



N° 1600

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2019

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR  
LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,

*visant à **prévenir les violences lors des manifestations**  
et à **sanctionner leurs auteurs** (n° 1352)*

PAR MME ALICE THOUROT  
Députée

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : **1352**.

*Sénat* : **575** (2017-2018), **51, 52** et T.A.9 (2018-2019).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>SYNTHÈSE</b> .....	9
<b>I. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	9
<b>A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE</b> .....	9
<b>B. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT</b> .....	10
<b>II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	11
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	13
Chapitre I <sup>er</sup> – Mesures de police administrative.....	13
<i>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</i> (art. L. 211-2 du code de la sécurité intérieure) : Modalités de déclaration d'une manifestation.....	13
<i>Article 1<sup>er</sup> (supprimé)</i> (art. 211-3-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : Instauration de périmètres de contrôle lors des manifestations.....	15
<i>Article 2</i> (art. 211-4-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : Interdiction administrative de manifester.....	25
<i>Article 3</i> (art. 211-4-2 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : Création d'un fichier des interdits de manifester.....	31
<i>Article 3 bis (nouveau)</i> : Modalités d'évaluation par le Parlement.....	35
Chapitre II – Dispositions pénales.....	36
<i>Article 4</i> (art. 431-9-1 [nouveau] du code pénal) : Délit de dissimulation du visage dans une manifestation.....	36
<i>Article 5 (supprimé)</i> (art. 431-10 et 431-12 du code pénal) : Sanction du port d'arme et du jet de projectile lors d'une manifestation.....	39

<i>Article 6</i> (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 .....	42
<i>Article 6 bis (nouveau)</i> (art. 138 du code de procédure pénale) : Interdiction de manifester dans le cadre d'un contrôle judiciaire .....	47
Chapitre III – Responsabilité civile .....	48
<i>Article 7</i> (art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) : Responsabilité civile pour les dommages causés lors d'une manifestation.....	48
Chapitre IV – Application outre-mer .....	56
<i>Article 8</i> (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 .....	56
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS</b> .....	57
1. Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, et discussion générale (réunion du mardi 22 janvier 2019 à 15 heures) .....	57
2. Examen des articles de la proposition de loi (réunion du mercredi 23 janvier 2019 à 9 heures 30).....	96
<b>PERSONNES ENTENDUES</b> .....	151

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 14 juin 2018, le président du groupe Les Républicains au Sénat, M. Bruno Retailleau, et plusieurs de ses membres, déposaient une proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs. Considérant que « *le droit de s'assembler paisiblement* », protégé par l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, était « *aujourd'hui menacé, en raison de l'agissement malveillant et récurrent de groupuscules violents qui agissent masqués, pour échapper à la justice* », les auteurs de la proposition de loi proposaient de « *lutter contre cette nouvelle forme de violence, exercée en groupe à visage masqué, en proposant des dispositifs à la fois préventifs et répressifs* »<sup>(1)</sup>. Le texte a été adopté par le Sénat au mois d'octobre de la même année.

Quelques semaines avant le dépôt de cette proposition de loi, plusieurs manifestations étaient marquées par de graves incidents, à commencer par la manifestation parisienne du 1<sup>er</sup> mai 2018, au cours de laquelle plusieurs centaines d'individus cagoulés, appartenant à la mouvance contestataire radicale et regroupés en *black blocs*, avaient dégradé de nombreux biens ou commerces et jeté des projectiles sur les forces de l'ordre, conduisant à 283 interpellations, 153 présentations à un officier de police judiciaire et 109 gardes à vue. Cette violence rappelait, sous d'autres formes, des actes commis lors de manifestations contre l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, en 2014, ou contre la loi dite « El Khomri », en 2016.

Plus récemment, ce sont les graves débordements constatés à l'occasion des manifestations des « Gilets jaunes » qui ont choqué et interpellé nos concitoyens. Chacun a ici en mémoire, en particulier, les actes de violence et de vandalisme qui ont émaillé, le samedi 1<sup>er</sup> décembre 2018, les rues de Paris, causant des blessures à près de 140 personnes, dont 23 membres des forces de l'ordre, d'importants dégâts matériels et symboliques, à l'image de cette Victoire au visage fracassé dans l'Arc de Triomphe, ou encore le saccage et la mise à feu partiels de la préfecture du Puy-en-Velay.

---

(1) Extraits de l'exposé des motifs de la proposition de loi (n° 575) visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, enregistrée à la Présidence du Sénat le 14 juin 2018.

Les questions soulevées par ces événements mettent en cause le nécessaire équilibre entre libertés et ordre public dans une société démocratique, dans un État de droit.

La liberté de manifester, consacrée par le Conseil constitutionnel au travers du « *droit d'expression collective des idées et des opinions* »<sup>(1)</sup>, est garantie, en droit international, sous la forme de la « *liberté de réunion pacifique* »<sup>(2)</sup> ? Elle peut subir des limitations en raison de strictes nécessités d'ordre public, qui revêtent également une valeur constitutionnelle et conventionnelle.

L'histoire nationale confirme cette approche. Le droit de manifester n'a pas fait l'objet d'une grande loi libérale sous la III<sup>e</sup> République, contrairement à la liberté d'association ou à la liberté de la presse, et la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion semble même l'exclure<sup>(3)</sup>. Il ne figure pas explicitement dans le bloc de constitutionnalité<sup>(4)</sup>.

Une consécration en demi-teinte de la liberté de manifestation a été opérée par le décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public. Son article 1<sup>er</sup> affirme, ambivalent, que « *les réunions sur la voie publique sont et demeurent interdites* » mais que « *sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique* »<sup>(5)</sup>. Aujourd'hui encore, cette disposition est codifiée à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure au sein d'un chapitre relatif à la « *Prévention des atteintes à l'ordre public lors de manifestations et de rassemblements* ».

Le régime juridique français est pourtant très libéral. L'exercice de la liberté de manifestation est soumis à déclaration auprès de l'autorité administrative, non à autorisation. Certaines « *sorties conformes aux usages locaux* » – les processions religieuses, les fêtes corporatistes et associatives et les manifestations mémorielles – sont même dispensées de toute formalité.

---

(1) *Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, cons. 16.*

(2) *Article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.*

(3) *La première phrase de l'article 6 de ladite loi dispose : « Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique ».*

(4) *L'article 16 du projet de Constitution du 19 avril 1946 prévoyait bien le « droit de défilé librement sur la voie publique », mais le peuple s'opposa à son adoption par référendum.*

(5) « L'ordre dans la rue est nécessaire à la vie sociale, à la paix intérieure et au fonctionnement normal des services publics », énonce l'exposé sommaire du projet de loi habilitant le Gouvernement à édicter le décret-loi. Cette prudence ne doit pas étonner : elle découle des événements du 6 février 1934 au cours desquels le système républicain fut directement menacé. Lors de ces manifestations, la force publique fit usage des armes à feu et on dénombra 38 morts et plus de 3 600 blessés dont 1 650 policiers et militaires.

Il n'en reste pas moins que la liberté de manifestation doit s'articuler avec la nécessaire prévention des atteintes à l'ordre public au travers d'opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre, généralement menées par des forces dédiées, spécialement formées, équipées et entraînées que sont les escadrons de gendarmerie mobile et les compagnies républicaines de sécurité.

Elle peut, enfin, trouver des prolongements sur le plan pénal en raison des poursuites engagées contre ceux des manifestants qui se rendent coupables d'infractions. Toutefois, cette judiciarisation se heurte, en pratique, à des difficultés opérationnelles qu'il convient de ne pas sous-estimer. Comme le relevait, en 2015, la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre républicain, *« par nature, le maintien de l'ordre se prête difficilement à une judiciarisation pleinement efficace »* car *« le cadre juridique applicable, la doctrine, les schémas tactiques, la vocation première des forces mobiles, la physionomie même des opérations souvent caractérisées par une grande confusion et par l'urgence, rendent la réponse pénale particulièrement complexe »*<sup>(1)</sup>.

C'est à l'aune de ces considérations, et tout particulièrement de la nécessaire conciliation de la liberté de manifester et de l'exigence de préservation de l'ordre public, que votre rapporteure a analysé les huit articles de cette proposition de loi, après avoir procédé, dans des délais restreints, à plusieurs auditions dont la liste figure en annexe au présent rapport.

---

(1) [Rapport \(n° 2794, XIV<sup>e</sup> législature\) fait par M. Pascal Popelin au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, mai 2015, p. 52.](#)





## SYNTHÈSE

### I. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI

#### A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Dans sa version initiale, la proposition de loi comportait sept articles, répartis en trois chapitres constituant les trois volets – préventif, répressif et civil – du texte.

Afin de garantir aux forces de sécurité intérieure les moyens d'une **action préventive**, la proposition de loi comprend trois dispositifs destinés à empêcher les individus mus par une volonté de violence de rejoindre les cortèges :

– l'**article 1<sup>er</sup>** autorise les préfets de département et, à Paris, le préfet de police, à instaurer un périmètre de protection sur les lieux de la manifestation et aux environs, périmètre au sein duquel l'accès et la circulation font l'objet d'un contrôle des effets personnels et d'une palpation de sécurité ;

– l'**article 2** institue une interdiction administrative de manifester délivrée par l'autorité administrative à l'encontre de toute personne dont la participation à cette manifestation constitue un risque d'une particulière gravité pour l'ordre public ;

– l'**article 3** crée dans chaque département un fichier recensant les interdictions administratives et judiciaires de manifester afin que les forces de sécurité intérieure puissent facilement identifier, sur le lieu des manifestations, les personnes qui ne sont pas soupçonnées s'y trouver.

Certains actes lors des manifestations sont pénalement répréhensibles et leurs auteurs peuvent donc être poursuivis et réprimés. Face à la recrudescence de ces actes et à leur caractère de plus en plus violent à l'égard des biens ou des personnes, le **volet répressif** de la proposition de loi envisage plusieurs évolutions au travers de trois articles :

– l'**article 4** crée un nouveau délit consistant à dissimuler son visage lors d'une manifestation sur la voie publique, comportement aujourd'hui puni d'une contravention, afin de permettre la mise en œuvre de mesures de contrainte à l'égard des personnes concernées ;

– l'**article 5** élargit le champ du délit de port d'arme à l'occasion de la participation à une manifestation ou à une réunion publique afin de couvrir les cas d'introduction, de détention ou d'usage de fusées, d'artifices ou de tout objet susceptible de constituer une arme, et permet la répression de la tentative de ces infractions ;

– l’**article 6** étend le contenu et le champ d’application des peines complémentaires encourues par les personnes qui se rendent coupables d’infractions à l’occasion d’une manifestation, en particulier l’interdiction judiciaire de manifester pour lui adjoindre une obligation de pointage.

Enfin, sur le **plan civil**, l’**article 7** propose de créer une présomption de responsabilité civile collective des personnes condamnées pour des infractions commises à l’occasion d’une manifestation pour la réparation des dommages en résultant.

## **B. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

La commission des Lois du Sénat a apporté son soutien au **volet préventif** de la proposition de loi, qu’elle s’est cependant attachée à entourer de garanties des libertés fondamentales sur proposition de sa rapporteure :

– à l’**article 1<sup>er</sup>**, la commission des Lois du Sénat a imposé la motivation de l’arrêté préfectoral de délimitation du périmètre de protection, par ailleurs conditionné à la crainte de troubles graves à l’ordre public, dont l’entrée en vigueur ne peut avoir lieu plus de six heures avant le début de la manifestation, qui doit comprendre des adaptations au bénéfice des personnes résidant ou travaillant dans la zone concernée, et autour duquel ne peuvent être mobilisés que des personnels de la police et de la gendarmerie nationales ;

– à l’**article 2**, elle a limité l’interdiction administrative de manifester aux individus appartenant à des groupuscules violents ou ayant commis des actes délictueux à l’occasion de précédentes manifestations, tout en imposant une notification de l’interdiction au moins 48 heures avant le début de la manifestation afin d’assurer l’effectivité des voies de recours ;

– à l’**article 3**, elle a écarté la perspective de fichiers départementaux au bénéfice d’un fichier national unique constitué après avis public et motivé de la Commission nationale de l’informatique et des libertés.

