des manifestations*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL105 de la rapporteure, CL4 de M. Paul Molac, CL35 de Mme Marietta Karamanli, CL43 de M. Ugo Bernalicis et CL82 de M. Jean-François Eliaou.*

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** L'article 1<sup>er</sup> ne me paraît pas juridiquement stabilisé. C'est la raison pour laquelle je vous propose sa suppression, sachant que le Gouvernement doit nous en proposer une nouvelle rédaction d'ici la séance.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Le contrôle des effets personnels des passants aux abords des manifestations existe déjà dans notre droit. Le recours aux contrôles d'identité sur réquisitions du parquet est devenu fréquent dans le cadre des manifestations, voire systématique lors des manifestations d'ampleur nationale.

La transposition dans le droit commun de la généralisation des contrôles des effets personnels des passants aux abords des manifestations à risque ou non déclarées, en élargissant le dispositif des périmètres de protection et de sécurité prévus dans la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, la rapproche de fait des dispositifs de l'état d'urgence. Il s'agit à nos yeux d'une mesure attentatoire aux libertés fondamentales garanties par la Constitution.

Par ailleurs, cet article donne la possibilité à l'autorité administrative de s'affranchir de l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire, reprenant également une disposition de l'état d'urgence par ailleurs déclarée non conforme à la Constitution en janvier 2018, faute de garanties suffisantes.

C'est la raison pour laquelle nous demandons, par l'amendement CL4, la suppression de cet article.

**Mme Marietta Karamanli.** Des mesures existent déjà dans notre droit pour prévenir les débordements dans les manifestations. Ainsi, le filtrage des manifestants lors des manifestations les plus sensibles est déjà possible, et cet article nous semble donc superflu.

Par ailleurs, la transposition dans le droit commun de dispositions qui relèvent de la loi de l'état d'urgence comporte un risque d'inconstitutionnalité.

Enfin, et c'est le plus important, l'efficacité de la riposte me paraît devoir beaucoup à la manière dont sont organisées les choses. En l'occurrence, nous avons moins un problème de normes que de mise en œuvre de ces normes.

La participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires et de destructions ou de dégradations est déjà visée par le code pénal en son article 222-14-2 ; ce qui manque, ce sont les moyens. À titre d'exemple, alors qu'il manque aujourd'hui un millier de CRS, la dernière promotion de gardiens de la paix de septembre 2018 n'en comporte qu'une trentaine, ce qui veut dire que, si l'on veut des effectifs suffisants, il faudrait, dans les trois prochaines années, ouvrir plus de trois cents postes par an.

C'est la raison pour laquelle nous demandons la suppression de cet article. Cela étant nous restons prudents quant à la proposition que fera le Gouvernement pour le remplacer.

**M. Ugo Bernalicis.** Je ne reviendrai pas sur votre comportement général depuis le début de cette commission que j'ai pu suivre dans le train, en retard à cause de la neige, mais la pression que vous avez mise sur mes collègues ce matin, leur laissant à peine le temps de défendre leurs amendements, illustre bien l'ambiance qui règne dans cette salle.

**Mme Yaël Braun-Pivet.** Nous exigeons simplement le respect des règles de cette commission et de notre assemblée, monsieur Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Cela étant, quelque chose m'échappe. Je regrette que le ministre ne soit pas présent ce matin, puisqu'il a défendu hier, devant nous, cet article 1<sup>er</sup>. Or, il s'agit manifestement aujourd'hui de détricoter intégralement cette proposition de loi du groupe

Les Républicains en adoptant tous les amendements de suppression. Cela nous permettra certes de tomber d'accord, mais à quoi bon toutes ces gesticulations ? À quoi bon nous avoir expliqué hier que ces mesures administratives concernant le périmètre de sécurité étaient de bonnes mesures car elles dispensaient d'avoir recours à une autorisation judiciaire et contribuaient ainsi à désengorger les services ?

**M. Michel Zumkeller.** Je souhaite dire un mot de la manière dont nous travaillons. Découvrir ce matin un amendement de la rapporteure, déposé hier à vingt-deux heures pour supprimer l'article 1<sup>er</sup>, c'est nous traiter avec le plus grand mépris, ou je ne m'y connais pas. Voilà un moment que cette proposition de loi est « dans les tuyaux », et vous pouviez procéder autrement. J'en déduis que le Gouvernement et la majorité n'ont pas trouvé d'accord, et que l'on tient pour nul l'examen du texte par la commission, ce qui est inacceptable.

On ne cesse de se lamenter sur le fait que le Parlement n'est pas respecté, mais ce n'est pas étonnant ! Cette suppression de l'article 1<sup>er</sup> au dernier moment est proprement indigne !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je tiens à préciser que l'amendement CL82, présenté par le groupe majoritaire, est en ligne depuis plusieurs jours.

**M. Didier Paris.** Je soutiens l'amendement de la rapporteure. En effet l'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi est extrêmement important et doit trouver, dans sa formulation, l'exact équilibre entre la liberté constitutionnelle de manifester, à laquelle nous sommes tous attachés, et l'opérationnalité des mesures qu'il instaure, car la liberté de manifester ne vaut que pour autant qu'elle est effective, donc protégée.

Or, dans sa rédaction actuelle, le texte n'offre pas toutes les garanties en matière de libertés individuelles. Il y manque par exemple des précisions concernant l'encadrement légal de ce périmètre, en particulier la durée pendant laquelle il peut être mis en place.

De même, le texte ne prévoit pour l'instant aucune voie de recours, ce qui est d'autant plus essentiel que, dans certains cas, les dispositions prises en urgence ne pourront être notifiées aux organisateurs.

Il me paraît donc de bon sens de retravailler cet article, en vue de son examen en séance.

**M. Éric Ciotti.** Nous émettions hier, lors de l'audition du ministre de l'Intérieur, des inquiétudes quant à la déconstruction de cette proposition de loi issue du Sénat. Eh bien, vous entamez ce matin, avec méthode et constance, cette entreprise de déconstruction qui, nous le craignons, va vider ce texte de son intérêt et de sa substance, et donc de son efficacité pour restaurer l'ordre républicain et mieux protéger ceux qui en sont les garants, c'est-à-dire nos forces de l'ordre.

C'est que nous nous trouvons pris au cœur des débats entre les différentes tendances de la majorité, dominées par une idéologie très ancrée à gauche, nous sommes au cœur des divergences entre le Gouvernement et la majorité, et – j'en fais le pari – le « en même temps » présidentiel va une nouvelle fois aboutir à de l'immobilisme, c'est-à-dire qu'au-delà de l'affichage et des exercices de communication du Premier ministre au « vingt-heures » de

TF1, la loi qui sera promulguée dans quelques mois ne modifiera qu'à la marge le droit existant.

Nous allons aborder tout à l'heure la question des fichiers : le ministre en a déjà considérablement limité la portée en parlant de quelques centaines de personnes alors qu'il est manifeste que les auteurs de ces violences récurrentes sont bien plus nombreux.

En supprimant cet article, vous supprimez un élément substantiel de l'équilibre général de ce texte. Nous contestons aujourd'hui votre attitude qui consiste à faire semblant de réformer pour en définitive ne rien changer.

**M. Paul Molac.** *Errare humanum est, perseverare diabolicum...* Nos collègues de La République en Marche proposent de supprimer cet article. Sur la forme, il y aurait en effet à redire ; sur le fond, c'est une bonne chose car ce texte, loin d'offrir une protection contre les casseurs est en réalité un texte liberticide. Pour condamner les casseurs, nous disposons déjà de tout un arsenal, le problème est de les identifier, ce qui nécessite du renseignement, et non une loi supplémentaire.

**M. Alain Tourret.** Tout comme le droit de grève, le droit de manifester est un droit constitutionnel qui s'exerce « dans le cadre des lois qui le réglementent ». Il y a donc tout un équilibre à trouver. Une question se pose par ailleurs, qui est celle de la responsabilité collective : que la responsabilité personnelle de quelqu'un qui commet un geste violent soit engagée, c'est une chose, mais que celui qui reçoit le coup puisse assigner en réparation dans le cadre civil tout participant à une manifestation non autorisée, c'en est une autre.

**Mme Marietta Karamanli.** Nous aimerions au moins savoir, madame la rapporteure, à quel moment nous aurons connaissance de l'amendement annoncé du Gouvernement ?

**Mme Laurence Vichnievsky.** Les conditions dans lesquelles nous travaillons font que chacun s'échauffe un peu, ce que l'on peut comprendre.

Notre groupe n'a pas déposé d'amendement de suppression, mais nous avons des réserves sur cet article. Or, nous entendons aujourd'hui notre rapporteure nous dire que le Gouvernement est en train de travailler à une nouvelle version de cet article. Nous demander de nous prononcer sur le maintien ou la suppression de celui-ci me paraît donc assez surréaliste, étant donné que nous ne disposons pas de cette nouvelle version, qui est en ce moment, si j'ai bien compris, devant le Conseil d'État. Pour une fois, la position centriste va bien me convenir car, comme je le dis souvent, si je suis centriste, ce n'est pas parce que je n'ai pas d'opinion, mais parce que, selon les cas, je me situe plutôt à gauche ou plutôt à droite. En la circonstance, compte tenu des conditions dans lesquelles la discussion a lieu, je crois que la position raisonnable est de s'abstenir.

**M. Ugo Bernalicis.** J'aimerais bien comprendre la stratégie du groupe majoritaire et du Gouvernement, car si l'article 1<sup>er</sup> est manifestement voué à être supprimé, il va en fait revenir sous une autre forme dont nous ignorons les contours. Pouvons-nous recevoir la garantie de disposer de la nouvelle version vendredi au plus tard, c'est-à-dire en même temps que l'ensemble des amendements de nos collègues ? Il faut au moins que nous sachions quel sera l'équilibre général du dispositif, notamment en ce qui concerne les voies de recours.

Nous voyons bien, en revanche, quel signal vous voulez donner : vous reprenez un texte de la droite pour apparaître fermes sur le plan sécuritaire, pour ensuite revenir partiellement en arrière, alors que le droit en vigueur offre déjà énormément de possibilités en matière de maintien de l'ordre. Si vous n'êtes pas capables de vous en saisir, peut-être faudrait-il songer à changer de gouvernement...

**Mme Cécile Untermaier.** Comme nous avons présenté un amendement de suppression, nous sommes donc satisfaits de constater que la rapporteure est elle-même favorable à cette suppression. Néanmoins, je voudrais faire deux observations.

Première observation : notre recherche d'équilibre entre libertés et sécurité ne doit pas être interprétée par certains comme une défiance vis-à-vis des forces de police et de gendarmerie. Lorsque nous introduisons des nuances, ce n'est pas du tout dans le cadre d'un discours radical laissant penser que nous nous méfions d'elles. Bien au contraire, nous les soutenons. Pour autant, nous ne devons pas avoir peur d'introduire des mesures qui temporisent des actions, tout en étant conscients de la difficulté de leur mission.

Deuxième observation : nos conditions de travail ne sont pas excellentes, vous en conviendrez, madame la présidente. Alors que nous venons d'examiner un texte sur la justice, nous passons à une proposition de loi qui bouleverse complètement nos modes de réflexion et notre vision de l'équilibre entre forces de l'ordre et sécurité. Nous devrions tout de même avoir les amendements du Gouvernement en commission des Lois et non pas seulement dans l'hémicycle. Le prédécesseur de Mme Belloubet avait pris l'engagement qu'aucun amendement fondamental ne serait plus présenté en séance sans avoir pu être discuté par les commissaires aux lois. Or, voilà que nous dissertons sur un amendement en sachant pertinemment qu'un autre amendement va être présenté par le Gouvernement. Je regrette le manque de célérité et de réactivité du Gouvernement qui a inscrit ce texte à l'agenda de l'Assemblée.

**M. Éric Diard.** Je regrette l'absence du ministre de l'Intérieur et du secrétaire d'État. Nous examinons un texte important sans le concours du Gouvernement.

**M. Jean-François Eliaou.** C'est une proposition de loi !

**M. Éric Diard.** Je connaissais la vente à la découpe et je découvre le texte à la découpe. Ce texte va être complètement démantelé. On veut supprimer l'article 1<sup>er</sup> pour le remplacer par un amendement gouvernemental que l'on ne connaît pas. On va modifier l'article 2, l'article 3 et l'article 4. D'après M. Nuñez, l'article 5 est inutile car satisfait. Et le Gouvernement n'est pas d'accord avec l'article 7. Bref, nous examinons un texte qui va être complètement démantelé et vous nous demandez de lâcher la proie pour l'ombre. Ce n'est pas sérieux. On ne peut pas supprimer l'article 1<sup>er</sup> en attendant un amendement dont nous ne connaissons pas le contenu.

**M. Sacha Houlié.** Je suis surpris que certains feignent la surprise. Nous n'avons jamais fait mystère du fait que la proposition de loi qui nous était proposée n'était qu'un « véhicule » et qu'il y avait entre nous des divergences de fond. En l'occurrence, nous n'avons jamais caché que la rédaction de cet article 1<sup>er</sup>, telle qu'issue du Sénat, ne nous convenait pas. Nous avons prévu de réécrire ou de supprimer cet article. Le ministre et le secrétaire d'État l'ont annoncé hier, lors de leur audition. Il n'y a donc pas lieu d'être surpris de la façon dont nous opérons.

Quant aux articles suivants, dont l'utilité est beaucoup plus affirmée et établie que celle de l'article 1<sup>er</sup>, nous voulons les modifier. Certains s'interrogeaient sur le rôle du législateur. C'est précisément son rôle que de préciser et de corriger les textes qui lui sont soumis, y compris lorsqu'ils viennent du Sénat.

**M. Philippe Latombe.** Je ne reviendrai pas sur ce qu'a dit Laurence Vichnievsky pour le groupe MODEM mais je vais faire un peu d'archéologie législative. En 1970, les mêmes discussions se sont déroulées dans cette enceinte et elles ont donné lieu à un texte connu, qui a été republié plusieurs fois : un discours dans lequel François Mitterrand déclarait « Vous frappez à tort et à travers ». Sincèrement, je vous conseille de vous replonger dans ce texte : vous verrez que les craintes exprimées à l'époque sont les mêmes que celles qui s'expriment aujourd'hui. Avec le recul d'une quarantaine d'années, vous pourrez juger si ces craintes étaient fondées ou non. En 1970, le Parlement débattait d'une loi anti-étudiants, anti-casseurs, post-1968. Notre code actuel est imprégné de ces événements et, pour autant, il n'y a pas eu d'atteinte aux libertés fondamentales comme certains le redoutaient à l'époque. Nous proposons d'attendre d'avoir le texte en séance pour nous prononcer, tout en ayant aussi ce recul historique.

**M. Philippe Gosselin.** L'équilibre de ce texte est très délicat, tout le monde en convient. Il faut éviter à la fois de faire de l'angélisme et de stigmatiser les forces de l'ordre. Nous sommes extrêmement sensibles à cet aspect des choses. Nos concitoyens attendent qu'il n'y ait plus de chienlit dans ce pays et cela nous va très bien. Le problème est que rien n'est prêt. Sacha Houlié vient de le dire : comme il fallait un véhicule, on garde celui-là mais on vide tout ce qu'il y a dedans. On se demande s'il y a un pilote ou s'il s'agit d'un objet connecté.

Ce qui est certain, c'est que la majorité et le Gouvernement sont un peu déconnectés des attentes. Nous allons adopter un texte qui se rit du Parlement et du travail nécessaire en commission. J'avoue en concevoir un certain dépit. Ce n'est pas respectueux de la façon dont on doit travailler. Le ministre n'est pas là. Même s'il n'y est pas tenu car il s'agit d'une proposition de loi, c'est néanmoins un texte qui a été repris à la demande expresse du Président de la République. Si ce n'est pas la main de l'exécutif, je ne sais pas ce que peut être la main de l'exécutif.

En plus, nous attendons toujours l'amendement du Gouvernement qui, en fait, n'a pas totalement tranché. Les débats de ce matin montrent bien qu'il y a de très fortes dissensions sur le sujet au sein de la majorité. Cela suscite des réactions épidermiques et des désaccords sur le fond et sur la forme. Au-delà des problèmes de fond qui pourraient nous séparer, au moins pourrions-nous être d'accord sur la forme et sur le respect du travail parlementaire. Une fois de plus, ce n'est pas le cas. Cela commence à faire beaucoup et l'année commence très mal.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Quelques petites remarques très rapides après ce long débat qui est révélateur de plusieurs choses.

Tout d'abord, cette proposition de loi nous paraît inutile et dangereuse. Le débat démontre qu'elle est contextuelle et impréparée. Il y a des sujets sur lesquels il faut légiférer de manière prudente. Jean-Jacques Rousseau disait que les bonnes lois en amènent de meilleures et que les mauvaises en amènent de pires. C'est bien ce qui se passe aujourd'hui : cette loi contextuelle et impréparée touche à l'exercice d'une liberté fondamentale. Nous demandons la suppression de l'article 1<sup>er</sup> qui est clairement liberticide.

Ensuite, nous tombons dans quelque chose qui peut être pire : à trop contextualiser et à se passer d'un débat au fond, on en arrive à confirmer que c'est l'exécutif qui fait la loi. Cela apporte encore plus de confusion à la confusion sur un sujet sensible et central.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Si même nous avons eu l'amendement du Gouvernement aujourd'hui, je considère qu'il ne nous aurait pas été possible d'en discuter en son absence. Or il n'est pas là. Nous aurons une proposition de rédaction au moment de l'examen du texte en séance et nous pourrons alors en discuter. Vous m'avez interrogée sur le contenu de cet amendement. Il ne vous aura pas échappé que je ne suis pas membre du Gouvernement, je ne peux donc pas vous donner le contenu de cet amendement.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Pour ma part, je tiens à vous apporter quelques précisions. En premier lieu, il n'est pas d'usage que le Gouvernement soit présent en commission lors de l'examen d'une proposition de loi. En deuxième lieu, le ministre de l'Intérieur a été auditionné hier pendant plus de deux heures et il a pu répondre à toutes vos questions. En troisième lieu, la commission des Lois a l'habitude de travailler dans l'urgence quand les circonstances l'imposent. Cela ne signifie pas qu'elle bâcle son travail, bien au contraire. Enfin, j'ai cru comprendre que vous pensiez connaître par avance tous nos votes et je crois que vous vous trompez lourdement.

*La Commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est **supprimé** et les amendements CL25 de M. Éric Ciotti et CL22 de M. Benjamin Dirx **tombent**.*

#### **Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission examine les amendements CL27 et CL28 de M. Éric Ciotti.*

**M. Éric Ciotti.** Au préalable, je déplore les conditions dans lesquelles nous sommes amenés à examiner ce texte, qui traduisent, une fois de plus, un mépris profond du Parlement et de la représentation nationale.

Mes amendements visent à autoriser le recours à la technologie de la reconnaissance faciale, une technique utilisée dans plusieurs pays.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** J'émetts un avis défavorable à ces deux amendements. L'amendement CL27 propose de verser dans le droit commun l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence. Sans même évoquer les objections de principe à l'encontre d'une telle démarche, il faut signaler que l'article 8-1 n'existe plus, le Conseil constitutionnel l'ayant jugé attentatoire aux libertés individuelles même dans le cadre particulièrement permissif de l'état d'urgence, dans une décision du 1<sup>er</sup> décembre 2017 faisant suite à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

*La Commission **rejette** successivement les amendements.*

**Article 2** (art. 211-4-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : *Interdiction administrative de manifester*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL5 de M. Jean-Félix Acquaviva, CL36 de Mme Marietta Karamanli, CL44 de Mme Danièle Obono et CL86 de Mme Paula Forteza.*

**M. Paul Molac.** L'amendement CL5 vise à supprimer cet article 2 qui prévoit une interdiction administrative de manifester. Il nous semble qu'il ne doit pas être du ressort du préfet de prononcer une interdiction de ce type-là. Nous pensons, au contraire, qu'il faut beaucoup plus de garde-fous. L'autorité administrative – et donc l'exécutif – sera toujours soupçonnée de vouloir utiliser cet article à des fins politiques. Il existe déjà une interdiction de stade qui s'accompagne de pratiques assez curieuses. Quand un juge refuse, par exemple qu'une personne soit interdite de stade, le préfet peut quand même prendre un arrêté pour empêcher cette personne d'y aller. Cela montre que l'autorité administrative a parfois tendance à outrepasser ses prérogatives.

Qui plus est, la mesure proposée pèsera sur les préfets, qui seront toujours du côté des forces de l'ordre, ce qui est d'ailleurs normal puisque leur rôle est d'assurer l'ordre. Ils risquent d'être juge et partie. En cas d'échauffourées et de débordements lors d'une manifestation, la responsabilité sera assumée par les forces de l'ordre et le préfet. Quand la question de l'interdiction administrative se posera, le préfet sera donc juge et partie. Il me semble que nous allons trop loin, au risque de porter atteinte aux libertés individuelles.

**Mme Cécile Untermaier.** L'amendement CL36 vise à supprimer la mesure d'interdiction administrative individuelle de manifester. Il existe dans notre droit une interdiction de manifester. C'est un outil à la disposition des autorités judiciaires, à charge pour elles de l'utiliser plus largement. À cet argument juridique majeur s'ajoutent des obstacles pratiques qui nous font craindre que le dispositif soit inapplicable.

**Mme Clémentine Autain.** Notre amendement CL44 vise à supprimer l'aspect le plus préoccupant du texte que vous nous soumettez : la création d'interdictions administratives de manifester. Très concrètement, cela signifie que des personnes qui auraient été interpellées par la justice précédemment, ou qui seraient considérées comme dangereuses, pourraient être interdites de manifester non pas par un juge mais par le préfet, c'est-à-dire par une autorité politique. S'il est une autorité administrative, le préfet est en effet sous la responsabilité éminemment politique de l'exécutif. Tout le monde comprend très bien la nature d'une transposition qui consiste à passer du juge au préfet. Nous sommes vent debout contre cette mesure.

Vous parachevez le travail qui consiste à introduire des mesures liées à l'état d'urgence dans le droit commun. Nous savons très bien comment ont fonctionné ces mesures lors de l'état d'urgence, sous la présidence de François Hollande. Des interdictions ont été prononcées contre des militants politiques, des écologistes, des personnes qui contestaient la « loi travail ». Dans un récent rapport, Amnesty International a pointé la dérive de ce type de mesures. Lors de l'état d'urgence, cette disposition a été clairement utilisée pour réprimer des militants politiques. Nous sommes très inquiets de la logique générale du texte, mais en particulier de ces dispositions qui sont, de fait, des restrictions au droit de manifester. Dans notre pays, ces mesures ne devraient pas pouvoir être introduites dans le droit commun.

C'est pourquoi nous réclamons, à cor et à cri, le retrait de cet article 2.

**Mme Paula Forteza.** En l'état, cet article présente des écueils constitutionnels. Une décision d'interdiction de manifester devrait plutôt être prononcée par un juge indépendant dans le cadre d'une procédure contradictoire et des voies de recours claires et spécifiques. La rédaction actuelle introduit une dose d'arbitraire trop grande dans une décision qui touche à nos libertés individuelles. Le droit de manifester est une liberté clé dans notre démocratie, un contre-pouvoir nécessaire.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Pour ma part, je vois un véritable intérêt aux articles 2 et 3, qui vont de pair. Ils sont adaptés à des personnes violentes, à des membres de groupuscules comme les *Black Blocs* qui se déplacent en Europe et sont parfois identifiés et condamnés à l'étranger. Ces gens très violents participent à des manifestations sur notre territoire. Je soutiens donc le contenu de ces articles et j'émetts un avis défavorable aux amendements de suppression.

En revanche, je souhaite que nous puissions parfaire la rédaction des articles 2 et 3 d'ici à la séance publique, notamment lors des travaux de notre Commission. Je serais donc très heureuse d'avoir vos propositions et vos observations en la matière.

**Mme Marietta Karamanli.** Nous allons regarder comment parfaire la rédaction des articles 2 et 3, mais je souhaite revenir sur les propos tenus par le ministre devant le Sénat. À cette occasion, il avait proposé de créer un groupe de travail spécifique, composé de juristes et d'opérationnels, sous l'égide du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice. Ce groupe de travail, qui comprenait notamment des membres des directions générales de la police et la gendarmerie, avait pour mission de réfléchir aux moyens les plus simples et les plus efficaces de détecter, interpellier et sanctionner les auteurs de troubles. Il a rendu ses conclusions le 15 janvier dernier. Au nom du groupe Socialistes et apparentés, je demande que l'on puisse disposer de ces conclusions avant l'examen de la proposition de loi en séance. Ces travaux, qui font suite à un engagement du ministre, concernent directement le présent texte et pourront éclairer l'ensemble des parlementaires.

**M. Paul Molac.** Dans cet article, on lit que le préfet pourrait interdire de prendre part à une manifestation « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public. » On vise aussi la personne qui « appartient à un groupe » ou qui « entre en relation de manière régulière avec des individus incitant, facilitant ou participant à la commission de ces mêmes faits ».

Cela me fait penser à un auteur bien connu. Lorsque Candide est arrivé à Lisbonne, un personnage avait été condamné à être brûlé pour un prétendu blasphème. Candide est, lui, condamné par le juge à quarante coups de fouet parce qu'il a donné l'impression qu'il avait pris plaisir à entendre blasphémer. Avec ce genre de rédaction, j'ai un peu l'impression de me retrouver dans ce genre de scénario et je me dis qu'il est temps que nous en revenions aux Lumières.