Sur le **volet répressif**, la commission des Lois du Sénat, sur l’initiative de sa rapporteure, a apporté d’importantes modifications aux dispositifs initialement envisagés afin de davantage tenir compte des exigences constitutionnelles applicables en la matière :

– à l’**article 4**, elle a mieux caractérisé l’élément intentionnel du nouveau délit de dissimulation du visage lors d’une manifestation sur la voie publique en précisant que cette dissimulation devait être opérée par son auteur afin de ne pas être identifié dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l’ordre public ;

– à l’**article 5**, elle a harmonisé la définition des nouvelles infractions d’introduction ou de port d’arme ou de tout objet susceptible de constituer une arme, y compris des fusées et artifices, pour qu’elles s’appliquent dans une

réunion publique, dans une manifestation sur la voie publique ou à ses abords immédiats ;

– à l'**article 6**, s'agissant du contenu de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, elle a maintenu l'exigence de fixation, par la juridiction de jugement, des lieux concernés par l'interdiction, dont la suppression était envisagée dans la version initiale du texte.

S'agissant du **volet civil**, la commission des Lois du Sénat a, sur proposition de sa rapporteure, proposé une nouvelle rédaction de l'**article 7**, afin de substituer au dispositif initialement envisagé la possibilité pour l'État, dont la responsabilité civile a été reconnue pour les dommages causés à l'occasion de manifestations, d'engager une action récursoire contre les personnes ayant participé à un attroupement ou à un rassemblement lorsque leur responsabilité pénale a été reconnue.

La commission des Lois du Sénat a enfin introduit l'**article 8** afin de procéder aux coordinations nécessaires à l'application outre-mer des dispositions de la proposition de loi.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Dans le chapitre relatif aux **mesures de police administrative**, la commission des Lois a décidé de **supprimer l'article 1<sup>er</sup>** sur proposition de votre rapporteure et des membres des groupes La République en Marche, Socialistes et apparentés, La France insoumise et Libertés et territoires. La plus-value de cette disposition est apparue peu évidente au regard du droit en vigueur et insuffisante pour passer outre les interrogations suscitées par le dispositif envisagé. Votre Commission a souhaité pouvoir reprendre une discussion d'ensemble en séance publique en présence du Gouvernement.

L'intérêt de l'interdiction administrative de manifester prévue à l'**article 2** s'est imposé à la Commission, qui a donc souhaité le maintenir dans le texte issu de ses travaux. Toutefois, considérant qu'un meilleur encadrement devait être défini, elle a résolu de renvoyer le débat à la séance publique et n'a donc adopté aucun amendement.

La Commission a partagé l'initiative du Sénat consistant à consigner dans un fichier les interdictions de manifester. Néanmoins, elle a jugé trop lourde la perspective de création d'un nouvel instrument *ad hoc*, et s'est prononcée en faveur d'une intégration au sein du fichier des personnes recherchées. Elle a donc rédigé intégralement l'**article 3** en ce sens.

Enfin, votre Commission a adopté deux amendements portant article additionnel :

– le nouvel **article 1<sup>er</sup> A**, issu d'un **amendement de M. Jean-François Eliaou et des membres du groupe La République en marche**, simplifie les formalités en matière de déclaration auprès de l'autorité administrative d'une manifestation sur la voie publique ;

– le nouvel **article 3 bis**, issu d'**amendements identiques présentés par votre rapporteure et par des membres de La République en marche**, prévoit un contrôle et une évaluation spécifiques des mesures du chapitre I<sup>er</sup> de la présente proposition de loi par le Parlement.

Dans le chapitre consacré aux **dispositions pénales**, votre Commission, à l'initiative de sa rapporteure et de plusieurs députés, a **supprimé l'article 5**, considérant qu'il se bornait à reprendre, dans une formulation susceptible de soulever des difficultés, l'état du droit existant et celui de la jurisprudence.

Partageant les objectifs poursuivis par les **articles 4 et 6**, votre Commission les a **adoptés** en leur apportant cependant **plusieurs modifications destinées à en garantir la proportionnalité et la conformité aux principes constitutionnels et conventionnels applicables à la matière pénale** :

– s'agissant de l'**article 4**, elle a adopté deux amendements identiques de votre rapporteure et des membres du groupe La République en marche caractérisant mieux l'élément intentionnel du nouveau délit de dissimulation du visage lors d'une manifestation, pour ne viser que les personnes souhaitant ne pas être identifiées en vue de participer à des troubles à l'ordre public ;

– à l'**article 6**, elle a adopté plusieurs séries d'amendements identiques de votre rapporteure et des membres du groupe La République en marche afin de modifier le régime de la peine complémentaire d'interdiction de manifester, en particulier par la suppression de l'obligation de pointage, souhaitée par le Sénat mais trop complexe à mettre en œuvre et inutile compte tenu des peines encourues en cas de non-respect de cette peine.

Par ailleurs, sur proposition de votre rapporteure, la Commission a complété ce chapitre par un **article 6 bis ajoutant à la liste des mesures susceptibles d'être prononcées à l'égard d'une personne placée sous contrôle judiciaire l'obligation de ne pas participer à des manifestations sur la voie publique dans certains lieux** déterminés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention.

Dans le chapitre consacré à la **responsabilité civile**, votre Commission a, à l'initiative de votre rapporteure et de plusieurs membres du groupe La République en marche, précisé les modalités d'exercice, par l'État, de l'action récursoire contre le ou les auteurs des faits dommageables, en décorrélant la possibilité d'y avoir recours de la nécessité d'une condamnation pénale et en indiquant que le recours n'est ouvert que contre les personnes dont le fait est à l'origine du dommage.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Mesures de police administrative

##### Article 1<sup>er</sup> A

(art. L. 211-2 du code de la sécurité intérieure)

#### Modalités de déclaration d'une manifestation

Introduit par la Commission

#### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article simplifie les modalités de déclaration d'une manifestation sur la voie publique auprès de l'autorité administrative. Il prévoit que cette formalité soit accomplie par une seule personne sans condition de résidence.

#### ➤ Dernières modifications législatives intervenues

Cette disposition figurait à l'article 2 du décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public. Elle a été codifiée sans modification à l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012.

### 1. L'état du droit

L'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure soumet à l'**obligation d'une déclaration préalable** tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes les manifestations sur la voie publique.

L'article L. 211-2 précise quelles sont les modalités d'établissement de cette déclaration qui doit être formulée trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. Elle est adressée à la mairie de la commune des lieux concernés par le rassemblement, sauf :

- dans les communes où est instituée la police d'État, où la loi donne compétence au représentant de l'État dans le département <sup>(1)</sup> ;
- à Paris où elle est remise au préfet de police.

---

(1) L'article L. 2214-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « le régime de la police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité ». *Les communes chefs-lieux de département sont placées sous ce régime (art. R. 2214- du même code). Les communes de plus de 20 000 habitants peuvent également l'être lorsque les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines (art. R. 2214- du même code).*

La déclaration fait état des noms, prénoms et domiciles des organisateurs. Elle est **signée par trois d’entre eux faisant élection de domicile dans le département**. Elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l’heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s’il y a lieu, l’itinéraire projeté.

L’article 431-9 du code pénal réprime de six mois d’emprisonnement et de 7 500 euros d’amende l’organisation d’une manifestation non déclarée ou ayant donné lieu à une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur son objet ou ses conditions.

Toutefois, **la pratique de ces dispositions diverge significativement** des prescriptions du droit. *« [De] nombreuses manifestations ne sont pas déclarées (contrairement à ce que prescrit la loi) et le fait d’organiser une manifestation sans déclaration, alors même qu’il est puni par la loi, ne donne quasiment jamais lieu à poursuite. De même, la puissance publique ne donne pour ainsi dire jamais l’ordre de disperser des manifestations non déclarées (...). Cela signifie (...) que l’autorité publique laisse se dérouler ces rassemblements qui, de fait, ne se trouvent même pas soumis à l’existence d’une déclaration mais relèvent du régime d’exercice des libertés le plus favorable, à savoir le régime répressif : la liberté s’exerce sans autorisation ni même déclaration <sup>(1)</sup>. »*

## 2. Le dispositif adopté par la Commission

Désireuse de protéger la liberté de manifester tout en assurant la sécurité des manifestants et la préservation de l’ordre public, la Commission a souhaité **encourager les organisateurs de manifestation à procéder à la déclaration** prévue par la loi afin de permettre à l’autorité administrative d’établir un dispositif d’accompagnement adapté aux besoins. À cette fin, elle a considéré que les formalités administratives de déclaration devaient être accomplies avec la plus grande simplicité.

En conséquence et conformément à l’avis favorable de la rapporteure, la Commission a adopté un **amendement de M. Jean-François Eliaou et des membres du groupe La République en marche** prévoyant qu’une seule personne pourrait désormais valablement effectuer la déclaration de la manifestation auprès de l’autorité publique, sans condition d’élection de domicile dans le département.

\*

\* \*

---

(1) Olivier LE BOT, « La liberté de manifestation en France : un droit fondamental sur la sellette ? », contribution au colloque organisé le 18 mars 2016 à la faculté de droit et de science politique d’Aix-en-Provence sur La liberté de manifester et ses limites : perspectives de droit comparé.

*Article 1<sup>er</sup>*

(art. 211-3-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

**Instauration de périmètres de contrôle lors des manifestations**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article confère à l'autorité administrative le pouvoir d'autoriser les forces de sécurité intérieure à procéder à des palpations de sécurité ainsi qu'à un contrôle des effets personnels des personnes souhaitant accéder à un périmètre préalablement délimité pour la tenue d'une manifestation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Dans le cadre de l'état d'urgence, l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 permettait au préfet de réglementer la circulation de la population dans des zones définies par arrêté. Cette disposition a toutefois été déclarée contraire à la Constitution par la décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, *Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre*, au motif que le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et la liberté d'aller et de venir.

Dans l'intervalle, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a permis l'instauration de périmètres de protection afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

La commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure, a encadré le dispositif de plusieurs garanties : possibilité de l'appliquer uniquement en cas de risque de troubles d'une particulière gravité à l'ordre public, restriction de la durée pendant laquelle peut être instauré le périmètre de protection, exigence d'adaptation au bénéfice des personnes vivant ou travaillant sur les lieux, exclusion des agents de police municipale et des personnels de sécurité privée des opérations, motivation de la décision préfectorale.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé le présent article.

**1. L'état du droit**

Le droit en vigueur permet déjà aux autorités de diligenter des contrôles à l'occasion de manifestations sur la voie publique.

### **a. Les mesures de police administrative de droit commun**

Le code de procédure pénale autorise les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints de la police nationale, à procéder :

– au **contrôle de l'identité** d'une personne <sup>(1)</sup> ;

– à la **visite des véhicules** circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public, ainsi qu'à l'**inspection visuelle des bagages ou leur fouille**, à condition de recueillir l'accord du conducteur ou du propriétaire du bagage ou, à défaut, l'autorisation du parquet <sup>(2)</sup>.

Le **contrôle d'identité de police administrative** (ou préventif) est effectué **sans considération du comportement de la personne contrôlée**. Il peut être opéré à l'encontre de « *toute personne* » <sup>(3)</sup> pour prévenir une atteinte à l'ordre public.

Les prérogatives dont disposent ainsi les forces de sécurité intérieure ne sauraient cependant être illimitées sans faire courir aux citoyens le risque de l'arbitraire et obérer leur liberté fondamentale d'aller et venir <sup>(4)</sup>. C'est la raison pour laquelle le contrôle d'identité doit être **fondé sur la nécessité**. Le Conseil constitutionnel l'a clairement affirmé : « *la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens, est nécessaire à la sauvegarde de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle ; (...) toutefois la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; (...) s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle ; (...) ce n'est que sous cette réserve d'interprétation que le législateur peut être regardé comme n'ayant pas privé de garanties légales l'existence de libertés constitutionnellement garanties* » <sup>(5)</sup>.