**Mme Coralie Dubost.** Je suis cosignataire de cet amendement tendant à supprimer l'article 2 dont la rédaction ne me satisfait pas. Cela étant, les arguments développés par la rapporteure m'ont convaincu de l'opportunité d'une telle mesure. Après avoir entendu l'engagement à retravailler la rédaction dès aujourd'hui et en séance, je ne voterai pas pour l'amendement de suppression.

**M. Ugo Bernalicis.** Je m'inquiète de ces lois et de ces articles de circonstance qui visent à réagir à l'actualité. On ne peut pas expliquer l'emballement et la précipitation à examiner ce texte autrement que par le mouvement des Gilets jaunes. Sans les manifestations, la proposition de loi aurait été enterrée très profondément et n'aurait jamais resurgi avant l'arrivée – qui sait ? – d'une éventuelle majorité de droite.

Cette fuite en avant a déjà été observée lors de l'examen du projet de loi justice : renforcement des pouvoirs du procureur ; inscription dans le droit commun de dispositifs

jusqu'alors réservés à la criminalité organisée et au terrorisme. Ce texte continue dans la même logique en intégrant des dispositions prévues dans le cadre de l'état d'urgence en se référant au concept de dangerosité alors que le droit retient normalement la notion de faits.

L'article 2 mentionne « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public ». Mais qui aura ces « raisons sérieuses » de le penser ? Qui va rédiger le procès-verbal ? Et sur quels motifs ? Sera-t-il fondé sur une impression, sur un regard, sur le fait que la personne a froncé les sourcils ou montré les dents ? Qu'êtes-vous en train de faire ?

On me dit : lorsque la personne, par exemple, tient une batte de base-ball. Mais, dans ce cas, il ne s'agit pas de « raisons sérieuses de penser » : il s'agit de faits pouvant tomber sous le coup d'articles de loi existants. On peut déjà punir quelqu'un parce qu'il a dans les mains une arme définie par sa catégorie. Nous ne parlons donc pas ici de ce genre de faits qui sont évidents et déjà couverts par le champ de la loi. Nous parlons ici de tout le reste : l'inconnu, la zone grise, la zone d'ombre. Nous réservons ces notions à la lutte contre le terrorisme, en faisant une certaine confiance à nos services de police et de gendarmerie.

Nous mettons les policiers dans une situation d'inconfort en leur demandant d'aller au-delà de leurs responsabilités et de mettre le doigt dans quelque chose dont ils ne veulent certainement pas. Je ne comprends pas comment on peut, avec autant de zèle et d'enthousiasme, transcrire une interdiction de manifester pour de tels motifs.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL84 de Mme Laurence Vichnievsky.*

**Mme Laurence Vichnievsky.** À mon sens, l'article 2 est la disposition centrale de ce texte, car c'est de l'article 2 que découle le fichier instauré à l'article 3.

Nous sommes plutôt favorables à des interdictions administratives préventives, mais nous souhaitons qu'elles soient encadrées. Nous pensons que le respect des libertés publiques impose que la caractérisation de cette menace soit fondée sur une condamnation judiciaire préalable. Comme le ministre de l'Intérieur l'a rappelé hier, le temps judiciaire est toujours trop long pour les forces chargées du maintien de l'ordre. Je peux le comprendre. C'est pourquoi nous avons prévu que cette condamnation préalable pouvait ne pas être définitive. Il faut avoir à l'esprit qu'il s'agira d'une condamnation en comparution immédiate, dont les effets pourront être pris en compte par l'autorité administrative dans des délais très rapides. Il faudra moins d'une semaine pour qu'une interdiction administrative préventive puisse être ensuite notifiée. C'est l'équilibre pour ce texte. Nous espérons pouvoir convaincre nos collègues du bien-fondé de cet amendement.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Chère collègue, sachez que je partage pleinement votre volonté d'encadrer très strictement ce dispositif. Je partage aussi votre quête d'équilibre pour cet article et pour le texte. Je tiens à le souligner. Toutefois, je trouve intellectuellement délicat de soumettre une initiative de l'administration à une première décision judiciaire. Je pense en particulier à des délits qui auraient été commis et jugés à l'étranger, ce qui est fréquent dans le cas des *Black Blocs* que j'ai évoqué. C'est la raison pour laquelle je vous propose d'en rediscuter d'ici à la séance publique. Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

**M. Didier Paris.** Si vous permettez, je voudrais de nouveau abonder dans le sens de Mme la rapporteure et réagir aux propos de notre collègue Laurence Vichnievsky.

Le texte ne vise pas à interdire à tout un chacun de participer à une manifestation. Comme l'a très bien expliqué le ministre hier, il ne vise que quelques centaines de personnes dont la présence aux manifestations, week-end après week-end, pose une vraie difficulté parce qu'elles sont les ferments de la violence. C'est à partir d'elles que se crée la violence que nous déplorons tous et à laquelle nous essayons de trouver une réponse.

Ce texte est extrêmement précis. Voulons-nous rester sur la base qui figure dans la proposition de loi du sénateur Retailleau et qui, somme toute, est une bonne base de travail ? L'interdiction doit être justifiée par un comportement particulier et dangereux ou par l'appartenance à un groupe répertorié par l'administration. Doit-on introduire l'existence d'une condamnation pénale préalable ? Le problème est que nous n'obtiendrons jamais de condamnation dans un temps suffisamment court pour permettre d'exclure un petit nombre de personnes de la participation aux manifestations. D'ici à la séance, nous devons donc réfléchir à un moyen intermédiaire et opérationnel d'atteindre cet objectif.

**M. Ugo Bernalicis.** Il me semblait que l'autorité judiciaire était garante des libertés individuelles, qu'elle était la seule à pouvoir agir et à faire autorité en la matière. C'est le procureur de la République, par exemple, qui définit les périmètres où peuvent être effectués les contrôles d'identité. C'est un juge qui peut prononcer une interdiction de manifester comme peine complémentaire.

Notre collègue Laurence Vichnievsky essaie de vous trouver une position d'équilibre – qui, pour moi n'en est d'ailleurs pas une : vous avez compris que ma position est beaucoup plus ferme. Mais que lui répondez-vous ? Qu'il y a des cas de figure où c'est trop compliqué. Vous auriez pu dire que la justice est trop lente, ce qui était sous-entendu. Dans ce cas, je vous aurais renvoyés au débat sur le projet de loi de réforme de la justice, au fait que nous manquons de magistrats. Mais il y a les comparutions immédiates qui, à mon avis, sont furieusement rapides, et où l'on constate une vive fermeté de la part de l'autorité judiciaire qui prononce des contrôles judiciaires et des mises en détention provisoire à l'égard de certains individus, les empêchant ainsi de manifester.

Vous voulez aller encore plus loin. Pour ma part, je doute du caractère constitutionnel des mesures auxquelles vous songez, et qui sont attentatoires aux libertés individuelles. Chère collègue Vichnievsky, pourquoi n'êtes-vous pas favorable à l'article ? Peut-être, tout simplement, parce que le Gouvernement n'a pas encore donné son avis, ce qui empêche les uns les autres d'adopter une position. C'est dommage. On voit que la précipitation empêche même des membres de la majorité de pouvoir faire avancer le débat en pleine connaissance, intelligence et compréhension du texte.

**M. Éric Ciotti.** Si cet amendement devait être adopté, il aboutirait à supprimer encore une disposition essentielle du texte. Je le crains, même si je comprends l'argumentation qui est naturellement recevable.

La mesure ne pourrait s'appliquer qu'à des personnes préalablement condamnées à une interdiction de manifester de la part d'une formation de jugement. Ces personnes sont déjà inscrites au traitement des antécédents judiciaires puisqu'elles ont été condamnées. Vous priveriez le préfet de la possibilité de prononcer cette interdiction de manière préventive, dans un cadre et un moment donnés, par rapport à un risque de troubles graves à l'ordre public. Si

l'on se base uniquement sur les condamnations précédentes, le caractère opérant de la mesure est totalement supprimé. On en revient au droit actuel. Pour le coup, c'est une deuxième disposition majeure du texte qui tomberait.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Madame Vichnievsky, retirez-vous votre amendement ?

**Mme Laurence Vichnievsky.** Nous sommes prêts, comme toujours, à retravailler sur ce texte, mais nous ne retirons pas notre amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL85 de Mme Laurence Vichnievsky.*

**Mme Laurence Vichnievsky.** Compte tenu de l'objectif de la proposition de loi, il est compréhensible que les condamnations visées à l'article 2 et permettant de justifier une interdiction soient liées à des délits de violences. Toutefois, ce n'est pas le cas de l'infraction visée par l'article 431-9 du code pénal, qui consiste en l'organisation d'une manifestation n'ayant pas été déclarée ou ayant été interdite.

Par ailleurs, c'est une forme de double peine, puisqu'une fois condamnée au titre de l'article 431-9, une personne peut encore faire l'objet d'une interdiction administrative de participer à une manifestation licite.

Cette référence à l'article 431-9 du code pénal nous semble excessive et nous proposons de la supprimer.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Je suis sensible à votre argumentation puisque cette infraction est purement administrative et ne cause aucun dégât ni dommage à autrui. Pour autant, et conformément à la ligne qui est la mienne sur l'article 2, je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Nous sommes ouverts à la discussion, mais conformément à la ligne que nous avons adoptée, nous ne retirerons pas cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL72 de Mme Coralie Dubost, CL67 de M. Michel Zumkeller et CL69 de Mme Coralie Dubost.*

**Mme Coralie Dubost.** La philosophie des amendements CL72 et CL69 est d'encadrer la disposition par des garanties supplémentaires. J'ai compris qu'un travail serait mené d'ici la séance, mais je serais aise que leur rédaction vous convienne.

Tous deux portent sur la relation directe et manifeste avec des individus ou des groupements commettant des violences. On sait combien il est facile, à l'heure des réseaux sociaux, d'être attiré dans une boucle sans avoir l'intention de participer. Je vous propose donc de poser un curseur.

Par ailleurs, il est juridiquement faux de dire, comme Clémentine Autain, que des restrictions au droit de manifester ne peuvent être introduites dans notre droit commun. Le droit de manifester est un droit fondamental, nous en sommes tous d'accord, mais ce n'est pas

un droit absolu : il peut faire l'objet de restrictions, dès lors qu'elles sont en lien avec le maintien de l'ordre public.

Ugo Bernalicis a parlé de la création d'une zone grise, d'un inconnu ; pourtant, la dangerosité n'est pas le fruit de notre imagination, elle est réelle, et nous avons besoin de ces mesures. Il existe des stratégies nouvelles de préparation de violences sur les manifestations. Nous le savons et il ne serait pas sérieux, pour notre république, de balayer cela d'un revers de main.

**M. Michel Zumkeller.** Le fait d'« entrer en relation de manière régulière » avec des individus est une notion plus que floue. Recouvre-t-elle les échanges sur les réseaux sociaux ? Qui pourra estimer que des personnes sont bien en relation régulière avec des individus incitant à des violences ? Nous l'avons dit hier, si nous voulons que le texte soit applicable, il faut éviter ce genre de rédaction.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Je suis sensible à votre argumentation, mais par cohérence avec ma position sur l'article 2 depuis le début de notre discussion, et dans une quête d'équilibre global, je vous demanderai de retirer ces amendements.

**Mme Coralie Dubost.** Je vous fais confiance pour reprendre cette rédaction, et travailler notamment sur le caractère direct ou indirect de la relation d'ici la séance.

*Les amendements CL72 et CL69 sont retirés.*

**M. Ugo Bernalicis.** Une définition de ce type, que l'on retrouve dans d'autres textes, implique que les services de renseignement fournissent des documents. Dans le meilleur des cas, ce sera le renseignement territorial, qui œuvre en milieu ouvert et rédige des fiches nominales ; dans les cas les plus extrêmes, on recourra aux notes blanches de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSI), anonymisées, sur lesquelles il existe très peu de contrôle, y compris pour le juge en cas de contestation – je vous renvoie à la discussion que nous avons eue sur l'état d'urgence.

La dangerosité est un concept juridique qui a été cantonné à la criminalité organisée et au terrorisme, où la gravité des infractions justifie qu'un faisceau d'indices suffise à prouver une culpabilité. Pourquoi introduire cette notion, alors que nous traitons ici d'une liberté fondamentale, celle de manifester ?

Un article récent nous informe que six individus appartenant à la mouvance identitaire et à d'autres groupements d'extrême droite, qui avaient commis des violences lors des manifestations du 1<sup>er</sup> décembre, ont été interpellés. Ce sont les informations fournies aux services de police et aux magistrats par les services de la DGSI, qui ont travaillé pour localiser et identifier sur place les personnes concernées, qui ont permis ces interpellations. Lorsque l'on procède ainsi, on obtient les résultats escomptés, mais sur la base d'éléments beaucoup plus factuels.

Il faut rester dans le cadre actuel du droit, et user des outils dont nous disposons, plutôt que d'ouvrir les vannes en permettant au préfet, à partir d'éléments plus que discutables, de prononcer des interdictions de manifester. Autrement, des personnes dont le seul délit aura été de ne pas avoir déclaré une manifestation – ce qui est quand même moins grave que de casser une banque –, à savoir les leaders actuels du mouvement des « gilets jaunes », se trouveront interdites de manifestation.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Avant que nous ne recevions la lumière en séance, il faut bien que le débat chemine au sein de la commission et que nous nous entendions sur les points qu'il convient de remettre en cause, ceux qu'il faut faire évoluer, ceux qui doivent faire l'objet d'une évaluation !

Outre le fait que l'on passe de l'autorité judiciaire à l'autorité administrative – ce qui représente pour moi un problème de fond –, nous devons nous demander si la caractérisation de la relation avec un groupe « incitant ou facilitant » peut comporter une part d'arbitraire et si elle doit être remise en cause. Cela doit faire l'objet d'un débat politique, noble à mes yeux ! Il nous faut cheminer en commission sur ce sujet et ne pas repousser le débat à la séance. Merci de nous éclairer sur ce point.

**M. Michel Zumkeller.** Notre rôle, en commission, est de préciser les choses. La rapporteure – dont l'emploi du temps promet d'être plus que chargé la semaine prochaine ! – ne peut pas nous proposer à chaque fois de retirer nos amendements en promettant d'y travailler d'ici la séance ! Le texte que nous aurons à examiner dans l'hémicycle sera tellement différent que nous en serons à nous demander pourquoi nous sommes venus siéger en commission. Nous sommes là pour préciser les choses, alors travaillons, trouvons des solutions ! Que nous soyons d'accord ou non est une autre affaire, mais ne nous dites pas à chaque fois que vous allez en discuter avec le Gouvernement et que nous en parlerons la semaine suivante !

**Mme Marietta Karamanli.** Proposer des mesures de ce type aujourd'hui, c'est reconnaître que notre justice n'est pas efficace. Pourquoi n'a-t-on pas introduit ces éléments dans la réforme de la justice, dont nous avons débattu pendant de longues semaines ?

Cette disposition pose des questions de fond. Des casseurs, interpellés dans ma propre commune, avaient fait l'objet de condamnations pour port d'arme, pour violences. La justice a les moyens d'agir ! Ce n'est pas par une interdiction administrative, par un droit donné aux préfets, sans que l'on sache comment il sera utilisé sur l'ensemble du territoire, que l'on peut y arriver. La bonne approche, c'est d'agir en amont des manifestations. Nous ne prenons pas le bon chemin avec ce texte. J'appelle la rapporteure et la majorité à corriger cette orientation !

*La Commission rejette l'amendement CL67.*

*Elle est saisie de l'amendement CL68 de M. Michel Zumkeller.*

**M. Michel Zumkeller.** L'article prévoit que « toute personne » peut procéder à la convocation de la personne interdite de manifester. Cette mention est très vague et nous préférerions que cette convocation soit effectuée par une autorité qualifiée.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** La rédaction de l'article 2 est calquée sur celle de l'article L. 332-16 du code du sport relatif aux interdictions administratives de stade. Sans doute cette disposition n'est-elle pas exempte de défauts, mais elle est en vigueur depuis maintenant douze ans et ne pose pas, à ma connaissance, de problème juridique.

**M. Michel Zumkeller.** La liberté d'assister à un match de foot n'est pas constitutionnelle ! C'est tout de même une différence importante ! Je peux comprendre que « toute personne » puisse convoquer un individu interdit de stade, non que « toute personne » puisse convoquer un individu privé d'un droit constitutionnel.

**M. Paul Molac.** En outre, l'application de cette interdiction administrative de stade pose de nombreux problèmes. Nous sommes nombreux ici à avoir reçu un courrier des associations de supporters faisant mention de contradictions entre les actes administratifs et les jugements. Certaines personnes, relaxées par le juge, ont tout de même fait l'objet d'une interdiction de stade par le préfet, ce qui est gênant !

**M. Jean-Félix Acquaviva.** L'un de nos amendements, visant à ce que ce dispositif soit évalué, a été jugé irrecevable, car sans lien avec l'objet de la proposition de loi. J'ai pourtant entendu le ministre de l'Intérieur expliquer hier que l'article 2 s'inspirait clairement de l'interdiction administrative de stade.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Cet amendement, comme d'autres, n'avaient pas de lien direct ou indirect avec le texte. Ce n'est pas parce que l'on établit une analogie avec un dispositif que l'on peut rattacher, en droit, ces amendements au texte que nous examinons aujourd'hui. L'objet, en termes juridiques, n'est pas le même. Ces amendements ont donc été déclarés irrecevables.

**M. Sacha Houlié.** J'avais moi-même déposé plusieurs amendements relatifs au régime d'interdiction de stade, à l'évaluation de ce dispositif, à la durée, au cumul avec les interdictions judiciaires. Je soumettrai à la présidente une demande de mission d'information sur ce régime, à laquelle j'associerai les collègues qui le souhaitent.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Soyez-en assurés, je n'entends en aucune façon comparer la liberté de manifester et celle de se rendre dans un stade. Je ne veux pas que mes propos soient ainsi interprétés.

Votre amendement porte sur la personne auprès de laquelle sera effectué le pointage. Or, sur ce point précis, le dispositif ne semble pas poser problème. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL83 de Mme Laurence Vichnievsky.*

**Mme Laurence Vichnievsky.** Le préfet, ou toute personne qu'il désigne, peut convoquer la personne interdite de manifester, au moment de la manifestation. La rédaction étant imprécise, on ne sait pas combien de temps peut durer cette « retenue » – le texte ne parle pas de pointage. Que la retenue puisse s'étendre jusqu'à la fin de la manifestation constituerait une atteinte considérable à la liberté d'aller et venir, bien plus importante d'ailleurs que l'atteinte à la liberté de manifester.

Cet amendement vise à limiter la durée de la retenue à quatre heures, ce qui est déjà conséquent. La rapporteure nous expliquera peut-être que la durée sera bien moindre, ou que cette convocation aura pour seul objet de faire pointer la personne. Mais en l'état, la rédaction est trop imprécise !

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Votre crainte est infondée. Comme l'a confirmé hier M. Laurent Nunez, l'obligation de pointage ne constitue aucunement une base pour une retenue administrative, comme c'est le cas pour les vérifications d'identité. Si tel était le cas, d'ailleurs, le texte le mentionnerait.

**Mme Cécile Untermaier.** Cet alinéa 3 manque de clarté. On ne comprend pas ce que recouvrent les « convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée ». S'il

s'agit d'un simple pointage, cela ne pose pas problème. Mais s'il s'agit d'autre chose, alors il faut le dire et encadrer la disposition.

**M. Philippe Gosselin.** M. Acquaviva souhaitait que l'on éclaircisse le fond ; en général, les fonds sont obscurs ! (*Sourires.*) Cet amendement, plutôt bienvenu, illustre l'opacité du texte. Il est important de rappeler ici le principe de proportionnalité, quasiment un principe général du droit. L'encadrement de la personne ne doit pas conduire à l'impossibilité d'exprimer ses opinions.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 2 sans modification.*

**Article 3** (art. 211-4-2 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : *Création d'un fichier des interdits de manifester*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL6 de M. Paul Molac, CL37 de Mme Marietta Karamanli, CL45 de M. Ugo Bernalicis et CL92 de Mme Paula Forteza.*

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Lorsque l'on touche à une liberté fondamentale comme celle de manifester, il faut veiller à légiférer avec prudence et proportionnalité. Or la création d'un fichier des interdits de manifester est une mesure disproportionnée et attentatoire aux libertés publiques. Elle est une porte ouverte à toutes sortes d'abus.

**Mme Marietta Karamanli.** Cet article prévoit la création d'un fichier des personnes interdites de manifestation. Encore un fichier, serais-je tentée de dire, alors que les personnes condamnées à une peine complémentaire d'interdiction de manifester font déjà l'objet d'une inscription au traitement des antécédents judiciaires (TAJ) ainsi qu'au fichier des personnes recherchées (FPR).

Je rappelle que 639 mesures d'interdiction ont été prises, dont 21 dans le cadre des manifestations liées à la COP21 et 574 dans le cadre des manifestations contre la loi « Travail », ce qui montre que des outils existent, et fonctionnent. Cet article est inutile et nous en proposons la suppression.

**M. Ugo Bernalicis.** Les personnes ayant commis des violences en manifestation sont déjà fichées. Je veux bien que l'on se fasse plaisir à créer un nouveau fichier, mais l'idée est mauvaise, ne serait-ce que sur le plan opérationnel : plus vous multipliez les fichiers, plus vous devez les croiser ! Cet article est révélateur de ce texte, rédigé sans aucune précaution, et dont le seul objet est de relever le niveau sécuritaire.

La suppression de l'article 1<sup>er</sup> visait à nous faire croire à la recherche d'un équilibre, mais nous aurons en séance un texte globalement similaire à celui des sénateurs du groupe Les Républicains, puisque le Gouvernement proposera des amendements que nous devons examiner à la dernière minute. C'est une manipulation grossière, qui de plus portera atteinte aux libertés fondamentales. Cela me fait sourire qu'elle soit initiée par des personnes se réclamant du camp républicain.

**Mme Paula Forteza.** Les articles 2 et 3 étant liés, je propose, par cohérence, la suppression de cet article.

Le règlement général sur la protection des données (RGPD) que nous avons transposé il y a quelques mois dans notre droit, impose de limiter au strict nécessaire le recueil des données concernant les opinions politiques, jugées très sensibles. En outre, l'opportunité d'un fichier national n'est pas évidente, dans la mesure où les arrêtés seront pris par le préfet, au niveau départemental. Enfin, il conviendrait de préciser la nature des données collectées, la durée de leur conservation et la finalité de ce fichier.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** J'émet un avis défavorable sur ces amendements de suppression au profit de mon amendement CL106, qui vise à substituer au fichier prévu à l'article 3 un autre dispositif.

Opposée à la création d'un nouveau fichier, j'estime que nous pourrions nous accorder sur une solution plus opérationnelle. Il s'agirait d'une mention complémentaire au fichier des personnes recherchées (FPR), dont l'objet est de collecter les incapacités judiciaires, comme les interdictions de séjour. Cette proposition a été soutenue par les personnes que nous avons auditionnées la semaine dernière et qui travaillent sur le terrain. Les forces de l'ordre pourront en effet consulter sur leur tablette le FPR et prendre connaissance directement de cette mention complémentaire.

**M. Ugo Bernalicis.** Le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique a été créé après les violences urbaines de 2005 par un gouvernement de droite, comme vous le savez. Il recense des personnes « susceptibles d'être impliquées dans des actions de violences collectives, en particulier en milieu urbain ou à l'occasion de manifestations sportives. » Cela répond plutôt à votre « commande », n'est-ce pas ? Puisqu'il existe déjà, en faire usage vous éviterait d'apparaître comme trop attentatoires aux libertés individuelles – c'est un petit conseil que je vous donne.

Une mention supplémentaire au FPR, comme vous le proposez, signifierait que les personnes, dont vous jugez qu'elles sont dangereuses, seraient recherchées. On nage en plein délire ! Vous vous trompez d'objectif. Nous ne sommes pas dans *1984* de George Orwell, mais dans le monde réel. Ne nous amusons pas à légiférer sur les personnes : il s'agit ici de libertés constitutionnellement garanties, merci de les respecter !

**Mme Clémentine Autain.** Sur cet article, je rappelle que l'ONU a commencé à s'intéresser à la France, puisqu'un prérapport a été remis avant l'été, mettant en cause notre pays en matière de droits et libertés, estimant qu'il ne respecte plus certaines conventions internationales dont il est signataire. On ne peut pas faire la leçon à d'autres pays et aggraver dans le même temps la situation en France. Nous sommes attachés au progrès, non à la régression. Avec de telles dispositions, vous prenez le risque que le rapport soit encore plus sévère à l'égard de la France.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CL106 de la rapporteure.*

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Une mention complémentaire au FPR me paraît plus opérationnelle dans la mesure où les forces de l'ordre pourront en prendre connaissance sur le terrain.

**M. Ugo Bernalicis.** Je résume : l'article 2 permet au préfet de prononcer des interdictions de manifester, sur la base de « raisons sérieuses de penser que... », à l'encontre

de personnes qui se trouveront ensuite inscrites au fichier des personnes recherchées ! Est-ce bien cela que vous êtes en train de mettre sur pied, comme si c'était normal, dans l'air du temps, logique ?

Suis-je le seul, dans cette pièce, à être choqué par ce que vous êtes en train de faire ? Je ne comprends pas que vous alliez aussi loin pour un simple problème de gestion du maintien de l'ordre !

Oui, des membres des forces de l'ordre ont été blessés, et c'est regrettable. On nous dit que 100 à 150 personnes seraient concernées par le fichier, « peut-être 300 » selon le ministre hier. Combien de manifestants ont été blessés ? Ils devraient être 300, puisque c'est grosso modo le nombre de ceux que l'on cherche à atteindre. Mais non, ils sont plus d'un millier ! Chose étrange, aucune des personnes blessées et interpellées ne correspond aux personnes recherchées. C'est quand même assez extraordinaire !