---

(1) Art. 78-2, alinéa 8, du code de procédure pénale.

(2) Art. 78-4 du code de procédure pénale.

(3) Au contraire du contrôle d'identité de police judiciaire, qui vise une personne contre laquelle existent des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou s'apprête à commettre une infraction, aux termes des six premiers alinéas de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

(4) Le Conseil constitutionnel a affirmé dans sa décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, que « la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle » (cons. n° 3). L'article 2 du protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Strasbourg, 16 septembre 1963) confère également à la liberté d'aller et venir une reconnaissance internationale.

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité, cons. n° 9.



L'article 78-2 du code de procédure pénale <sup>(1)</sup> n'autorise donc le contrôle d'identité de police administrative que « *pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes ou des biens* », soit dans des **conditions de temps et de lieu** faisant peser sur l'ordre public une menace particulière qu'il revient à l'administration de motiver dans le procès-verbal consécutif aux opérations <sup>(2)</sup>. Cette motivation ne saurait se borner « *à se référer à une considération abstraite et générale* » ; elle doit « *relever de circonstances particulières de nature à caractériser un risque d'atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens* » <sup>(3)</sup>. La constitutionnalité de la visite de véhicules et de la fouille de bagages a été admise sous les mêmes conditions <sup>(4)</sup>.

Ces mesures ressortissent de la police administrative, c'est-à-dire qu'elles sont diligentées **à titre préventif** et sans commission préalable d'une infraction pénale déterminée. Elles sont donc à l'**initiative de l'administration** ; l'intervention d'un magistrat est limitée aux cas de refus des personnes contrôlées de déférer aux instructions qui leur sont adressées.

#### ***b. Des dispositions spéciales nombreuses et parcellaires***

Les autorités administratives ne peuvent, au titre de leur pouvoir de police générale, mettre en œuvre des dispositifs de contrôle systématique ou de filtrage de l'accès à certains lieux empêchant, le cas échéant, la circulation des personnes. Des outils juridiques permettent toutefois d'**instaurer ponctuellement des dispositifs de protection et de sécurisation** de lieux ou d'événements :

– l'article L. 1332-2-1 du code de la défense prévoit des mesures spécifiques autour d'installations d'importance vitale telles les centrales nucléaires ;

– l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure confère aux organisateurs de grands événements exposés à un risque exceptionnel de menace terroriste et désignés par décret la possibilité de faire procéder à une enquête administrative préalable des personnes susceptibles d'accéder aux installations autres que les spectateurs et les participants ;

– l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure permet au préfet d'**interdire le port ou le transport d'objets pouvant constituer une arme sur le**

---

(1) Cette rédaction est issue de la loi n° 86-1004 du 3 septembre 1986 relative aux contrôles et vérifications d'identité.

(2) L'article 78-3 du code de procédure pénale prévoit en son sixième alinéa que « l'officier de police judiciaire mentionne, dans un procès-verbal, les motifs qui justifient le contrôle ainsi que la vérification d'identité ».

(3) Cour de cassation, chambre criminelle, 12 mai 1999, pourvoi n° 99-81153. La Cour avait alors relevé qu'une recrudescence de vols de scooters ne saurait suffire à contrôler l'identité de personnes présentes dans une cabine téléphonique au seul motif que deux scooters se trouvaient à proximité et, à cette occasion, à interpellé l'une d'elles pour possession de stupéfiants.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure, cons. n° 15 et 16.

**parcours d'une manifestation et sur les lieux avoisinants** lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public <sup>(1)</sup> ;

– l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure autorise les agents de police municipale à procéder à des palpations de sécurité lorsqu'ils sont affectés, sur décision du maire, à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou à la surveillance d'un bâtiment communal ;

– l'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure autorise, sous certaines conditions, les agents de sécurité privés à effectuer des palpations de sécurité ainsi que des inspections visuelles et des fouilles de bagages pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs ;

– l'article L. 332-16-2 du code du sport autorise le préfet à restreindre l'accès de personnes se prévalant de la qualité de *supporter* d'une équipe aux lieux d'une manifestation sportive lorsque leur présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public.

### ***c. Les réquisitions judiciaires de droit commun***

Il existe des modalités de contrôle d'identité permettant des vérifications systématiques, sans considération du comportement des personnes, dans un espace délimité et pour une période donnée. Leur mise en œuvre nécessite cependant des **réquisitions du procureur de la République** prévues par :

– le septième alinéa de l'**article 78-2 du code de procédure pénale**, qui autorise le contrôle de l'identité de toute personne aux fins de recherche et de poursuite d'infractions données <sup>(2)</sup> ;

– l'**article 78-2-2 du même code**, qui permet la réalisation de contrôles d'identité, de visites de véhicules, d'inspection visuelle et de fouilles de bagages, pour une durée maximale de vingt-quatre heures, aux fins de recherche et de poursuite de certaines infractions limitativement énumérées <sup>(3)</sup>.

La **jurisprudence constitutionnelle** impose que les temps et lieux des opérations de police présentent un lien avec les infractions recherchées et proscrit,

---

(1) Cette disposition a été soumise au Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, a précisé que « sauf circonstances exceptionnelles, le législateur doit être entendu comme ne l'ayant autorisé que sur les lieux de la manifestation ou à proximité immédiate » (cons. n° 17).

(2) Pour autant, le même alinéa précise que « le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes ».

(3) Sont visés les actes de terrorisme, les infractions en matière de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, les infractions en matière d'armes et d'explosifs, le vol, le recel et le trafic de stupéfiants.

de surcroît, la pratique de contrôles d'identité généralisés par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents <sup>(1)</sup>.

#### *d. Les périmètres de protection justifiés par le risque terroriste*

Afin de donner aux forces de sécurité intérieure les moyens d'une surveillance plus stricte des accès et des participations aux manifestations dans le contexte dérogatoire de l'**état d'urgence**, le préfet d'un département à l'intérieur duquel celui-ci était instauré pouvait instituer par arrêté des **zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes était réglementé** <sup>(2)</sup>. Cette mesure n'étant subordonnée à aucune autre condition que celles permettant de décréter l'état d'urgence, des arrêtés préfectoraux ont été pris dans la période récente afin d'assurer la sécurité d'événements populaires (championnat d'Europe de football en juin 2016, festivités du 14 juillet, arrivée du Tour de France sur les Champs Élysées), pour encadrer l'accès à des manifestations revendicatives (sur le projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels) ou pour contrôler l'accès à des lieux sensibles comme la rocade jouxtant la « jungle » de Calais <sup>(3)</sup>.

Ces dispositions ont cependant été déclarées **contraires à la Constitution** en 2018 au motif d'une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et la liberté d'aller et de venir, la loi n'ayant ni assorti l'établissement de zones de protection de conditions autres que l'existence de l'état d'urgence, ni défini la nature des mesures susceptibles de réglementer le séjour des personnes à l'intérieur d'une telle zone, ni encadré leur mise en œuvre d'aucune garantie <sup>(4)</sup>.

Avant que cette censure n'intervienne, le législateur a prévu, par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, que le représentant de l'Etat dans le département peut délimiter, sur le fondement de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, « *afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement **exposé à un risque d'actes de terrorisme** à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation* », un périmètre de protection au sein duquel la circulation des personnes est réglementée et diverses mesures de contrôle possibles – palpations de sécurité,

---

(1) *Décision n° 2016-606/60 QPC du 24 janvier 2017*, M. Ahmed M. et autre, par. n° 23 : « Il ressort des dispositions contestées que les réquisitions du procureur de la République ne peuvent viser que des lieux et des périodes de temps déterminés. Ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir, autoriser le procureur de la République à retenir des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions. Elles ne sauraient non plus autoriser, en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace. »

(2) *Article 5, 2°, de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*.

(3) *Le rapporteur du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, M. Raphaël Gauvain, indique, dans son rapport (n° 164, 14 septembre 2017), que près de 80 zones de protection ont été instaurées entre la proclamation de l'état d'urgence le 13 novembre 2015 et sa levée le 1<sup>er</sup> novembre 2017.

(4) *Décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018*, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre, par. n° 5.

inspections visuelles et fouilles de bagages, visites de véhicules<sup>(1)</sup>. Des agents de **police municipale** et des personnels de **sécurité privée** peuvent être adjoints aux forces de sécurité intérieure sous l'**autorité d'officiers de police judiciaire**. Diverses **garanties** entourent la mise en œuvre du dispositif, qui ont été précisées par le législateur et par des réserves d'interprétation du juge constitutionnel<sup>(2)</sup> :

– l'étendue du périmètre et la durée de son établissement doivent être **proportionnées** aux circonstances ;

– la durée de validité d'un périmètre de protection ne peut excéder **un mois** et son renouvellement est conditionné à la persistance du risque ;

– l'autorité préfectorale est tenue de tenir compte des **impératifs de vie privée, professionnelle et familiale** des personnes ;

– les opérations de contrôle de l'accès et de la circulation, de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages et de visite de véhicules ne sauraient s'opérer qu'en se fondant sur des critères **excluant toute discrimination** entre les personnes.

## 2. Le dispositif initial

Si les dispositions en vigueur permettant de sécuriser un périmètre et d'encadrer la circulation des personnes en son sein sont nombreuses, elles apparaissent inadaptées à la protection des manifestations sur la voie publique :

– la police administrative de droit commun ne saurait valablement fonder la mise en place de dispositifs de filtrage ni conduire à une systématisation des contrôles aux abords d'une manifestation ;

– les périmètres de protection et les contrôles d'identité sur réquisition du parquet au sens de l'article 78-2 du code de procédure pénale sont conçus pour combattre un risque terroriste ou pour lutter contre certaines infractions limitativement délimitées qui ne recourent pas exactement un objectif de maintien de l'ordre public ;

– les dispositions de police administrative spéciale répondent à des impératifs liés à des circonstances précises qui ne sont pas toujours celles des manifestations sur la voie publique, et même l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure limitant le transport d'objets pouvant constituer une arme dans une manifestation n'octroie pas explicitement aux forces de l'ordre le droit de procéder à des contrôles particuliers ;

---

(1) L'article L. 226-1 ne prévoit pas de contrôles d'identité, mais il est possible de recourir aux contrôles administratifs ou judiciaires décrits précédemment.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre.

– enfin, si les réquisitions judiciaires de l’article 78-2-2 du code de procédure pénale sont fréquemment utilisées pour permettre aux forces de sécurité intérieure de filtrer les abords d’une manifestation, cette pratique ne saurait se généraliser au risque de violer les conditions de son application établies par le Conseil constitutionnel.

**En conséquence, l’article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi insère au sein du code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 211-3-1 prévoyant la délimitation de périmètres de protection par arrêté préfectoral à l’occasion d’une manifestation sur la voie publique.**

Sur ce fondement, des **palpations de sécurité** ainsi que des **inspections visuelles** et des **fouilles de bagages** pourront être réalisées à l’entrée et à l’intérieur dudit périmètre – mais pas de contrôle d’identité (**alinéa 2**). Toute personne refusant de se soumettre aux contrôles ou détenant, en infraction d’un arrêté préfectoral pris en application de l’article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure précité <sup>(1)</sup>, des objets susceptibles de constituer une arme, serait refoulée du périmètre (**alinéa 7**).

Par parallélisme avec l’article L. 226-1 du code de la sécurité, les opérations pourraient être réalisées par des **officiers de police judiciaire** et, sous leur responsabilité, des **agents de police judiciaire** ainsi que des **agents de police judiciaire adjoints** des services de police, de la réserve de la gendarmerie nationale et des adjoints de sécurité. Ils pourraient être assistés, sous l’autorité d’un officier de police judiciaire, d’**agents de sécurité privée** (**alinéa 5**) et, si le maire en est d’accord, d’**agents de police municipale** (**alinéa 6**).