**M. Sacha Houlié.** Vous faites beaucoup de confusions, monsieur Bernalicis ! S'agissant de la mention au FPR, nous serons attentifs à ce que les fiches disparaissent aussitôt la levée de l'interdiction. S'agissant du nombre de blessés, vous semblez inclure dans vos calculs les blessés sur la voie publique, dans le cadre de l'occupation des ronds-points, en dehors des manifestations qui ont causé de graves troubles à Paris, à Toulouse, à Montpellier ou à Bordeaux, lors de ce que les Gilets jaunes ont appelé des « actes ».

*La Commission adopte l'amendement. L'article 3 est ainsi rédigé.*

### **Après l'article 3**

*La Commission examine l'amendement CL26 de M. Éric Ciotti.*

**M. Éric Ciotti.** Cet amendement vise à introduire le recours à la reconnaissance faciale, un dispositif qui fait cruellement défaut parmi les outils de sécurité. Il permettrait de contrôler, de façon efficace et pratique, les personnes inscrites au FPR.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Cet amendement, que vous défendez régulièrement, est de portée générale et ne se limite pas aux manifestations sur la voie publique, sujet qui nous occupe aujourd'hui.

Au-delà, la généralisation de la reconnaissance faciale soulève de nombreux problèmes. Nous ne pouvons décemment en traiter aujourd'hui, dans l'urgence, sous la forme d'un amendement à une proposition de loi issue du Sénat, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État, et sans qu'il n'ait été procédé à la moindre audition sur le sujet.

**M. Philippe Gosselin.** Les amendements du Gouvernement qui nous seront soumis la semaine prochaine auront-ils bénéficié du regard, ou du visa du Conseil d'État ? Non, évidemment. La réponse de la rapporteure est, à tout le moins, inappropriée.

**M. Éric Ciotti.** Je comprends mal les arguments de Mme la rapporteure, qui dit que le sujet est important, fondamental même, et de portée générale. Si tel est le cas, il peut être de portée particulière, en cette matière comme en matière de terrorisme.

Un tel dispositif peut servir au contrôle des périmètres de protection dans le cadre d'une menace terroriste élevée. Je ne comprends toujours pas pourquoi on refuse sa mise en œuvre, même à titre expérimental. Pourtant, d'autres pays en font usage. C'est une évolution

logique, en aucun cas contraire aux libertés – l'accord de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) peut être requis, comme c'est le cas sur le croisement des bases de données biométriques. Soyons pragmatiques : si ces outils sont utilisés aux frontières, pourquoi ne pas s'en servir sur la voie publique, dans un cadre contrôlé ? Encore une fois, vous faites preuve de naïveté face aux problèmes de sécurité.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements identiques CL107 de la rapporteure, CL80 de M. Jean-François Eliaou, et CL87 de M. Sacha Houlié.*

**M. Jean-François Eliaou.** Nous proposons la mise en place d'une évaluation annuelle des résultats de l'ensemble des dispositions regroupées dans le chapitre 1<sup>er</sup>. Il est prévu que l'Assemblée nationale et le Sénat pourront requérir toute information dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. En outre, le Gouvernement adressera chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application des dispositions.

**M. Sacha Houlié.** Cet amendement s'inspire des dispositions de la loi du 30 octobre 2017, dite « loi SILT », qui renforce le contrôle de l'action du Gouvernement en la matière par le Parlement.

Ce contrôle requiert toutefois certaines actions du Gouvernement qui doit pouvoir recenser l'activité des préfets, car ce sont eux qui ont la main sur ces mesures de police administrative. À l'instar des dispositions de la loi SILT, il est prévu que le Parlement puisse recueillir certaines informations dans le cadre de ses missions constitutionnelles.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Avis très favorable, ces amendements prévoyant un suivi régulier par le Parlement des mesures administratives prises sur le fondement des articles que nous venons d'adopter.

**Mme Cécile Untermaier.** Nous sommes – très légèrement – soulagés à la lecture de cet amendement, qui va être adopté par la commission et ne sera donc pas discuté en séance.

Je constate que nous sommes conduits à légiférer sur une base inexistante : nous ne disposons pas d'étude d'impact ni de rapport ; des conclusions d'une commission administrative bien ont été communiquées au Gouvernement le 15 janvier dernier, mais nous n'en avons pas eu connaissance. C'est pourquoi, à mon sens, cette demande de rapport devrait recueillir l'assentiment général.

Il m'est revenu que, depuis 2012, les effectifs sont restés constants malgré les efforts de recrutement fournis au cours du précédent quinquennat. Disposer de données fiables serait la moindre des choses. Telle est l'observation que je souhaitais faire à l'occasion de l'examen de ces amendements, que naturellement nous soutenons.

*La Commission adopte les amendements. L'article 3 bis est ainsi rédigé.*

## **Chapitre II Dispositions pénales**

### **Avant l'article 4**

*La Commission examine les amendements CL32 et CL31 de M. Éric Ciotti.*

**M. Éric Ciotti.** Les manifestations des dernières années, et en particulier des derniers mois, que nous avons évoquées hier en présence de M. le ministre, ont malheureusement donné lieu à une recrudescence de la violence exercée contre les forces de l'ordre.

Nous sommes naturellement tous attachés au principe constitutionnel de liberté de manifestation, et nous voulons qu'il soit préservé. Pour cela, ces manifestations doivent se dérouler dans le calme et dans le respect de l'ordre public et de ceux qui en sont les garants.

C'est pourquoi je crois qu'il faut poser des limites, des garde-fous contre les atteintes à l'intégrité physique des représentants de l'autorité publique que sont nos policiers et nos gendarmes. Mon amendement CL32 vise ainsi à aggraver les peines encourues par les auteurs de tels actes : pour une incapacité totale de travail (ITT) provoquée par l'infraction supérieure à huit jours, le *quantum* serait porté de 75 000 à 100 000 euros d'amende et de cinq à sept ans d'emprisonnement.

Quant à l'amendement CL31, qui concerne les ITT inférieures à huit jours, il consiste à porter la peine d'amende de 45 000 à 75 000 euros et la peine d'emprisonnement de trois à cinq ans.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Je suis, comme vous tous, très sensible aux violences commises sur les forces de l'ordre à l'occasion de manifestations.

Toutefois, le dernier alinéa de l'article 222-12 du code pénal dispose déjà que les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque se cumulent deux circonstances particulières, et même à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende en cas de cumul de trois circonstances. Parmi ces circonstances, figurent la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique de la victime, la présence de plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice, l'usage ou la menace d'une arme ou la dissimulation volontaire du visage afin de ne pas être identifié. Ces hypothèses recouvrent assez largement celles observées lors des manifestations.

Par ailleurs, l'adoption de vos amendements conduirait à considérer qu'il est en quelque sorte moins grave de commettre des violences sur un policier ou un gendarme en dehors d'une manifestation que pendant cette manifestation, ce qui est pour le moins contestable.

Avis défavorable, par conséquent.

**M. Alain Tourret.** Je ne comprends pas la position de M. Ciotti, qui adoucit de façon invraisemblable les peines encourues contre des criminels. Alors qu'il tient habituellement un langage républicain et d'ordre, je le vois se commettre avec des gens qui ne le méritent pas. Dans ces conditions, je ne peux que suivre le raisonnement de Mme la rapporteure, qui me semble parfait.

**M. Éric Ciotti.** Sans doute notre collègue Tourret cherche-t-il à remporter le prix de l'humour politique... Il ne s'agit nullement, et je crois plutôt qu'il a mal compris l'argument de la rapporteure, d'atténuer les sanctions frappant les personnes qui portent atteinte à l'intégrité physique d'un policier ou d'un gendarme, mais de veiller à ce qu'il y ait une circonstance aggravante lorsque ces violences sont commises dans le cadre d'une manifestation.

Nous avons la volonté politique de garantir la sécurité de façon très forte, avec un message dissuasif de nature à éviter la constante progression des violences dans les manifestations, progression que nous mesurons depuis quelques années. Des dates ont été rappelées : manifestations du 1<sup>er</sup> mai 2018, qui sont d'ailleurs à l'origine de cette proposition de loi du Sénat ; manifestations contre la loi « Travail », au cours desquelles de nombreuses exactions ont été commises par des casseurs professionnels, des pilleurs, délinquants de droit commun mais aussi groupes politisés d'extrême droite ou d'extrême gauche, qui se sont greffés sur ces manifestations d'essence pacifique au départ et en ont perturbé le message, portant par là-même atteinte à la liberté constitutionnelle de manifester.

Je propose d'adresser ce message de protection absolue de nos forces de l'ordre, en ajoutant aux dispositions générales une circonstance aggravante lorsque les violences sont commises dans le cadre d'une manifestation. Je ne suis pas sûr que le droit actuel, compte tenu du caractère cumulatif des conditions que la rapporteure a rappelées, y réponde.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle examine les amendements CL34 et CL33 de M. Éric Ciotti.*

**M. Éric Ciotti.** La motivation de ces amendements est la même que celle que j'ai rappelée à l'instant : mieux protéger les dépositaires de l'autorité publique qui assurent la sécurité de nos concitoyens. Ces amendements concernent nos policiers, nos gendarmes ainsi que nos sapeurs-pompiers, trop souvent victimes de violences.

Là encore, madame la rapporteure, et cela rassurera sans doute M. Alain Tourret, je propose que, dans un cadre général, nous introduisions des peines plancher pour les auteurs de violences exercées à l'encontre des dépositaires de l'autorité publique mentionnés à l'article 222-12 du code pénal. Le message est très simple et dissuasif ; toucher à un policier sera automatiquement sanctionné en tant que délit, sauf décision motivée du juge – conformément à nos principes constitutionnels. Mais nous renversons la charge du dispositif pénal, comme pour les peines plancher lorsqu'elles étaient appliquées et qu'elles avaient fait leurs preuves : toucher à un policier conduit à l'application d'une peine minimale.

Pour les ITT inférieures à huit jours, cette peine serait, si l'amendement CL33 était adopté, de deux ans d'emprisonnement, sauf motivation spéciale de la juridiction. Pour les ITT supérieures à huit jours, la peine serait de quatre ans, toujours sauf motivation spéciale du juge ; c'est l'objet de mon amendement CL34.

Compte tenu de la gravité des derniers événements – un millier de policiers blessés, vingt-quatre gendarmes blessés chaque jour, beaucoup ayant perdu leur vie –, nous devons adresser ce message de considération, de respect et de reconnaissance aux forces de l'ordre, ainsi que de dissuasion à l'égard des délinquants.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Comme tous nos collègues, monsieur Ciotti, je partage avec vous le constat du nombre de blessés, parfois gravement, dans les rangs des forces de l'ordre ; ces violences doivent absolument être condamnées.

En revanche, je ne partage pas la solution que vous suggérez, car votre amendement soulève une question de principe : celle de la pertinence des peines plancher dont vous proposez le rétablissement pour la seule infraction de violence volontaire exercée sur une personne dépositaire de l'autorité publique.

Nous ne saurions évidemment rétablir, pour cette seule infraction, ce mécanisme de sanction qui appelle une réflexion plus globale. Je m'interroge : serait-il moins grave de commettre des violences contre son conjoint, un enseignant ou un mineur ? Je ne le crois pas.

Par ailleurs, nous avons déjà eu le débat sur le rétablissement des peines plancher lors de la discussion du projet de loi de réforme de la justice : nous sommes attachés à l'individualisation des peines et nous faisons confiance aux magistrats pour réprimer, le cas échéant sévèrement, ceux qui commettent de telles violences.

Avis défavorable, donc, à ces deux amendements.

**M. Éric Ciotti.** Naturellement, madame la rapporteure, nous pourrions nous rejoindre sur le rétablissement général des peines plancher. Je suis tout à fait d'accord avec vous et vous avez raison de souligner l'efficacité que revêtaient ces peines ainsi que le caractère erroné de leur suppression.

J'ai néanmoins voulu me rattacher au texte dont nous sommes saisis, et il me semble qu'une différence doit être établie. Car les forces de l'ordre sont investies d'une mission de protection de l'ensemble de nos concitoyens ; et notre devoir ici est de protéger ceux qui nous protègent. Si on ne respecte pas l'uniforme de la République, si on ne respecte pas ceux qui sont les garants de la protection de l'ordre et donc de l'application de la loi, il n'y a aucune règle qui vaille.

Si tous ceux qui aujourd'hui sont en charge de cette mission, garante de la cohésion de notre société et du respect des règles démocratiques, ne sont plus protégés, s'ils demeurent les victimes de la violence, aucune règle ne peut plus s'appliquer. Nous sommes à la base de notre édifice démocratique ; il faut dire que l'on protège nos policiers et nos gendarmes, dire qu'ils sont intouchables, et que toucher à l'uniforme de la République conduit automatiquement à une sanction. Cette mesure a été réclamée par les syndicats de policiers, vous le savez. Arrêtons le verbiage !

Nous pouvons certes exprimer à de multiples reprises notre considération ; la parole, c'est bien, mais les actes, c'est mieux. Nous sommes devant nos responsabilités, saisissons-les. Nous avons l'occasion de faire changer les choses, d'adresser un message de soutien, de protection, donc de reconnaissance et de considération à nos forces de l'ordre. Je vous invite à le faire et je ne comprends pas les réserves que vous exprimez aujourd'hui.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL81 de M. Rémy Rebeyrotte.*

**M. Rémy Rebeyrotte.** C'est un amendement d'appel, que je retirerai, car nous n'avons pas eu le temps de l'examiner plus avant.

Bien au-delà des manifestations, il s'agit de renforcer les sanctions en cas d'actes délictueux commis contre des personnes détentrices de l'autorité publique. Une réflexion doit être alimentée au sujet des atteintes portées à l'encontre de toutes ces personnes, pas seulement les policiers ou les gendarmes, car elles tendent à se banaliser dans notre pays.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Je partage pleinement votre préoccupation. Je vous demanderai toutefois de bien vouloir retirer votre amendement, car il conduirait à considérer qu'il est moins grave de commettre des violences sur un policier ou un gendarme

en dehors d'une manifestation que pendant une manifestation. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

**M. Rémy Rebeyrotte.** À l'occasion, peut-être, de l'examen d'un autre texte, nous devrions vraiment réfléchir à cet aspect des choses, car de plus en plus d'atteintes sont portées à des représentants de l'autorité publique dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui est intolérable.

**Mme Cécile Untermaier.** Cette préoccupation est légitime. Puisque nous parlons des manifestations, et que nous ne voulons pas que cette liberté fondamentale de manifester soit utilisée pour commettre des délits, nous sommes confrontés à une vraie interrogation.

Je ne dispose pas des éléments ; là encore, je déplore qu'une proposition de loi ne soit pas accompagnée d'une étude d'impact nous fournissant de quoi alimenter notre réflexion. On voit bien que nous tâtonnons au sujet de questions qui sont essentielles.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission étudie l'amendement CL51 de M. Ugo Bernalicis.*

**M. Ugo Bernalicis.** Notre amendement consiste à porter respectivement à 30 000 et 90 000 euros les amendes prévues par l'article 431-1 du code pénal, qui sanctionne le fait d'entraver, soit sous forme de menace, soit par des voies de fait ou des violences, l'exercice de la liberté d'expression, de manifestation, de travail, d'association, etc. Ces faits sont aujourd'hui punis de 15 000 euros d'amende et d'un an d'emprisonnement – et de 45 000 euros d'amende et de trois ans d'emprisonnement lorsque des violences ont été commises.

Il s'agit de durcir les peines à l'encontre de ceux qui se rendent coupables d'entraves à l'exercice de la liberté de manifestation, qui est une garantie fondamentale. C'est d'ailleurs le fondement juridique sur lequel je me suis appuyé pour déposer une plainte devant la Cour de cassation contre M. Castaner, ministre de l'Intérieur, afin qu'il soit poursuivi devant la Cour de justice de la République.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** L'aggravation que vous proposez ne me paraît pas nécessaire, et n'a d'ailleurs pas été sollicitée lors des auditions que j'ai conduites la semaine dernière. Elle remettrait en cause la cohérence de l'échelle des peines en matière d'atteintes à la paix publique. En effet, pour ces infractions, la peine correctionnelle d'un an d'emprisonnement est associée à la peine d'amende de 15 000 euros, la peine de deux ans d'emprisonnement à la peine d'amende de 30 000 euros et la peine de trois ans d'emprisonnement à la peine d'amende de 45 000 euros.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 4** (art. 431-9-1 [nouveau] du code pénal) : *Délit de dissimulation du visage dans une manifestation*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL7 de M. Paul Molac, CL38 de Mme Marietta Karamanli et CL46 de Mme Danièle Obono.*

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Les dispositions de cet article, qui prévoit la création d'un délit passible d'une sanction d'un an d'emprisonnement pour les manifestants qui dissimulent volontairement leur visage, sont non seulement disproportionnées, mais encore d'une totale inutilité. En effet, la dissimulation du visage est déjà sanctionnée par le code pénal, ce dernier interdisant « *le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public* ». Le code pénal retient par ailleurs cette dissimulation du visage comme une circonstance aggravante de la commission de faits délictueux. Il conviendrait donc de commencer par appliquer le droit existant, plutôt que de transformer ces contraventions en délit dans le seul but de faciliter le placement en garde à vue.

Enfin, d'un point de vue pratique, l'application de cette mesure se heurtera inévitablement à la grande difficulté, pour les forces de l'ordre, d'appréhender l'ensemble des personnes se dissimulant le visage dans le contexte parfois compliqué des manifestations. Les auteurs de cet amendement préfèrent par conséquent s'en tenir à la possibilité d'interpellation lorsque la dissimulation du visage s'accompagne de la commission d'un délit ou de la tentative de commettre un délit.

**Mme Marietta Karamanli.** Cet article renforce la répression de l'infraction de dissimulation volontaire du visage dans des circonstances faisant redouter des troubles à l'ordre public. Cette infraction est actuellement punie par une contravention de la 5<sup>e</sup> classe ; l'article 4 propose de la transformer en délit punissable d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Nous considérons que cette modification aurait pour conséquence de rendre possibles l'interpellation et la garde à vue. Nous assistons à une dérive pénale tendant à limiter le droit de manifester ainsi qu'à l'extension d'une disposition initialement réservée au cadre de l'état d'urgence vers une possible utilisation contre un mouvement social pacifique dans sa grande majorité.

Cette mesure est en outre disproportionnée au regard de son objectif, notamment du fait de la lourdeur de la peine encourue. Par ailleurs, la formulation visant les faits de dissimulation « *dans des circonstances de nature à faire craindre des atteintes à l'ordre public* » est trop vague et présente un risque d'inconstitutionnalité.

Enfin, la contravention établie par le tribunal de police présentait l'avantage de laisser à ce dernier un pouvoir d'appréciation en tenant compte de la nature des faits, des circonstances et de la personnalité de l'auteur.

C'est pourquoi nous proposons la suppression de cet article.

**Mme Clémentine Autain.** Cet amendement tend à supprimer l'article 4.

Vous créez un nouveau délit que notre droit permet déjà de réprimer. Sous la présidence de M. Sarkozy avait été adoptée une disposition interdisant la dissimulation du visage sous peine d'une contravention de la 5<sup>e</sup> classe, soit 1 500 euros d'amende, et 3 000 euros en cas de récidive. Vous proposez une sanction beaucoup plus sévère, en en faisant un délit punissable d'une peine d'emprisonnement. Nous sommes par ailleurs confrontés à un problème pratique d'application : lorsqu'il neige comme aujourd'hui, va-t-on

punir et mettre en garde à vue des personnes porteuses d'une écharpe et dont seuls les yeux sont visibles ?

Ce dispositif quelque peu fou souligne votre volonté de réprimer plus encore la liberté de manifester paisiblement.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Est visé ici le fait de se cacher le visage afin d'échapper aux autorités pour commettre des infractions, et non pour se prémunir du froid...

Pour répondre à l'inquiétude de Mme Karamanli quant à la proportionnalité de la peine, j'indique que je défendrai tout à l'heure un amendement conditionnant l'application du dispositif au caractère intentionnel de l'infraction.

La transformation en délit de cette contravention présente un intérêt opérationnel évident, comme l'ont démontré les auditions que j'ai conduites, en permettant la mise en œuvre de mesures de contrainte, telles que l'interpellation et le placement en garde à vue. Avec une peine d'emprisonnement d'un an, la durée de cette dernière pourra même être prorogée de 24 heures.

Par ailleurs, cette évolution revêt un caractère dissuasif face à des individus profitant de débordements pour s'en prendre aux forces de l'ordre – je sais que j'aurai l'appui de M. Ciotti sur ce point – et dénaturer la manifestation sur laquelle ils se sont greffés pour procéder à des déprédations.

Nous n'ignorons pas les difficultés que pourront rencontrer les policiers et gendarmes dans l'interpellation des auteurs de tels faits, mais il s'agit de leur donner un outil supplémentaire de nature à améliorer le déroulement des manifestations pacifiques.

**M. Alain Tourret.** Cet article 4 ne s'impose pas. Il est même très dangereux. Imaginez quelqu'un qui porte des Ray-Ban...

**M. Jean-Michel Fauvergue.** Plus personne ne porte de Ray-Ban ! (*Sourires.*)

**M. Alain Tourret.** Disons : des lunettes fumées.

En ajoutant des précisions inutiles à des incriminations qui existent déjà dans notre droit, je pense que nous faisons erreur.

**M. Éric Ciotti.** Je souhaite exprimer mon soutien à ce dispositif et, par là même, mon opposition à ces amendements de suppression.

C'est un dispositif utile et pertinent, que j'ai eu l'occasion de proposer, et je constate, pour m'en réjouir, qu'aujourd'hui, Les Républicains sont source d'inspiration pour le Gouvernement, puisqu'après le dispositif de lutte contre l'absentéisme scolaire soutenu par M. Blanquer, cette mesure qui avait fait l'objet d'une proposition de loi que j'avais déposée au mois de mai dernier est reprise.

Il est impensable d'aller manifester le visage dissimulé : cela veut dire que l'on a des intentions qui elles aussi sont dissimulées, que ce sont des intentions violentes, et que la dissimulation du visage vise précisément à les masquer.

En réponse à Mme Clémentine Autain, je souligne que le dispositif législatif que M. Nicolas Sarkozy avait fait adopter pour lutter contre la dissimulation du visage sur la voie publique, qui a été vulgarisé en « loi contre la burka », doit également être renforcé. Naturellement nous le renforçons avec cette mesure dans le contexte des manifestations, mais de façon générale.

Je rappelle que j'ai déposé une proposition de loi allant dans ce sens et que je la défendrai par voie d'amendement lorsque nous examinerons ce texte dans l'hémicycle. Je propose aussi que la contravention qui était prévue, vous l'avez rappelé, pour lutter contre la dissimulation du visage sur la voie publique, soit transformée en délit.

Le vote de cette disposition pour les manifestations nous conduira naturellement, par cohérence, à l'étendre à toutes les dispositions concernées, car l'infraction n'est pas moins grave dans un cadre général que dans un cadre particulier.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CL50 de Mme Danièle Obono et les amendements identiques CL98 de la rapporteure et CL78 de M. Jean-François Eliaou.*

**M. Jean-François Eliaou.** Notre amendement tend à compléter les dispositions de l'article 431-9-1 nouveau du code pénal, qui érigent en délit la dissimulation du visage dans une manifestation, au lieu de la contravention de la 5<sup>e</sup> classe prévue par le droit existant.

Afin de rappeler les circonstances, et pour répondre à certaines interventions de nos collègues, j'indique qu'il s'agit de préciser que peut être reprochée à une personne la dissimulation de son visage dans une manifestation dès lors que cette dissimulation est concomitante – ce terme est important – de troubles causés à l'ordre public ou d'un risque que de tels troubles surviennent, et dès lors qu'il est possible de démontrer qu'elle entendait participer à ces troubles. Ces précisions permettent, compte tenu de l'alourdissement des peines, de ne viser que les comportements délibérément fautifs de personnes qui cachent leur visage afin d'échapper à une identification par les forces de l'ordre alors même que la manifestation à laquelle ils participent crée un fort trouble à l'ordre public. Ce n'est donc pas simplement la présence d'une personne dans une manifestation avec un casque, une cagoule ou des Ray-Ban qui sera réprimée, mais le fait que cette personne, ainsi casquée ou cagoulée, a sans nul doute l'intention de commettre des troubles.

C'est donc la concomitance des faits qui importe.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Je suis évidemment favorable à cet amendement identique au mien.

Il s'agit de mieux caractériser le nouveau délit de dissimulation volontaire du visage lors d'une manifestation, en en précisant davantage l'élément intentionnel, de façon à ne viser que les personnes se cachant le visage afin de participer ou de pouvoir participer à la commission de troubles à l'ordre public sans être identifiées.

Cette nouvelle définition permet de se conformer au principe de légalité des délits et des peines d'une part, et de justifier l'aggravation des peines encourues d'autre part.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement CL50.*

*Puis elle **adopte** les amendements identiques CL98 et CL78.*

*En conséquence, les amendements CL14 de Mme Marie-France Lorho, CL74 de M. Rémy Rebeyrotte et CL 15 de Mme Marie-France Lorho **tombent**.*

*La Commission **adopte** l'article 4 **modifié**.*

**Article 5** (art. 431-10 et 431-12 du code pénal) : Sanction du port d'arme et du jet de projectile lors d'une manifestation

*La Commission examine les amendements identiques CL99 de la rapporteure, CL39 de Mme Marietta Karamanli et CL47 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Cet amendement vise à supprimer l'article 5, que rend inutile le droit existant. La jurisprudence relative aux armes, notamment aux armes par destination, est déjà abondante. Ajoutons qu'à vouloir trop bien faire, on affaiblit parfois le droit en soulevant d'inutiles difficultés juridiques. Il nous a été confirmé lors des auditions de la semaine dernière que tous les comportements visés par cet article peuvent déjà être réprimés par le droit en vigueur.