De façon à respecter l’encadrement constitutionnel des mesures de police administrative et afin de limiter l’atteinte portée aux libertés fondamentales, le dispositif proposé comporte **plusieurs garanties** :

– il revient à l’autorité préfectorale de justifier quelles « *circonstances font craindre des troubles graves à l’ordre public* » et en quoi elles imposent l’établissement d’un périmètre de protection, de sorte que les préfets devront motiver leur décision en s’appuyant sur des éléments objectifs ;

– l’arrêté est transmis sans délai au procureur de la République et au maire de la commune concernée (**alinéa 3**) ;

– le périmètre de protection « *se limite aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès, son étendue devant demeurer proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances* », de même que sa durée « *pendant les douze heures qui précèdent la manifestation et jusqu’à dispersion* » ;

---

(1) Cette précision semble viser particulièrement les objets pouvant constituer une arme par destination, dans la mesure où le port et le transport d’armes par nature sans motif légitime constitue une infraction réprimée par l’article 222-54 du code pénal et par l’article R. 317-11 du code de la sécurité intérieure.

– les contrôles au sein du périmètre ne pourraient avoir lieu qu’avec le **consentement de l’intéressé**, un refus entraînant cependant l’exclusion du périmètre protégé <sup>(1)</sup> ;

– les palpations de sécurité seraient effectuées par une **personne de même sexe** que celle faisant l’objet du contrôle <sup>(2)</sup>.

En l’absence de voie de recours spécifique à l’encontre de l’arrêté préfectoral de délimitation du périmètre, c’est la voie de droit commun qu’il était proposé d’ouvrir aux personnes concernées, soit le recours pour excès de pouvoir assorti d’un référé-liberté sur le fondement de la liberté d’expression et de la liberté d’aller et venir <sup>(3)</sup>. Il reviendrait dès lors au tribunal administratif territorialement compétent de se prononcer sur le caractère nécessaire et proportionné du dispositif.

### 3. La position du Sénat

#### a. Un dispositif encadré en commission des Lois

La commission des Lois du Sénat a constaté que le dispositif prévu par l’article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi est inspiré de l’article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, dont la conformité à la Constitution a déjà été vérifiée. Toutefois, la rapporteure, Mme Catherine Troendlé, qualifie l’objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l’ordre public d’« *objectif de moindre niveau par rapport à la prévention des actes de terrorisme* » avant de **s’interroger « sur le caractère nécessaire et proportionné de l’atteinte portée aux droits et libertés constitutionnellement garantis, en particulier à la liberté d’aller et venir, au droit au respect de la vie privée et à la liberté de manifester »** <sup>(4)</sup>.

Deux considérations ont emporté la **conviction de la commission des Lois** : d’une part, le fait que les atteintes à l’ordre public commises au cours de manifestations nuisent, en pratique, à l’exercice de la liberté de manifester et, d’autre part, le caractère intermédiaire de l’atteinte aux droits portée par un

---

(1) L’exigence de consentement de l’intéressé est le corollaire du caractère administratif de la mesure proposée. Passer outre l’opposition de la personne contrôlée suppose une autorisation de l’autorité judiciaire.

(2) Cette condition est notamment prévue à l’article 63-7 du code de procédure pénale dans le cadre d’une enquête de flagrance pour la réalisation d’une fouille intégrale, ou fouille au corps, par un officier de police judiciaire du même sexe que le justiciable.

(3) Il est prévu à l’article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d’une demande en ce sens justifiée par l’urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d’une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public aurait porté, dans l’exercice d’un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. » La procédure est libre, contradictoire et ne nécessite pas le ministère d’avocat. Elle suppose un caractère d’urgence apprécié par le juge.

(4) Rapport sur la présente proposition de loi n° 51 (2018-2019) de Mme Catherine TROENDLÉ, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 17 octobre 2018.

périmètre de contrôle par rapport à l'interdiction pure et simple d'une manifestation.

Diverses modifications ont cependant été apportées à la rédaction initiale de l'article 1<sup>er</sup> à l'initiative de la rapporteure :

– le recours à cette nouvelle mesure a été limité aux troubles à l'ordre public « *d'une particulière gravité* » ;

– l'**exigence de motivation** de l'arrêté préfectoral a été explicitée ;

– la durée précédant une manifestation au cours de laquelle un périmètre de contrôle peut être instauré a été **réduite de douze à six heures** ;

– à l'expression de « *lieux avoisinants* » figurant à l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure et faisant l'objet d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel précédemment mentionnée, la Commission a préféré les « *abords immédiats* » de la manifestation ;

– sur le modèle des périmètres de protection contre le risque terroriste de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, la Commission a précisé que les mesures de contrôle devaient être **adaptées aux impératifs de vie privée, professionnelle et familiale** des personnes résidant ou travaillant dans la zone concernée ;

– enfin, la Commission a **réservé aux officiers et agents de police judiciaire de la police nationale** le soin de procéder aux opérations de filtrage. Leur assistance par des agents de police municipale et des personnels de sécurité privée aurait pu exposer ceux-ci, en fonction de l'évolution de la manifestation et de l'éventuelle survenue de troubles, à une situation de maintien de l'ordre pour laquelle ils ne sont ni formés, ni équipés.

#### ***b. Un dispositif non modifié en séance publique***

En séance publique, les sénateurs n'ont apporté **aucune modification** au présent article.

Représenté par M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, le Gouvernement a souligné que la définition de périmètres de protection « *présente à l'évidence un intérêt* », mais qu' « *une telle mesure porte plusieurs atteintes à la liberté d'aller et venir et au droit constitutionnel de manifester. Il convient donc de l'encadrer très strictement* »<sup>(1)</sup>. Déclarant attendre la fin de réflexions engagées par les ministères de l'Intérieur et de la Justice dont les conclusions pourraient être transcrites en amendements au cours de phases ultérieures de la navette, il a émis un **avis défavorable aux propositions de suppression de l'article 1<sup>er</sup>**.

---

(1) Sénat, première séance du 23 octobre 2018.

#### 4. La position de la Commission

La Commission a douté de la **plus-value du dispositif** institué par l'article 1<sup>er</sup> au regard des possibilités offertes par le droit existant. La combinaison des pouvoirs de police du préfet et des prérogatives des forces de sécurité intérieures agissant sur réquisitions du procureur de la République lui a semblé satisfaire les objectifs de maintien de l'ordre public et de sécurisation des cortèges poursuivis par les sénateurs.

Si elle n'a pas vocation à se généraliser au risque d'entrer en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle, l'action conjointe de l'administration et de l'autorité judiciaire peut légitimement s'imposer dans les manifestations d'ampleur nationale et de forte intensité. Un bon exemple en a été donné par la **manifestation du 23 juin 2016** contre la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. D'abord interdite par le préfet de police de Paris en raison des graves incidents survenus au cours des précédentes mobilisations, elle a finalement été autorisée sur un **parcours proposé par le ministre de l'Intérieur entre la place de la Bastille et le bassin de l'Arsenal – soit 1,6 kilomètre**. Le caractère resserré du défilé, le contrôle de ses accès et la surveillance de son déroulement ont permis d'empêcher la présence de fauteurs de troubles.

En outre, la rédaction adoptée par le Sénat a soulevé des **interrogations** :

– si le texte indique que l'arrêté d'instauration du périmètre peut être édicté par l'autorité administrative à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique, ou, si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'elle en a connaissance, faut-il en déduire que cette mesure peut intervenir immédiatement avant le début de la manifestation, ce qui aboutirait à **priver d'effet tout recours juridictionnel** ?

– si les personnes qui détiennent un **objet pouvant constituer une arme** se voient interdire l'accès au périmètre ou sont reconduites d'office à l'extérieur, comment cette disposition se concilie-t-elle avec l'article 431-10 du code pénal aux termes duquel « *le fait de participer à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* » ? Alors que le même article prévoit que « *l'utilisation d'un animal pour tuer, blesser ou menacer est assimilée à l'usage d'une arme* », quelles conséquences en tirer pour les personnes qui souhaiteraient entrer dans le périmètre de protection avec un animal de compagnie ?

– si l'objet de l'article 1<sup>er</sup> est de permettre à l'autorité préfectorale d'agir seule pour la sécurisation d'une manifestation, pourquoi imposer une **communication sans délai de l'arrêté d'institution du périmètre au procureur de la République** ?

– si les personnes qui refusent de se soumettre aux palpations de sécurité, à l'inspection visuelle ou à la fouille de leurs bagages sont exclues d'office du



périmètre, de quelle **voie de recours** disposent-elles pour solliciter du juge la protection de leur liberté de manifester ?

En conséquence, la Commission a adopté un **amendement de la rapporteure portant suppression** de l'article 1<sup>er</sup> et renvoyant à la séance publique le débat sur les **améliorations qui pourraient lui être apportées**.

\*  
\* \*

### *Article 2*

(art. 211-4-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

### **Interdiction administrative de manifester**

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet aux préfets d'interdire à toute personne susceptible de représenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public de prendre part à une manifestation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

La commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure, a précisé que l'interdiction administrative de manifester ne pourrait porter que sur les lieux et les abords immédiats de la manifestation, à l'exclusion du domicile et du lieu de travail de la personne concernée, et lui serait notifiée au moins 48 heures avant la manifestation. Seuls pourraient être visés les individus appartenant à des groupuscules violents ou ayant commis des actes délictuels à l'occasion de précédentes manifestations.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission n'a apporté aucune modification à l'article 2.

## 1. L'état du droit

### a. En France

L'interdiction de manifester existe exclusivement, en droit commun, sous la forme d'une **peine complémentaire pouvant être prononcée par le juge pénal** à l'encontre d'une personne s'étant rendue coupable, lors de manifestations sur la voie publique, de violences sur des personnes, de détérioration de biens ou de diffusion de procédés visant à élaborer des engins de destruction. Cette peine complémentaire est prévue par l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure<sup>(1)</sup>. L'interdiction de manifester s'applique dans des lieux fixés par la décision de condamnation et ne peut excéder trois ans.

Les préfets disposent cependant de **prérogatives particulières dans le cadre de l'état d'urgence**. L'article 5 de la loi n° 55-385 du 5 avril 1955 relative à l'état d'urgence leur permet, dans le but de prévenir des troubles à la sécurité et à l'ordre publics, d'interdire « à toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » de séjourner dans tout ou partie du département<sup>(2)</sup>.

### b. Dans les pays voisins

Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain contient des éléments sur la pratique de l'interdiction administrative de manifester par les pays voisins de la France<sup>(3)</sup>.

En **Belgique**, la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 a organisé un régime d'arrestation administrative préventive se traduisant par une privation de liberté temporaire. L'arrestation peut se fonder sur « *des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou des circonstances, qu'elle se prépare à commettre une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publiques, et afin de l'empêcher de commettre une telle infraction.* » Elle obéit au cadre général des mesures de privation de liberté et ne peut excéder douze heures.

En **Allemagne**, dans le cadre du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, la police dispose d'un éventail de mesures à valeur d'actes administratifs

---

(1) Voir le commentaire de l'article 6 de la présente proposition de loi.

(2) Cette disposition avait été déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, M. Émile L. En permettant le prononcé d'une interdiction de séjour « sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public » et sans l'entourer de garanties, le législateur n'avait pas suffisamment protégé la liberté d'aller et venir et le droit de mener une vie familiale normale. Cette disposition a été réécrite par la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(3) Rapport de M. Pascal POPELIN pour la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens (n° 2794), Assemblée nationale, 21 mai 2015.

qu'elle met en œuvre de manière autonome, parmi lesquelles la « rétention policière ». Il s'agit, pour les forces de police, de retenir une personne ou un groupe en vue de prévenir la commission ou la poursuite d'infractions ou d'atteintes à l'ordre public présentant une certaine gravité. Cette rétention est également fondée lorsque l'identité de la personne ne peut être prouvée autrement. Sa durée ne peut généralement pas excéder une journée.

Sur le fondement de ces exemples étrangers, la commission d'enquête concluait d'ailleurs à l'opportunité de créer un régime similaire dans le droit français : « *il est des comportements individuels délictueux qui ne peuvent être assimilés à l'exercice d'une liberté constitutionnelle et doivent au contraire être prévenus, afin que les libertés publiques et l'ordre républicain soient conjointement préservés* »<sup>(1)</sup>. Cette préconisation avait suscité des critiques<sup>(2)</sup>.