**Mme Marietta Karamanli.** Nous partageons les arguments de la rapporteure. J'ajoute que cet article n'est qu'une mesure d'affichage à visée sécuritaire, que complète de surcroît la possibilité de prononcer une interdiction du territoire français à l'encontre de tout étranger jugé coupable des infractions en question, dont la commission peut déjà être poursuivie par l'arsenal existant. En clair, cet article est complètement inutile.

**Mme Clémentine Autain.** L'amendement CL47 vise lui aussi à supprimer l'article. On ne sait plus par quels termes vous dire et redire combien nous sommes abasourdis par l'arsenal, toujours plus répressif, qui nous est proposé. S'y ajoute en l'occurrence la constitution d'un fichier visant une forme d'uniformisation territoriale – expression qui cache en réalité une plus grande interdiction de manifester pour un certain nombre de nos concitoyens. On présuppose en fait qu'une personne à qui le juge a interdit de manifester dans certains lieux doit également être interdite de manifestation dans d'autres lieux. Cette logique est dangereuse et liberticide ; c'est pourquoi nous proposons de supprimer l'article.

**M. Éric Ciotti.** Permettez-moi, au stade où nous sommes de l'examen de ce texte, une remarque sur la forme. La majorité étant majoritaire, vous vous apprêtez à supprimer l'article 5 alors que vous avez déjà supprimé l'article 1<sup>er</sup> relatif à l'installation de périmètres de sécurité et aux fouilles de personnes et de bagages. En outre, vous avez considérablement limité la portée de l'article 3 sur les fichiers – en supprimant le fichier proposé par le Sénat pour le réduire à une simple inscription au fichier des personnes recherchées – et celle de l'article 4, qui sanctionnait la dissimulation du visage, en y ajoutant la volonté intentionnelle de commettre un délit qu'il sera naturellement impossible de prouver *a priori*. Autrement dit, l'entreprise de déconstruction et même de démolition que j'ai dénoncée en début d'examen est bien « en marche » !

**M. Alain Tourret.** Je répondrai ceci à M. Ciotti : l'article 5 est écrit n'importe comment et dit n'importe quoi. Ce n'est pas déconstruire que de répondre à du n'importe quoi et du n'importe comment !

L'alinéa 3 de l'article, relatif au port d'armes, figure déjà dans le code pénal ; il ne sert à rien de le répéter. Ensuite, il est précisé que la « *tentative de ces délits est punie des mêmes peines* » : voilà une phrase que l'on pourrait inscrire à chaque article du code pénal, tant il va de soi que la tentative est punie des mêmes peines ! L'auteur de cette proposition de loi ne semble guère connaître le code pénal et le code de procédure pénale...

Autre point : le « *fait de jeter un projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes* » n'est pas puni, actuellement, d'une peine de trois ans d'emprisonnement, mais de beaucoup plus ! Tout dépend en effet du résultat produit : si le jet d'une boule de pétanque sur un policier ou sur toute autre personne a pour effet de le tuer, alors c'est l'homicide volontaire qui est poursuivi, et non le simple fait d'avoir jeté le projectile. C'est en fonction de son effet qu'il faut poursuivre l'acte.

Voilà pourquoi il faut évidemment supprimer cet article 5, ou renvoyer leurs auteurs à leurs cours de droit !

**M. Jean-François Eliaou.** En réalité, monsieur Ciotti, l'article 5 tel qu'il nous est présenté a pour effet de fragiliser le dispositif initial et d'en réduire la portée. L'énumération de la liste des armes par destination risque de ne pas être exhaustive et d'écarter certaines possibilités de blesser, notamment lors de manifestations violentes.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Comme M. Tourret, quoique dans un style différent (*Sourires*), j'estime que cet article suscite de nombreuses interrogations. Il est en partie inutile et en partie susceptible d'être mal interprété, ce qui aurait pour effet de fragiliser un dispositif dont nous souhaitons pourtant qu'il aggrave les sanctions tout en protégeant nos libertés publiques. Il m'a semblé insignifiant de déposer des amendements sur ce texte mais, en l'espèce, il est raisonnable d'envisager la suppression de l'article.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Permettez-moi de répondre à M. Ciotti, qui est malheureusement parti, que le travail législatif consiste précisément à améliorer les textes ; cela ne me pose donc aucun problème.

**M. Arnaud Viala.** Mon collègue Éric Ciotti n'est pas parti vexé, mais parce qu'il devait se rendre à une autre réunion. Vous avez fait le choix de reprendre une proposition de loi du Sénat pour aborder ce problème majeur. Vous en connaissiez donc le contenu et, naturellement, les éventuels inconvénients qu'elle présentait pour vous. Or, au terme de l'examen en commission de ce matin, vous avez détricoté quasiment 90 % du texte. Vous aviez pourtant d'autres possibilités, par exemple celle de présenter un projet de loi soutenu par la majorité. Cela aurait eu pour effet, dans le moment que nous traversons, de ne pas donner une fois de plus le sentiment à nos concitoyens que le Parlement ne sert à rien et que seul l'exécutif, avec sa majorité pléthorique, décide des orientations. De surcroît, le plus embarrassant dans cette affaire, c'est que le Gouvernement inonde les médias depuis deux ou trois semaines de déclarations concernant l'adoption future de cette proposition de loi sénatoriale ; c'est fallacieux.

*La Commission adopte les amendements.*

*L'article 5 est ainsi supprimé.*

*En conséquence, les amendements CL16 et CL17 de Mme Marie-France Lorho et l'amendement CL66 de M. Stéphane Mazars tombent.*

**Article 6** (art. 131-32-1 [nouveau], 222-47, 322-15, 431-11, 434-38-1 [nouveau] du code pénal et L. 211-13 du code de la sécurité intérieure) : *Élargissement du contenu et du champ d'application de certaines peines complémentaires encourues par les auteurs d'infractions à l'occasion d'une manifestation*

*La Commission examine les amendements identiques CL9 de M. Paul Molac, CL40 de Mme Marietta Karamanli et CL48 de Mme Danièle Obono.*

**M. Jean-Félix Acquaviva.** L'amendement CL9 vise à supprimer cet article, qui étend le champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique. L'extension de ce dispositif porte selon nous une atteinte disproportionnée à l'exercice des libertés fondamentales dans une société démocratique, sans pour autant être de nature à prévenir les phénomènes violents que nous constatons dans les manifestations actuelles. De plus, cet article impose une obligation de pointage systématique à chaque condamné pendant les manifestations, sans tenir compte des situations individuelles.

**Mme Marietta Karamanli.** Nous proposons nous aussi, par l'amendement CL40, de supprimer cet article qui comporte une mesure inutile car elle existe déjà dans le droit, et disproportionnée car elle sanctionne à la même hauteur chacun des trois délits en question et leur simple tentative, qui serait également passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Encore une fois, c'est inutile.

**Mme Clémentine Autain.** L'amendement CL48 vise également à supprimer l'article, en cohérence avec tous les propos que nous avons tenus ce matin. Il s'agirait en effet d'un durcissement du régime actuel de l'interdiction de manifester prononcée par le juge. Le juge de l'application des peines pourrait modifier la liste des lieux d'interdiction de manifester, obliger la personne condamnée à pointer et le champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique pourrait être étendu aux délits nouveaux créés par les articles 4 et 5 de cette proposition de loi.

D'une part, en réalité, ces condamnations sont inexistantes, car nous sommes en train de légiférer sur une mesure qui n'a concerné que 31 personnes en vingt ans. Je veux bien que nous fassions mieux et plus mais, en l'occurrence, c'est une mesure très marginale.

D'autre part, il faut à mon sens méditer notre position, car une décision de justice ne saurait être soupçonnée du même parti-pris qu'une décision de l'administration – du préfet. Or, comme il est proposé d'élargir le motif de condamnation aux articles 4 et 5 de ce texte, dont la portée est très vaste, mieux vaut supprimer l'article.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Avis défavorable : je préfère préserver cet article pour les raisons suivantes. Il part du constat selon lequel la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique est aujourd'hui très peu prononcée, comme l'a rappelé Mme Autain. Cela tient principalement au fait que cette peine ne figure pas dans le code pénal, qui est l'outil du juge. L'article vise précisément à l'y inscrire.

Cette peine, dans la version améliorée que nous défendons, n'est pas disproportionnée. En effet, le texte amendé par la commission des Lois du Sénat maintient l'obligation faite au juge de préciser les lieux définis, conformément à la décision du Conseil constitutionnel de 1995. Ensuite, nous proposerons la suppression de l'obligation de pointage créée par le Sénat, parce qu'elle suppose de prévoir le type de manifestations interdite – ce

qui, en pratique, semble très compliqué – et de déterminer le ressort géographique de l’interdiction qui, trop restreint, ôterait toute efficacité à la peine et, trop large, soulèverait des risques d’inconstitutionnalité.

S’agissant de l’extension des autres peines complémentaires à des infractions punies d’un an d’emprisonnement, elle n’est pas davantage disproportionnée. Pour mémoire, la peine complémentaire d’interdiction de séjour est d’ores et déjà applicable à des délits punis d’une faible peine d’emprisonnement dans des conditions que le Conseil constitutionnel a jugées conformes à la Constitution. En outre, l’extension proposée se justifie par un motif d’intérêt général : mieux prévenir la récidive de ces infractions. Tel est l’objectif que nous souhaitons atteindre.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle en vient aux amendements identiques CL100 de la rapporteure et CL79 de M. Jean-François Eliaou.*

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Il s’agit de supprimer la possibilité qu’a le juge de l’application des peines de modifier les lieux dans lesquels s’applique l’interdiction de manifester afin d’écartier tout risque d’inconstitutionnalité ; autrement, le juge pourrait *in fine* rejuger une personne déjà condamnée pour les mêmes faits.

**M. Jean-François Eliaou.** Mon amendement identique au CL 79 est défendu.

*La Commission adopte les amendements.*

*Puis elle examine les amendements identiques CL101 de la rapporteure et CL95 de M. Jean-François Eliaou.*

**M. Jean-François Eliaou.** Nous proposons de supprimer la possibilité pour la juridiction de jugement d’imposer au condamné de répondre pendant le temps des manifestations qui lui sont interdites à des convocations de toute autorité publique, car cette mesure est non seulement difficile à mettre en œuvre mais aussi inutile compte tenu de la sanction prévue en cas de violation de l’interdiction en question – un an d’emprisonnement et 15 000 euros d’amende, ce qui est une sanction bien plus dissuasive.

Par cohérence, l’amendement vise également à supprimer la sanction prévue en cas de violation par le condamné de l’obligation de répondre à ces convocations, prévue dans le nouvel article 438-38-1 du code pénal que crée la proposition de loi.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Avis favorable dans la mesure où j’ai déposé le même amendement.

*La Commission adopte les amendements.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques CL102 de la rapporteure et CL96 de M. Jean-François Eliaou.*

**M. Jean-François Eliaou.** Il s’agit de modifier le champ d’application de la peine complémentaire d’interdiction de manifester, en excluant la possibilité de la prononcer pour les tags, ce qui serait très excessif au regard de la peine encourue pour de tels faits.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Nous devons en effet veiller à la proportionnalité du dispositif : il me paraît inopportun d'inclure les tags dans la liste des infractions.

*La Commission **adopte** les amendements.*

*Elle **adopte** également l'amendement de coordination CL103 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

## **Après l'article 6**

*La Commission examine l'amendement CL70 de M. Rémi Rebeyrotte.*

**M. Rémy Rebeyrotte.** Ce nouvel amendement d'appel, qui vise à engager une réflexion, porte sur la question du numérique, que j'ai évoquée hier lors de l'audition du ministre de l'Intérieur. En effet, les « lanceurs numériques de manifestations » ne sont tenus par aucune responsabilité, ce qui présente un réel problème. Il ne s'agit pas que de manifestations à caractère revendicatif mais aussi des personnes qui, souhaitant organiser un apéritif, lancent une invitation sur *Facebook* ou un quelconque autre réseau et, face à l'afflux d'invités, ne savent plus comment faire pour affronter leur responsabilité s'agissant de la sécurité des personnes conviées. En clair, il existe de graves problèmes en termes d'organisation, de responsabilité, de maintien de l'ordre et de sécurité pour ceux qui se livrent à ce type d'activités.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** L'appel est parfaitement entendu, cher collègue. Nous devons en effet conduire une réflexion globale sur ce sujet qui nous concerne tous. Toutefois, le code pénal permet déjà d'incriminer certains des comportements que vous visez. L'article 222-14-2 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens. L'article 322-12 réprime de six mois de prison et de 7 500 euros d'amende la menace de commettre une destruction, une dégradation ou une détérioration dangereuses pour les personnes. L'article 431-6 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, voire sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende si elle est suivie d'effet, la provocation directe à un attroupement armé. Par ailleurs, la provocation à commettre des crimes et délits est déjà réprimée en vertu de l'article 24 de la loi sur la liberté de la presse.