## 2. Le dispositif initial

L'**article 2** de la proposition de loi crée au sein du code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 211-4-1 permettant au préfet – et au préfet de police à Paris – de prononcer, par arrêté motivé, une interdiction administrative de prendre part à une manifestation, lorsque cette participation « *constitue un risque d'une particulière gravité pour l'ordre public* » (**alinéa 2**).

Contrairement à l'interdiction judiciaire de manifester, l'interdiction administrative aurait une **durée** limitée à une manifestation identifiée (**alinéa 4**). Elle serait assortie d'une obligation de se signaler à une heure donnée auprès des services de police de façon à attester du respect de ses prescriptions (« pointage », **alinéa 3**).

L'article 2 prévoit enfin la sanction pénale des manquements aux dispositions qu'il édicte :

– la participation à une manifestation en méconnaissance d'une interdiction administrative est réprimée de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende (**alinéa 5**) ;

– le manquement à l'obligation de « pointage » est puni de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende (**alinéa 6**).

---

(1) Ibid. *Le rapporteur s'appuyait notamment sur l'ordonnance de référé du Conseil d'État du 9 janvier 2014, Ministre de l'intérieur c/ Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala, dans laquelle la juridiction administrative avait considéré qu'il « appartient en outre à l'autorité administrative de prendre les mesures de nature à éviter que des infractions pénales soient commises » dès lors que « les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice de ces libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées ».*

(2) Par exemple Pierrick GARDIEN, « Les dangers de l'interdiction administrative de manifester », Revue des droits de l'homme, 16 juin 2015.

### 3. La position du Sénat

#### a. Un dispositif encadré en commission des Lois

La commission des Lois du Sénat a **soutenu l'objectif** de l'article 2 d'empêcher l'accès à une manifestation de toute personne susceptible de commettre des dégradations ou des violences et qui entrave, en conséquence, la liberté pour autrui de manifester.

Comme à l'article 1<sup>er</sup>, la rapporteure s'est attachée à renforcer les garanties prévues afin d'**assurer un équilibre entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des droits constitutionnellement garantis**. Pour ce faire, elle a pris modèle sur l'interdiction administrative de participer à une manifestation sportive <sup>(1)</sup>, ou interdiction de stade :

– pour une meilleure motivation de l'interdiction de manifester, ne pourraient en faire l'objet que les **individus appartenant à des groupuscules violents ou ayant commis des actes délictuels** à l'occasion de précédentes manifestations ;

– l'interdiction ne pourrait excéder les **lieux où se déroule la manifestation** ainsi que leurs abords immédiats, et n'inclurait ni le domicile ni le lieu de travail de l'intéressé de façon à préserver son droit à une vie familiale normale ;

– afin de garantir le droit au recours effectif par la voie du référé-liberté, l'arrêté serait **notifié au moins 48 heures** avant la date de la manifestation.

#### b. Un dispositif peu modifié en séance publique

En séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement de coordination présenté par la rapporteure.

Comme à l'article 1<sup>er</sup>, le Gouvernement, représenté par M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, a considéré que « *la mesure d'interdiction administrative proposée à l'article 2 présente, de toute évidence, un intérêt opérationnel très fort pour les forces de l'ordre* » <sup>(2)</sup>. En conséquence, il a émis un **avis défavorable aux amendements de suppression**, tout en indiquant que la réflexion devait se poursuivre sur les modalités de mise en œuvre de ce dispositif.

### 4. La position de la Commission

Votre Commission s'est interrogée sur l'adéquation entre les objectifs poursuivis par l'article 2 et son dispositif.

---

(1) Article L. 332-16 du code du sport.

(2) Sénat, première séance du 23 octobre 2018.

Elle partage l'ambition du Sénat d'empêcher l'accès à une manifestation de toute personne susceptible de commettre des dégradations ou des violences et qui entrave, en conséquence, la liberté pour autrui de manifester. En dépit de la **protection constitutionnelle et conventionnelle dont bénéficie le droit de manifester**, celui-ci **ne saurait être absolu**. Il ne saurait, en particulier, justifier des atteintes aux biens, aux personnes et à la société.

Votre Commission s'inscrit pleinement dans la **logique des articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789** : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi* » ; « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ».

Cependant, l'abus d'une liberté par un citoyen est généralement défini par la loi et **puni par le juge pénal**. Ce régime répressif est le plus protecteur des droits des personnes puisqu'il ne présume en aucune manière un manquement à venir, mais vient **sanctionner un comportement répréhensible avéré sur le fondement de faits établis**. Les abus en matière de liberté d'expression sont traditionnellement soumis à l'appréciation de l'autorité judiciaire, « *gardienne de la liberté individuelle* »<sup>(1)</sup> ; les prévenus bénéficient en outre d'une **procédure plus protectrice** qui exclut, notamment, la comparution immédiate et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>(2)</sup>.

Le Sénat a fait le choix de quitter cette logique répressive, qui suppose une action postérieure à la commission de l'infraction, au profit d'une méthode préventive, dans laquelle l'administration identifie préalablement le futur fauteur de troubles et l'empêche de passer à l'acte. **Cette option est évidemment la plus à même de préserver l'ordre public de tout incident** ; elle est aussi **moins respectueuse des libertés fondamentales** dont elle restreint préventivement l'exercice au nom de potentiels comportements fautifs.

À l'initiative de la commission des Lois du Sénat, l'article 2 a été encadré sur le modèle de l'interdiction administrative de stade prévue à l'article L. 332-16 du code du sport. **La comparaison ne convainc cependant pas tout à fait**. Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel, « *le fait d'interdire l'accès à l'enceinte d'une manifestation sportive à but lucratif dont l'entrée est subordonnée à la présentation d'un titre ne porte pas atteinte à la liberté d'aller et de venir* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Article 66 de la Constitution.

(2) *La plupart des infractions liées à une expression abusive figurent dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Or, l'article 397-6 du code de procédure pénale ordonne que les procédures rapides « ne soient applicables ni aux mineurs, ni en matière de délits de presse, de délits politiques ou d'infractions dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale. »*

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, Association nationale des supporters, par. n° 6. *C'est une des raisons pour lesquelles la justice administrative ne contrôle en pratique que peu les interdictions administratives de stade : « la voie du référé est quasi-systématiquement fermée par le juge*

À l'inverse, **interdire l'accès à une manifestation constitue bien une restriction à la liberté fondamentale de manifester** : la conciliation avec l'objectif de maintien de l'ordre public pourrait donc ne pas aboutir à un équilibre identique, que ce soit aux yeux du juge constitutionnel dans l'examen de la loi ou pour le juge administratif dans le cadre d'un référé-liberté.

**Le Conseil d'État a déjà jugé conforme au droit une décision administrative restreignant la liberté d'expression** d'une personne au motif de la forte probabilité que celle-ci commette une infraction lors de la tenue d'un spectacle<sup>(1)</sup>. Le juge avait alors considéré « *qu'il appartient en outre à l'autorité administrative de prendre les mesures de nature à éviter que des infractions pénales soient commises* ». Mais cette **décision exceptionnelle** peut s'expliquer par le fait que le spectacle en cause avait déjà été « *précédemment interprété* » et que « *les allégations selon lesquelles les propos pénalement répréhensibles et de nature à mettre en cause la cohésion nationale relevés lors des séances tenues à Paris ne seraient pas repris à Nantes ne suffisent pas pour écarter le risque* ». Là encore, il paraît délicat d'invoquer pleinement cette jurisprudence. Le comportement d'une personne dans une manifestation semble moins prévisible que les propos d'un interprète jouant le même spectacle à plusieurs reprises, et le juge des référés du Conseil d'État avait lui-même refusé d'appliquer sa solution au même interprète sur un texte différent<sup>(2)</sup>.

Votre rapporteure admet que la **nécessité de préserver l'ordre public dans l'attente d'une décision judiciaire** puisse justifier une interdiction de manifester à titre préventif. C'est la raison pour laquelle elle a présenté à votre Commission un amendement, devenu l'article 6 *bis* de la présente proposition de loi, complétant la liste des obligations que le juge peut imposer dans le cadre d'un contrôle judiciaire par l'**obligation de ne pas participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux qu'il détermine dans sa décision**, ce qui

---

administratif, pour défaut d'urgence, ou absence de liberté fondamentale à laquelle aurait été portée une atteinte » (Pierrick GARDIEN, op. cit.).

(1) Conseil d'État, juge des référés, 9 janvier 2014, n° 374508.

(2) Conseil d'État, juge des référés, 6 février 2015, n° 387726, cons. n° 6 : « Considérant toutefois qu'ainsi que l'a relevé le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, il ne résulte ni des pièces du dossier ni des échanges tenus au cours de l'audience publique que le spectacle litigieux, programmé dès le mois de juin 2014 dans la salle du Zénith de Courmon d'Auvergne, qui a déjà été donné à plusieurs reprises notamment à Nantes en décembre, puis à Pau et Toulouse les 9 et 10 janvier derniers, y ait suscité en raison de son contenu, des troubles à l'ordre public, ni ait donné lieu, pour les mêmes raisons, à des plaintes ou des condamnations pénales ; qu'il ne résulte pas davantage de l'instruction qu'il comporterait les propos retenus par le maire dans les motifs de son arrêté ; que, pour les motifs énoncés par le juge des référés et qui ne sont pas sérieusement contestés en appel, ni le contexte national, ni les éléments de contexte local relevés par le maire et rappelés ci-dessus, notamment pas les messages de soutien ou de protestation, principalement reçus à la suite de son arrêté et dont un seul évoque la possibilité d'une manifestation, ne sont, en l'espèce, de nature, par eux-mêmes, à créer de tels risques ; que les diverses condamnations pénales de M. B...M'A... M'A... ou sa mise en cause devant le juge pénal pour d'autres faits ne l'établissent pas davantage ; que si la tenue d'un tel spectacle appelle certaines mesures de sécurité, la commune se borne à affirmer, sans apporter de précisions de nature à étayer son argumentation, que ces mesures ne pourraient être prises du fait de l'existence du plan "Vigipirate" et du niveau d'alerte retenu et justifieraient ainsi son interdiction ».

permettra d'éviter la réitération des faits par leurs auteurs présumés dans l'attente du jugement <sup>(1)</sup>.

Il est **loisible à l'administration de remettre à la justice judiciaire les éléments dont elle dispose** pour obtenir la sanction d'un individu à l'encontre duquel elle dispose de preuves d'un comportement répréhensible au regard du code pénal. Toutefois, des circonstances peuvent exclure cette option, par exemple à l'encontre d'auteurs de **violences commises à l'étranger** <sup>(2)</sup>. L'action préventive de l'administration serait ici pleinement justifiée, en l'absence de tout autre moyen de préserver l'ordre public.

La Commission n'a apporté aucune modification à l'article 2, souhaitant entendre le Gouvernement sur ce dispositif avant de lui apporter, le cas échéant, des modifications qui permettront de mieux garantir les droits fondamentaux.

\*

\* \*

### *Article 3*

(art. 211-4-2 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

### **Création d'un fichier des interdits de manifester**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article autorise la création de traitements de données à caractère personnel destinés à répertorier les mesures d'interdiction administratives et judiciaires de manifester.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

#### ➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le Sénat a privilégié la création d'un fichier national unique sur l'établissement de fichiers départementaux. Il a également prévu la publication et la motivation de

---

(1) *Le contrôle judiciaire peut être prononcé très rapidement : par le juge d'instruction en cas d'information judiciaire, par le juge des libertés et de la détention sur réquisition du procureur de la République dans le cadre de poursuites diligentées par le parquet.*

(2) *L'histoire récente montre qu'il ne s'agit pas d'une simple hypothèse et que les groupes violents peuvent agir dans des manifestations sur l'ensemble du continent européen, voire au-delà. Ils furent notamment actifs à l'occasion de la réunion du G8 à Gênes en juillet 2001, du sommet de l'OTAN à Strasbourg en avril 2009, de la traditionnelle manifestation du 1<sup>er</sup> mai 2018 à Paris.*

l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés sur le décret en Conseil d'État prévu pour l'application du présent article.

### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

Sur proposition de votre rapporteure, la Commission a privilégié à la création d'un nouveau traitement de données recensant les interdictions de manifester l'ajout d'une nouvelle mention en ce sens au fichier des personnes recherchées.

#### **1. L'état du droit**

Les personnes condamnées à la peine complémentaire d'interdiction de manifester prévue à l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure, précité, figurent au traitement des antécédents judiciaires (TAJ) <sup>(1)</sup>.

Selon le rapport du Sénat, elles font également l'objet d'un enregistrement au fichier des personnes recherchées (FPR) <sup>(2)</sup> permettant aux forces de sécurité intérieure d'identifier, à l'occasion d'un contrôle lors d'une manifestation par exemple, tout individu condamné à une peine d'interdiction de manifester <sup>(3)</sup>.

En revanche, l'interdiction de manifester ne pouvant excéder trois ans, aucune mention n'en est faite aux bulletins n° 2 et n° 3 du casier judiciaire <sup>(4)</sup>.

#### **2. Le dispositif initial**

L'article 3 de la proposition de loi prévoyait, dans sa version initiale, l'inscription, au sein de **fichiers créés par les préfets de département et, à Paris, par le préfet de police, des interdictions de manifester**. Ces fichiers réuniraient donc les peines prononcées dans un cadre judiciaire, dont le fonctionnement est modernisé à l'article 6, et les interdictions administratives prévues par l'article 2. Ce **caractère mixte**, à la fois administratif et judiciaire, rend nécessaire une disposition législative.

---

(1) *Le TAJ est un fichier commun à la police et à la gendarmerie nationale en application des articles 230-6 à 230-11 du code de procédure pénale. Il est utilisé dans le cadre des enquêtes judiciaires et administratives. Il répertorie 87 millions d'affaires et près de 19 millions de personnes mises en cause.*

(2) *En recensant toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche ou de vérification de leur situation juridique, le FPR facilite les recherches effectuées par les services de police et de gendarmerie à la demande des autorités judiciaires, militaires ou administratives. Placé sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur, il compte 620 000 fiches actives. Il est régi par l'article 230-19 du code de procédure pénale et par le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées. Le FPR est divisé en vingt et un sous-fichiers regroupant les personnes concernées en fonction du fondement juridique de la recherche.*

(3) *L'interdiction de manifester prévue à l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure n'est cependant pas mentionnée parmi les peines inscrites au fichier des personnes recherchées en application de l'article 230-19 du code de procédure pénale.*

(4) *L'article 775 du code de procédure pénale prévoit que figurent au bulletin n° 2 du casier judiciaire les « interdictions, incapacités ou déchéances prononcées, comme peine complémentaire, à titre définitif » et la peine « supérieure à cinq ans (...) pendant la même durée ».*



Ces bases de données permettraient aux agents chargés du maintien de l'ordre auprès des manifestations de détecter la présence sur la voie publique de personnes pourtant frappées d'une interdiction de manifester et de les appréhender avant qu'elles puissent commettre une quelconque infraction.

Les modalités d'application de l'article 3 sont déterminées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Elles comprennent notamment la nature des informations enregistrées, la durée de leur conservation ainsi que les conditions d'accès aux fichiers.

### 3. La position du Sénat

#### a. *Un dispositif précisé en commission des Lois*

La commission des Lois du Sénat a **approuvé le principe** de la création d'un fichier des interdictions de manifester. Sur proposition de la rapporteure, elle a cependant :

– affiné les **finalités du fichier**, jugées trop larges dans la rédaction initiale, en les limitant à « *la mise en œuvre et au suivi, au niveau national, des personnes faisant l'objet d'une interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique* » ;

– privilégié un **fichier unique au niveau national** mis en place par le ministre de l'intérieur et le ministre de la justice, de préférence à une mise en œuvre déconcentrée au niveau départemental supposant la coexistence de plusieurs fichiers locaux et soulevant des difficultés d'interconnexion ;

– prévu la **publication et la motivation de l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés** sur le décret en Conseil d'État relatif à l'application du présent article <sup>(1)</sup>.

Enfin, la Commission a procédé à une **coordination** afin de tenir compte du déplacement, opéré par l'article 6 de la proposition de loi, des dispositions de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure à l'article 131-32-1 du code pénal.

#### b. *Un dispositif peu modifié en séance publique*

En séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement de coordination présenté par la rapporteure.

---

(1) Conformément à l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui concerne les fichiers mis en œuvre pour le compte de l'État et qui soit « intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique », soit « ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté ».

Comme pour les articles précédents, le Gouvernement, représenté par M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, s'est **opposé aux amendements de suppression** présentés sur l'article 3, tout en souhaitant la poursuite de la « *réflexion, notamment sur l'intérêt opérationnel de cette mesure* »<sup>(1)</sup>.

#### 4. La position de la Commission

La Commission a estimé cohérent que les interdictions de manifester – qu'elles soient prononcées par le juge pénal en répression d'un comportement délictueux ou délivrées par l'autorité administrative en prévention de déprédations futures – puissent être recensées dans un traitement automatique de données qui les rendent facilement accessibles aux forces de sécurité intérieure dans leurs opérations de contrôle.

Toutefois, elle s'est inquiétée des **conséquences du choix du Sénat de privilégier la création d'un nouveau fichier**, supposant au demeurant un décret en Conseil d'État après avis public et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Sur proposition de la rapporteure, la Commission a privilégié une **alternative plus rapide et plus efficace**. Elle a préféré au nouveau fichier dédié une insertion dans un fichier existant et déjà opérationnel : le **fichier des personnes recherchées**. Ce traitement de données est régi par le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010, qui a déjà été examiné par le Conseil d'État et par la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Les questions relatives aux modalités d'accès, aux mentions relatives à des mineurs ou encore aux règles de modification et d'effacement sont ainsi d'ores et **déjà résolues dans le respect des droits fondamentaux des personnes**.

**L'inscription au FPR de décisions de nature administrative relève du pouvoir réglementaire**. Il appartiendra donc au Gouvernement de modifier le décret susmentionné pour qu'y figurent les interdictions administratives de manifester édictées sur le fondement de l'article 2 de la présente proposition de loi. La Commission s'est donc bornée à **ajouter, à l'article 230-19 du code de procédure pénale consacré aux décisions judiciaires comprises dans fichier des personnes recherchées, l'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique** prononcée en application de l'article 131-32-1 du code pénal<sup>(2)</sup>.

\*  
\* \*

---

(1) Sénat, première séance du 23 octobre 2018.

(2) Aux termes de l'article 6 de la présente proposition de loi, la peine aujourd'hui prévue à l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure figurera désormais dans un nouvel article 131-31-1 du code pénal.

*Article 3 bis*  
**Modalités d'évaluation par le Parlement**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit des modalités spécifiques d'évaluation des dispositions du chapitre I<sup>er</sup> par le Parlement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cette disposition est similaire à l'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « loi SILT ».

**1. Les modalités d'évaluation de la loi SILT**

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, l'Assemblée nationale avait considéré que certaines des mesures proposées<sup>(1)</sup> nécessitaient une surveillance renforcée. Malgré l'opposition du Gouvernement, elle avait adopté à cette fin un amendement de M. Olivier Dussopt prévoyant un tel régime<sup>(2)</sup>.

L'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 a inséré au sein du code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 22-10-1 aux termes duquel l'Assemblée nationale et le Sénat sont **informés sans délai** des mesures mises en œuvre par les autorités administratives en application des dispositions votées alors. Le Parlement est destinataire d'une **copie de tous les actes édictés** ainsi que d'un **rapport annuel détaillé**. Les députés et sénateurs peuvent requérir toute information complémentaire. Par ailleurs, il est prévu que les dispositions faisant l'objet du contrôle ne soient **plus applicables après le 31 décembre 2020**.

**2. Le dispositif adopté par la Commission**

La Commission a estimé que, dans la mesure où elles autorisent l'autorité administrative à porter atteinte à la liberté fondamentale de manifester, les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> justifient également une surveillance renforcée de la part du Parlement. Elle a adopté **trois amendements** en ce sens présentés par la rapporteure, par M. Sacha Houlié et plusieurs de ses collègues, et par M. Jean-François Eliaou et les membres du groupe La République en marche.

---

(1) *Périmètres de protection, fermetures administratives de lieu de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), visites domiciliaires et saisies.*

(2) *Assemblée nationale, première séance du mercredi 27 septembre 2017.*

Le présent article prévoit :

- l'**évaluation annuelle** par le Parlement des dispositions des articles 1<sup>er</sup> A à 3 de la présente proposition de loi ;
- la possibilité pour l'Assemblée nationale et le Sénat de **requérir toute information** dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ;
- la **remise annuelle au Parlement d'un rapport détaillé** du Gouvernement sur l'application des dispositions en cause.

\*

\* \*

## CHAPITRE II Dispositions pénales

### *Article 4*

(art. 431-9-1 [nouveau] du code pénal)

### **Délit de dissimulation du visage dans une manifestation**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article crée un délit de dissimulation du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation, pratique aujourd'hui réprimée par une contravention, afin d'aggraver la répression de ce comportement et de permettre la mise en œuvre de mesures de contrainte à l'égard de leurs auteurs.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique, punie d'une amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe, ne résulte pas d'une intervention législative mais d'un décret du 19 juin 2009.

#### ➤ **Modifications apportées au Sénat**

La commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure, a davantage précisé la définition de ce nouveau délit. En séance, le Gouvernement ne s'est pas opposé à son adoption sous réserve « *d'un travail complémentaire et d'une réflexion (...) autour de la juste proportionnalité de la sanction prévue par le texte* ».

## ➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative conjointe de votre rapporteure et des membres du groupe La République en marche, la Commission a précisé l'élément intentionnel de cette infraction afin de se conformer au principe de légalité des délits et des peines et de justifier l'aggravation des peines encourues.

### **1. L'état du droit**

En application de l'**article R. 645-14 du code pénal**, créé par le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique, « ***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*** » est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe, soit 1 500 euros. Le montant de l'amende encourue est doublé en cas de récidive.

À la différence d'autres incriminations contraventionnelles, qui ne nécessitent pas, en principe, de prouver une intention, cette infraction repose sur le fait que la dissimulation du visage serait décidée par l'auteur des faits de manière intentionnelle dans le but de ne pas être identifié par les forces de l'ordre.

#### **L'infraction n'est toutefois pas constituée dans deux cas :**

- pour les « ***manifestations conformes aux usages locaux*** », ce qui couvre notamment l'hypothèse des carnivals ou celle des processions religieuses ;
- « ***lorsque la dissimulation du visage est justifiée par un motif légitime*** », laissé à la libre appréciation des magistrats.

Saisi de la légalité de ce décret, le Conseil d'État a considéré qu'« *eu égard à la définition précise des circonstances dans lesquelles la dissimulation a lieu, aux motifs qui sont donnés aux poursuites contraventionnelles et à l'exclusion explicite de toute contravention à l'encontre de manifestants masqués dès lors qu'ils ne procèdent pas à la dissimulation de leur visage pour éviter leur identification par les forces de l'ordre dans un contexte où leur comportement constituerait une menace pour l'ordre public que leur identification viserait à prévenir, les dispositions attaquées sont conformes tant aux exigences constitutionnelles du principe de légalité des infractions et des peines, qu'aux stipulations de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »<sup>(1)</sup>.

En pratique, peu de condamnations ont été prononcées depuis l'instauration de cette contravention.

---

(1) CE, 23 février 2011, Syndicat national des enseignants du second degré et alii, n° 329477.

**ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LA CONTRAVENTION DE LA 5<sup>ÈME</sup> CLASSE DE DISSIMULATION DU VISAGE LORS D'UNE MANIFESTATION SUR LA VOIE PUBLIQUE**

Infractions ayant donné lieu à condamnation	2013	2014	2015	2016	2017*
Dissimulation volontaire du visage, sans motif légitime, afin de ne pas être identifié lors de manifestation sur la voie publique faisant craindre des atteintes à l'ordre public	4	11	1	16	15

Source : Casier judiciaire national.

\* Les données relatives à l'année 2017 sont provisoires.

## 2. Le dispositif initial

L'article 4 fait de cette dissimulation un **délit** au sein d'un **nouvel article 431-9-1 du code pénal**, qui figure dans la section consacrée aux manifestations illicites et à la participation délictueuse à une manifestation ou à une réunion publique, et le sanctionne d'un **an d'emprisonnement** et de **15 000 € d'amende**.

Dans sa version initiale, le présent article modifiait substantiellement la définition de l'incrimination par rapport à celle retenue par le pouvoir réglementaire en matière contraventionnelle :

- d'une part, la dissimulation du visage pourrait être totale ou partielle ;
- d'autre part, **l'élément moral de l'infraction n'était pas retenu**, à savoir la dissimulation volontaire « *afin de ne pas être identifié dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public* ».

L'infraction continuerait cependant de ne pas être constituée si la dissimulation se produit à l'occasion de manifestations conformes aux usages locaux ou si elle est justifiée par un motif légitime.

## 3. La position du Sénat

S'il a approuvé la transformation de la contravention en délit, qui permettra notamment l'interpellation et le placement en garde à vue des auteurs de l'infraction, le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a amélioré la définition de l'infraction afin de se conformer au principe constitutionnel de légalité des délits et des peines.

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois a **rétabli l'élément intentionnel de l'infraction**, en précisant que la dissimulation par la personne de son visage devrait être volontaire « *afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public* ».

Aucune modification n'a été apportée en séance à cet article, qui a recueilli le soutien du Gouvernement sous réserve, toutefois, « *d'un travail complémentaire et d'une réflexion (...) autour de la juste proportionnalité de la sanction prévue par le texte* ».

#### 4. La position de la Commission

Tout en approuvant la transformation en délit de cette infraction, la Commission a souhaité, en contrepartie, **mieux caractériser l'élément intentionnel de sa définition**, dans le respect du principe constitutionnel de légalité des délits et des peines. Sur proposition de votre rapporteure ainsi que de M. Jean-François Eliaou et des membres du groupe La République en marche, elle a précisé que ce délit s'appliquerait à toute personne qui, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique « *au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou, en raison des circonstances, risquent d'être commis* », dissimulerait volontairement, en tout ou partie, son visage « *afin de participer ou d'être en mesure de participer à la commission de ces troubles sans pouvoir être identifiée* ».

\*

\* \*

#### 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**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à élargir le champ de l'incrimination de port d'arme à l'occasion de la participation à une manifestation ou à une réunion publique afin, d'une part, d'y inclure expressément l'introduction ou le port injustifié de tout objet susceptible de constituer une arme, y compris des fusées et artifices et, d'autre part, de réprimer les tentatives.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cette incrimination figure à l'article 431-10 du code pénal depuis l'instauration du nouveau code pénal en 1994.

#### ➤ **Modifications apportées au Sénat**

La commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure, a renforcé la cohérence des dispositions initialement envisagées. En séance, le Gouvernement s'est opposé à l'adoption de cet article dont l'objet lui paraît satisfait par le droit actuel.

## ➤ Modifications apportées par la Commission

Sur proposition de votre rapporteure et de plusieurs parlementaires, la Commission a supprimé cet article qu'elle a jugé inutile au regard du droit existant.

### 1. L'état du droit

L'article 431-10 du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende le fait de « *participer à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme* ».

En application de l'article 431-12 du même code, tout étranger reconnu coupable de cette infraction encourt la peine d'interdiction du territoire français.

L'arme peut être une arme par nature, par destination ou factice (outils, voiture bélier, bombe lacrymogène, batte de base-ball, barre de fer, fusée de détresse...). En effet, l'article 132-75 du même code définit l'arme comme « *tout objet conçu pour tuer ou blesser* ». Il assimile à une arme « *tout autre objet susceptible de présenter un danger pour les personnes (...) dès lors qu'il est utilisé pour tuer, blesser ou menacer ou qu'il est destiné, par celui qui en est porteur, à tuer, blesser ou menacer* », « *tout objet qui, présentant avec l'arme (...) une ressemblance de nature à créer une confusion, est utilisé pour menacer de tuer ou de blesser ou est destiné, par celui qui en est porteur, à menacer de tuer ou de blesser* » ainsi que « *l'utilisation d'un animal pour tuer, blesser ou menacer* ».

### 2. Le dispositif initial

Le I de l'article 5 a deux objets.

D'une part, il **élargit la définition de cette infraction**. Dans sa version initiale, il punissait des mêmes peines que le fait de participer à une manifestation ou à une réunion publique, repris dans un 1°, en étant porteur d'une arme deux catégories d'actes :

– l'introduction, la détention ou l'usage de fusées ou artifices de toute nature ou l'introduction sans motif légitime de tous objets susceptibles de constituer une arme dans une manifestation sur la voie publique ou à proximité immédiate (2°) ;

– le jet d'un projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes dans une manifestation sur la voie publique (3°).

D'autre part, il vise à **réprimer la tentative de ces délits**, laquelle, en matière délictuelle, ne peut être sanctionnée que lorsque la loi le prévoit, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.



### 3. La position du Sénat

Suivant sa commission des Lois, le Sénat a approuvé ces modifications qui tendent, principalement, à consacrer une jurisprudence bien établie en matière d'usage d'armes par destination et à déplacer à l'article 431-10 du code pénal le fondement de la répression des jets de projectiles dangereux, aujourd'hui sanctionnés au travers de l'article 222-13 du code pénal relatif aux violences n'ayant entraîné aucune incapacité de travail lorsqu'elles ont été commises en faisant usage d'une arme.

Les modifications initialement proposées par le présent article conduisaient cependant à opérer une distinction dans la répression, en punissant l'introduction, la détention ou l'usage de fusées ou d'artifices de toute nature ainsi que l'introduction d'armes par destination dans une manifestation ou à proximité immédiate de celle-ci, alors que, s'agissant des armes *stricto sensu*, le critère retenu était celui de la participation à une manifestation ou réunion publique. Sur proposition de sa rapporteure et dans un souci de cohérence, la commission des Lois du Sénat a **fusionné les 1° et 2° pour viser, dès lors qu'il a lieu dans une réunion publique, dans une manifestation sur la voie publique ou à ses abords immédiats, « le fait d'introduire ou de porter une arme ou, sans motif légitime, tout objet susceptible de constituer une arme au sens de l'article 132-75, y compris des fusées et artifices » (1°).**

Par ailleurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de coordination de sa rapporteure permettant l'application de la peine d'interdiction du territoire français à l'ensemble des infractions ainsi redéfinies, et non à la seule incrimination actuelle (II).

Aucune modification n'a été apportée en séance à cet article, le Gouvernement ayant néanmoins fait état de dispositions légales et de solutions jurisprudentielles permettant déjà d'appréhender les comportements visés.

### 4. La position de la Commission

Sur proposition de votre rapporteure, de M. Jean-Félix Acquaviva et plusieurs députés du groupe Libertés et Territoires, de Mme Marietta Karamanli et plusieurs députés du groupe Socialistes et apparentés, de M. Ugo Bernalicis et les membres du groupe La France insoumise ainsi que de M. Jacques Marilossian et plusieurs députés du groupe La République en marche, **la Commission a supprimé cet article.**

Pour votre rapporteure, les dispositions qu'il comporte sont, pour l'essentiel, satisfaites par le droit existant et l'état de la jurisprudence :

– d'une part, la détention ou l'introduction d'armes lors d'une manifestation peuvent déjà être réprimées sur le fondement de l'article 431-10 du code pénal, qui sanctionne largement le fait de participer à une manifestation en étant porteur d'une arme ;

– d’autre part, les précisions apportées sur les objets pouvant servir d’armes – fusées ou artifices de toute nature – paraissent inutiles, l’article 132-75 du même code définissant l’arme par destination comme tout objet dont l’utilisation ou la destination est susceptible de créer un danger pour les personnes.

\*

\* \*

### *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**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à étendre le champ d’application des peines complémentaires encourues par ceux qui se rendent coupables de manifestation illicite ou de délits lors de manifestations ou de réunions publiques. Il modifie, en particulier, le régime de la peine complémentaire d’interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La peine complémentaire d’interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, instaurée par la loi du 21 janvier 1995 d’orientation et de programmation relative à la sécurité, a été inscrite à l’article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure par l’ordonnance du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

#### ➤ **Modifications apportées au Sénat**

La commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure, a procédé à une réorganisation formelle de ces dispositions, maintenu l’obligation pour la juridiction de jugement de fixer les lieux faisant l’objet de l’interdiction de manifester, dont la suppression était initialement envisagée, et précisé la rédaction de la nouvelle obligation de pointage ajoutée à cette interdiction. En séance, le Gouvernement s’est opposé à l’adoption de cet article dont les dispositions lui paraissent disproportionnées.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative de votre rapporteure et du groupe La République en marche, la Commission a modifié le régime de l’interdiction judiciaire de manifester tel qu’il était proposé par le Sénat, en particulier en revenant sur la création d’une obligation de pointage et sur l’extension de cette peine complémentaire aux « tags ».

**1. L’état du droit**

Les personnes reconnues coupables des infractions commises lors du déroulement de manifestations sur la voie publique encourent, en plus des peines principales, certaines peines complémentaires.

L’**article 431-11 du code pénal** prévoit ainsi que le fait de participer à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d’une arme, infraction réprimée par l’article 431-10 de ce code, fait encourir :

– de manière obligatoire, sauf décision spécialement motivée de la juridiction, l’interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ainsi que la confiscation d’une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ;

– à titre facultatif, l’interdiction des droits civiques, civils et de famille et l’interdiction de séjour.

Ces peines complémentaires ne sont pas encourues pour les infractions prévues par l’article 431-9 du même code, c’est-à-dire l’organisation d’une manifestation sur la voie publique sans déclaration préalable ou qui a fait l’objet d’une interdiction et l’établissement d’une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l’objet ou les conditions de la manifestation projetée.

Par ailleurs, l’**article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure** dispose que la **peine complémentaire d’interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique**, dans des lieux fixés par la décision de condamnation, pour une durée ne pouvant excéder trois ans, est encourue pour un certain nombre d’infractions commises lors du déroulement de manifestations sur la voie publique :

– les violences réprimées par les articles 222-7 à 222-13 du code pénal ;

– certaines destructions, dégradations ou détériorations d’un bien appartenant à autrui ayant causé un dommage important <sup>(1)</sup> ou commises par l’effet d’une substance explosive, d’un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes <sup>(2)</sup>.

---

(1) Premier alinéa de l’article 322-1 et articles 322-2 et 322-3 du code pénal.

(2) Articles 322-6 à 322-10 du même code.

La méconnaissance de cette interdiction est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

D'après le ministère de la justice interrogé par votre rapporteure, la peine complémentaire d'interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique est prononcée en moyenne cinq fois par an, à l'exception de l'année 2016 où elle a été prononcée à quinze reprises par le tribunal de grande instance de Nantes, dans le contexte local spécifique des manifestations d'opposition à la loi dite « El Khomri ».

## 2. Le dispositif initial

L'article 6 opère trois séries de modifications au droit existant.

En premier lieu, **le 1° du I élargit le contenu de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique en prévoyant une obligation de pointage « le temps des manifestations »**, dont le non-respect ferait encourir une peine de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende. Par ailleurs, dans sa version initiale, cette disposition **supprimait l'exigence pour la juridiction de préciser les lieux faisant l'objet de l'interdiction de manifester** et prévoyait l'information obligatoire du préfet de toute condamnation à cette peine complémentaire.