Il me semble qu'il faut conduire une réflexion globale sur les éléments existants et les outils qui manqueraient éventuellement. Je vous propose donc de retirer l'amendement pour pouvoir en rediscuter.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je retire cet amendement qui avait pour but d'interpeller la commission sur ce sujet d'importance croissante.

**M. Jean-Michel Mis.** Je rappelle à M. Rebeyrotte que, suite aux états généraux lancés en juillet dernier, nous avons entamé le 18 janvier une concertation, à l'initiative du secrétaire d'État Mounir Mahjoubi et du Conseil national du numérique, sur les nouvelles régulations numériques. Le débat que nous avons aujourd'hui y apportera sans aucun doute un complément utile.

*L'amendement est **retiré**.*

*La Commission examine l'amendement CL52 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Clémentine Autain.** Cet amendement vise à renforcer le contrôle du procureur par le juge des libertés et de la détention à l'occasion des manifestations. En effet, il faut garantir que dans ce cadre précis des manifestations, les réquisitions du procureur au titre de l'article 78-2-2 ne donnent pas lieu à des abus tels que ceux qui ont été dénoncés lors de récentes manifestations des Gilets jaunes – interpellations massives, arrestations, fouilles préventives – et qui ont clairement entravé la liberté de manifester des personnes concernées. Rappelons que les pouvoirs du procureur, qui sont placés sous l'autorité du ministre de la Justice, ne doivent pas selon nous mener à une forme d'arbitraire. L'encadrement *a priori* – sous forme de conditions plus strictes en cas de manifestation – et *a posteriori* – moyennant le contrôle d'un juge qui n'est pas placé sous le contrôle du pouvoir exécutif – permettrait de mieux garantir la liberté de manifester, dont nous avons bien compris qu'elle n'est pas votre préoccupation. Un léger effort peut tout de même être consenti par endroits !

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Ne préjugez pas de mes intentions.

**Mme Clémentine Autain.** Je ne préjuge pas ; j'observe.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Non, vous préjugez.

Mon avis est défavorable. Sur le plan juridique, tout d'abord, comme vous le savez, les dispositions de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale encadrent déjà strictement les motifs, la motivation et la durée des contrôles visés. Les lieux sont déterminés par le magistrat, de même que la période de temps qui ne peut excéder vingt-quatre heures renouvelables sur décision expresse et motivée. En outre, les contrôles ne peuvent être réalisés qu'aux fins de recherche et de poursuite d'un nombre limité d'infractions d'une certaine gravité – terrorisme, infractions en matière d'armes et d'explosifs, vol et trafic de stupéfiants.

J'ajoute que, selon le Conseil constitutionnel, ces dispositions ne méconnaissent ni la liberté individuelle ni la liberté d'aller et de venir puisque le procureur de la République doit retenir des lieux et périodes en lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions et qu'il n'est pas autorisé à faire procéder à des contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace.

Enfin, vous souhaitez confier une nouvelle mission au juge des libertés et de la détention mais elle ne relève ni de son rôle ni de sa compétence : il ne s'agit pas ici d'une privation de liberté individuelle.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL104 de la rapporteure.*

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Cet amendement vise à ajouter aux obligations susceptibles d'être imposées à une personne faisant l'objet d'un contrôle judiciaire l'interdiction de participer à une manifestation, en complément de l'obligation actuelle de ne pas se rendre dans certains lieux ou de ne se rendre que dans des lieux déterminés.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 6 bis est ainsi rédigé.*

### Chapitre III Responsabilité civile

**Article 7** (art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) : *Responsabilité civile pour les dommages causés lors d'une manifestation*

*La Commission examine l'amendement CL49 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Clémentine Autain.** Cet amendement vise à supprimer l'article 7, qui met en cause la responsabilité des personnes participant à des attroupements et rassemblements en cas de dommages. Toujours plus contraindre, toujours plus réprimer et faire payer ceux qui manifestent : voilà votre objectif. J'entends que vous avez voulu être subtils : l'article ne vise que les attroupements hors manifestation, les casseurs déjà condamnés, et ainsi de suite. Un attroupement n'est pas une manifestation, cependant, et votre refus d'autoriser certaines manifestations en a fait des attroupements. Nous voyons bien comment vous allez utiliser cette disposition. En cas de retard, des demandes sont nécessaires et leur traitement est très long ; en cas d'interdiction sur un parcours, vous réprimerez. En bref, vous alourdissez le dispositif pour pénaliser toujours plus les mobilisations sociales – car au fond, telle est la logique générale ! Il s'agit de faire peur à celles et ceux qui voudraient manifester et de faire preuve d'une sévérité suffisante pour contraindre, apeurer, empêcher, fichier. Cette logique est profondément liberticide.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Il ne s'agit pas de cela, madame Autain, mais de l'article 7 qui vise à intégrer le principe du casseur-payeur dans notre droit.

**Mme Clémentine Autain.** En effet !

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Vous vous opposez donc à inscrire dans la loi le principe selon lequel les casseurs seront les payeurs ? Je crois au contraire qu'il est indispensable de le faire et que nous devons envoyer un message de fermeté à ceux qui cassent. Ils sont responsables ; ils doivent donc être mis à contribution. Avis défavorable à la suppression de cet article.

**M. Alain Touret.** Cet article est extrêmement important mais sa rédaction présente selon moi de graves problèmes. Vouloir l'action récursoire, pourquoi pas : après tout, la notion de casseur-payeur se comprend parfaitement. Attention, cependant : l'action récursoire n'est prévue que si la responsabilité pénale a été reconnue. Sur quels faits ? Supposons qu'une personne donne un coup de poing à un membre des forces de l'ordre et qu'elle soit condamnée pénalement, même à une peine modeste : quel sera le lien de cause à effet entre cette condamnation et les dommages et intérêts qui pourront être réclamés ? Supposons que l'auteur du coup de poing en question soit condamné à une amende de 100 euros avec sursis : puisque vous n'avez pas prévu d'établir le lien direct de cause à effet entre le geste commis et les dommages et intérêts susceptibles d'être réclamés, c'est l'ensemble des préjudices subis par l'État et par tous ceux qui le représentent lors de la manifestation concernée qui pourra à coup sûr être réclamé à la personne en cause par une action récursoire. Voyez-vous ce que cela implique ? Par ailleurs, dans cette hypothèse, plusieurs personnes pourraient être condamnées. Elles seraient donc tenues d'indemniser le même préjudice subi au cours de la manifestation.

Tout cela n'est guère précis. La jurisprudence a toujours été très prudente en cas d'action récursoire, laquelle est très encadrée. Je crains que la mesure en question ne

franchisse pas du tout l'obstacle du Conseil constitutionnel. Je n'y suis pas opposé sur le principe, mais il faut absolument organiser une nouvelle manifestation – de la Commission, cette fois-ci – pour la réécrire.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Je partage à ce point vos inquiétudes, cher collègue, que je vais proposer une nouvelle rédaction de l'article. S'il faut inscrire son principe, il faut aussi en préciser la rédaction, et même le réécrire largement. Il faut notamment décorréler la possibilité d'une action récursoire de la nécessité d'une condamnation pénale, l'imputabilité du dommage aux auteurs devant pouvoir être établie par tout moyen. D'autre part, il est impératif de clarifier le fait que le recours ne sera ouvert que contre les personnes dont l'acte est à l'origine du dommage et non contre toute personne qui aurait été condamnée pénalement en vertu du droit commun. J'espère que nous pourrons nous accorder sur la nouvelle rédaction de ces deux points.

**M. Jean Terlier.** C'est le principe même de la responsabilité civile !

**Mme Clémentine Autain.** Si l'article est ainsi réécrit, il ne fait que répéter le droit en son état actuel. Toute personne étant interpellée après avoir cassé une vitrine est responsable et sera condamnée au pénal, sans doute à une amende. D'autre part, le risque de durcissement est net : des manifestants pourront être condamnés pour des faits qu'ils n'auront pas commis eux-mêmes – c'est à celui qui sera attrapé de payer l'intégralité de la casse pour tous ceux qui sont partis. Enfin et surtout, les assurances servent à venir en aide aux commerçants victimes de cette casse – ce n'est pas rien – et les victimes peuvent se tourner vers la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), dont le rôle est également d'indemniser les victimes.

**M. Jean-François Eliaou.** Ces propos sont incroyables !

**Mme Clémentine Autain.** Prenons garde à ne pas introduire dans le droit, au motif que des personnes morales ou physiques sont lésées par la casse, des mesures qui visent avant tout à faire payer ceux qui ne sont pas forcément responsables et à durcir la répression plutôt que de se contenter des possibilités déjà prévues dans la loi, qui permet de répondre justement à ces cas.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements identiques CL97 de la rapporteure et CL75 de M. Jean-François Eliaou.*

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** J'ai déjà défendu l'amendement CL97.

**M. Jean-François Eliaou.** L'amendement CL75, identique, précise le principe du casseur-payeur. La rédaction proposée ne faisait pas clairement apparaître le fait que le recours n'est ouvert que contre les personnes dont le fait est à l'origine du dommage – et qu'un lien de causalité est donc requis, comme l'a rappelé M. Tourret – et non contre toute personne qui aurait été condamnée pénalement, même si l'exposé des motifs de la présente proposition de loi formule cette exigence en visant bien les « manifestants à l'origine des dommages ». Cet amendement vise à préciser les choses.

**M. Ugo Bernalicis.** Je vois bien ce que vous voulez : il s'agit que l'État se substitue à ceux qui n'auraient pas demandé réparation lorsqu'un lien de causalité a été établi. Il était prévu à l'origine qu'une personne attrapée dans un attroupement puisse faire l'objet d'une

action récursoire même en l'absence de lien avec les faits. Vous demandez quand même qu'il y ait un lien de causalité : c'est mieux, ou en tout cas cela respecte davantage notre droit et votre propre conception du casseur-payeur. Mais comment se fait-il que l'on ne puisse pas faire en sorte que la victime se porte aisément partie civile, afin d'obtenir directement réparation ? L'État ne sait-il pas le faire ? Bien sûr que si, et je préférerais que les intéressés puissent se constituer eux-mêmes parties civiles.

*La Commission **adopte** les amendements.*

*Puis elle **adopte** l'article 7 **modifié**.*

#### **Chapitre IV** **Application outre-mer**

**Article 8** (art. L. 711-1 du code pénal, art. 804 du code de procédure pénale et art. L. 282-1, L. 284-1, L. 285-1, L. 286-1 et L. 287-1 du code de la sécurité intérieure) :  
*Application outre-mer*

*La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.*

#### **Titre**

*La Commission examine l'amendement CL71 de M. Rémy Rebeyrotte.*

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je vous propose une sorte d'amendement d'appel. Il y a, en effet, une réflexion à mener au sujet du titre : ce sont les casseurs qu'il faut viser. Il ne s'agit pas d'interdire, en quoi que ce soit, le droit de manifester, et on ne doit pas rester flou sur la question des violences.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** J'entends votre appel. Il faut que l'on discute du titre, mais je n'aime pas trop l'idée d'y introduire la notion et le terme de « casseurs », qui ne renvoient pas forcément à quelque chose de bien défini en droit.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je vais retirer mon amendement afin que nous puissions y réfléchir avant la séance.

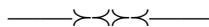
*L'amendement est **retiré**.*

**M. Ugo Bernalicis.** Je souhaiterais m'exprimer au titre des explications de vote.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Vous avez sans doute remarqué que nous ne sommes pas dans l'hémicycle : il n'est pas d'usage de faire des explications de vote en commission.

*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*La réunion s'achève à 13 heures.*



## **Informations relatives à la Commission**

La Commission a désigné *M. Philippe Latombe* rapporteur sur la proposition de nomination par le Président de la République de Mme Marie-Laure Denis à la présidence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

## Membres présents ou excusés

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Ramlati Ali, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Éric Diard, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, M. Christophe Euzet, Mme Élise Fajgeles, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Isabelle Florennes, Mme Paula Forteza, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Émilie Guerel, Mme Marie Guévenoux, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, M. Philippe Latombe, M. Olivier Marleix, M. Jean-Louis Masson, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, Mme Emmanuelle Ménard, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, M. Didier Paris, M. Guillaume Peltier, M. Stéphane Peu, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Thomas Rudigoz, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Hélène Zannier, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, M. Sébastien Huyghe, M. Mansour Kamardine, M. Gilles Le Gendre, Mme Marie-France Lorho, Mme Maina Sage, M. Guillaume Vuilletet

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Clémentine Autain, M. Éric Coquerel, Mme Stella Dupont, M. Éric Pauget