En deuxième lieu, **les 2° à 4° du I étendent le champ d'application de cette peine complémentaire à cinq infractions :**

– le fait de tracer des inscriptions, signes ou dessins sans autorisation sur des façades, véhicules, voies publiques ou sur le mobilier urbain (second alinéa de l'article 322-1 du code pénal) ;

– la participation à un groupe violent (article 222-14-2 du même code) ;

– la participation délictueuse à une manifestation illicite sur la voie publique (article 431-9 du même code) ;

– le nouveau délit de dissimulation du visage pendant une manifestation tel qu'il résulte de l'article 4 de la proposition de loi ;

– les délits d'introduction ou de port d'arme ou de tout objet susceptible de constituer une arme par destination, y compris des fusées et artifices, et de jet de projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes dans une manifestation sur la voie publique, tels qu'ils sont modifiés par l'article 5 de la proposition de loi.

En dernier lieu, **les mêmes 2° à 4° rendent applicables à l'ensemble des délits de manifestation illicite et de participation délictueuse à une manifestation ou à une réunion publique les autres peines complémentaires aujourd'hui seulement applicables au délit de port d'arme lors d'une manifestation sur la voie publique.** Ainsi, les peines complémentaires d'interdiction des droits civiques, civils et de famille, d'interdiction de séjour et d'interdiction de manifester sur la voie publique seraient encourues par les auteurs :

– de délits de participation à une manifestation illicite sur la voie publique (article 431-9 du même code) ;

– du délit de dissimulation volontaire du visage pendant une manifestation sur la voie publique tel qu'il résulte de l'article 4 de la proposition de loi ;

– des délits d'introduction ou de port d'arme ou de tout objet susceptible de constituer une arme par destination, y compris des fusées et artifices, et de jet de projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes dans une manifestation sur la voie publique, tels qu'ils sont modifiés par l'article 5 de la proposition de loi.

### 3. La position du Sénat

Le Sénat a approuvé ces évolutions sous plusieurs réserves.

Sur le plan formel, à l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois a transféré les dispositions relatives à la peine complémentaire d'interdiction de manifester sur la voie publique de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure, qui serait abrogé (**II**), vers un nouvel article 131-32-1 du code pénal. Elle a également déplacé les dispositions sanctionnant la méconnaissance de cette interdiction de l'article L. 211-13 précité vers un nouvel article 434-38-1 du code pénal (**5° du I**).

Sur le fond, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de sa rapporteure **maintenant l'obligation pour la juridiction de jugement de fixer les lieux faisant l'objet de l'interdiction de manifester**, afin de garantir la conformité à la Constitution du dispositif. En effet, dans sa décision du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel avait considéré que cette peine complémentaire ne méconnaissait pas les exigences constitutionnelles de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et de venir et du droit d'expression collective des idées et des opinions au motif que « *l'interdiction de manifester prévue par le législateur pour une durée maximum de trois ans est limitée à des lieux fixés par la décision de condamnation* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) *Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, cons. 24.*

Par le même amendement, elle a **également clarifié et précisé la rédaction de l'obligation de pointage**, en prévoyant qu'elle emporte, « *pour le condamné, l'obligation de répondre, le temps des manifestations, aux convocations de toute autorité publique désignée par la juridiction de jugement* » et en exigeant que la décision de condamnation fixe le type de manifestations concernées.

Par le même amendement, la commission des Lois du Sénat a **supprimé l'obligation d'informer par tout moyen le préfet d'une condamnation à la peine d'interdiction de participer à une manifestation** au bénéfice des dispositions existantes en matière d'information des forces de l'ordre, notamment par l'alimentation du fichier des personnes recherchées.

En séance, cet article a été adopté bien que le Gouvernement ait fait valoir une certaine disproportion de ses dispositions au regard des peines principales encourues. Suivant l'avis favorable de la Commission et de sagesse du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de M. Thani Mohamed Soilihi (La République en marche) prévoyant que **l'obligation de pointage devrait « être proportionnée au regard du comportement de la personne »**.

#### **4. La position de la Commission**

La Commission a adopté trois séries d'amendements identiques de votre rapporteure ainsi que de M. Jean-François Eliaou et des membres du groupe La République en marche afin de **revenir sur des évolutions proposées par le Sénat** :

– en premier lieu, elle a supprimé la **possibilité pour le juge de l'application des peines de modifier les lieux** pour lesquels s'applique l'interdiction de manifester prévue par la juridiction de jugement : la disposition introduite par le Sénat aurait en effet conduit le juge de l'application des peines à juger de nouveau la personne en fonction d'éléments nouveaux non pas seulement liés à sa situation personnelle ;

– en deuxième lieu, elle n'a pas conservé la création d'une **obligation de pointage**, complexe à mettre en œuvre et inutile au regard de la sanction – dissuasive – prévue en cas de violation de l'interdiction ;

– en dernier lieu, elle n'a pas retenu l'extension de l'application de cette peine complémentaire aux **tags**, laquelle aurait été excessive au regard des peines principales encourues – travail d'intérêt général et amende – par cette infraction réprimée par le second alinéa de l'article 322-1 du code pénal.

Par ailleurs, la Commission a adopté un amendement de coordination de votre rapporteure.

\*

\* \*

*Article 6 bis*

(art. 138 du code de procédure pénale)

**Interdiction de manifester dans le cadre d'un contrôle judiciaire**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à ajouter l'interdiction de manifester dans la liste des obligations susceptibles d'être imposées à une personne placée sous contrôle judiciaire par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le dernier ajout de mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre d'un contrôle judiciaire a été opéré par la loi du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs, qui les a complétées par l'interdiction d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Le présent article résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement de votre rapporteure.

—

Le présent article, issu de l'adoption par votre Commission d'un amendement de la rapporteure, modifie l'article 138 du code de procédure pénale relatif aux mesures susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'une personne placée sous contrôle judiciaire, afin d'y ajouter l'interdiction de manifester.

L'article 138 précité prévoit que le contrôle judiciaire, qui peut être ordonné par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention si une personne encourt une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave, astreint celle-ci à se soumettre, selon la décision du magistrat, à une ou plusieurs obligations. Parmi celles-ci, le 3° de l'article 138 prévoit l'obligation de ne pas se rendre en certains lieux ou de ne se rendre que dans les lieux déterminés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, sans toutefois préciser l'activité à laquelle la personne pourrait se prêter et qui lui est interdite.

Le présent article complète la liste des obligations que le juge peut prévoir par l'**obligation de ne pas participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux qu'il détermine dans sa décision**, ce qui permettra d'éviter la répétition des faits par leurs auteurs présumés dans l'attente de leur jugement.

\*

\* \*

### 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**

Adopté par la Commission avec modifications
---

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article précise les conditions de mise en œuvre de la responsabilité civile des personnes qui ont participé à une manifestation dont il a résulté des dommages.

##### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les règles de droit commun relatives à la responsabilité civile sont inscrites aux articles 1240 et suivants du code civil (ex articles 1382 et suivants). La numérotation de ces articles a été modifiée par l'ordonnance n° 2019-131 du 10 février 2016.

Issues de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, codifiées à l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales, les dispositions relatives au régime de responsabilité de l'État pour les dommages dus aux attroupements et rassemblements figurent, depuis l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

##### ➤ **Modifications apportées au Sénat**

Dans sa version initiale, l'article 7 proposait de créer une présomption de responsabilité civile collective des personnes condamnées pour des infractions commises à l'occasion d'une manifestation pour la réparation des dommages en résultant.

La commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure, en a réécrit le contenu afin de substituer au dispositif envisagé la possibilité pour l'État d'engager une action récursoire contre les personnes ayant participé à un attroupement ou à un rassemblement lorsque leur responsabilité pénale a été reconnue.



## ➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure et du groupe La République en marche, la Commission a précisé les modalités d'exercice par l'État de son action récursoire en décorrélant la faculté d'y avoir recours de la nécessité d'une condamnation pénale et en indiquant que le recours n'est ouvert que contre les personnes dont le fait est à l'origine du dommage.

### **1. L'état du droit**

La recherche de la responsabilité civile pour la réparation des dommages causés à l'occasion de manifestations publiques peut être effectuée auprès du ou des auteurs du dommage mais également auprès de l'État.

#### ***a. La responsabilité civile des auteurs des dommages***

Les dommages occasionnés par des manifestations sur la voie publique peuvent donner lieu à une action en responsabilité civile contre les auteurs des faits sur le fondement du régime de droit commun de la responsabilité extracontractuelle, posé aux articles 1240 et suivants du code civil.

La recevabilité d'une telle action est subordonnée à la condition que soit rapportée par la victime la preuve d'un fait générateur de responsabilité (faute ou fait d'une chose), d'un préjudice réparable et d'un lien de causalité entre ce fait et le préjudice subi. Une personne ne peut donc voir engagée sa responsabilité civile au seul motif qu'elle a commis une faute si le préjudice invoqué est sans lien démontré avec cette faute.

Cependant, la jurisprudence admet des responsabilités solidaires lorsque la victime ne parvient pas à identifier l'auteur du fait auquel elle impute le dommage, afin d'alléger sa charge probatoire et de faciliter son indemnisation. Il s'agit d'une présomption de causalité qui s'applique lorsqu'un fait dommageable a pu être causé par plusieurs personnes nommément désignées mais sans que la victime puisse identifier l'auteur matériel du fait.

Le juge retient ainsi l'existence d'une « faute collective » pour justifier la responsabilité *in solidum* des membres d'un groupe à l'origine d'un dommage lorsque l'auteur n'est pas identifié. Cette jurisprudence trouve notamment à s'appliquer aux dommages survenus lors d'une activité collective (comme les accidents de chasse) ou d'un jeu collectif mais également aux infractions commises collectivement. La Cour de cassation admet ainsi la responsabilité collective civile de ceux qui ont participé à l'activité illicite d'où le dommage est issu, lorsque l'auteur physique ne pouvait être désigné <sup>(1)</sup>. Une telle solidarité ne peut néanmoins être prononcée que si chaque défendeur a participé à la faute commune et donc à l'activité illicite. Si la preuve de la participation à l'action fautive n'est pas rapportée, aucune responsabilité ne peut être encourue. Ainsi, en

---

(1) Cass. Crim., 13 novembre 1975, n° 74-92.290.

cas de violences exercées par un groupe d'individus, l'application de cette jurisprudence implique de pouvoir identifier les personnes ayant participé à la scène – même s'il n'est pas possible de déterminer qui a porté les coups – et établir la participation du défendeur au groupe auteur des violences.

### ***b. La responsabilité de l'État***

Outre la protection fonctionnelle des agents publics victimes de dommages prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 <sup>(1)</sup> qui peut trouver à s'appliquer, par exemple, aux policiers victimes de violences lors de manifestations, l'État peut voir sa responsabilité engagée en cas de dommages résultant d'attroupements ou de rassemblements sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

#### **i. La responsabilité de l'État pour les dommages dus aux attroupements et rassemblements**

L'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure dispose que « *L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens* ».

Ce régime de responsabilité à raison des dommages résultant d'attroupements et rassemblements est celui d'une responsabilité sans faute de l'État. En effet, face aux risques sociaux que constituent les attroupements et rassemblements sur la voie publique, le législateur a souhaité une responsabilité collective assumée par l'État. Si certains se bornent à y voir la prise en charge par la collectivité du risque social qui est la contrepartie de la liberté de manifestation, « *ce régime renvoie plus largement au principe selon lequel, dans une société qui se prétend fondée sur l'État de droit, l'une des missions les plus fondamentales de l'État est d'assurer la protection des personnes et des biens et de prévenir les actes de violence susceptibles de causer des dommages. Ainsi, lorsque l'État laisse se constituer des rassemblements dégénérant en violences conduisant à ce que soient commis des crimes ou délits entraînant des dommages, l'État manque à sa mission et il n'est dès lors pas inéquitable que la collectivité assume au titre d'un risque social les conséquences matérielles des crimes ou délits commis par un attroupement ou rassemblement auquel il n'est pas parvenu à s'opposer* », comme le souligne M. Terry Olson, conseiller d'État <sup>(2)</sup>.

---

(1) Le IV de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que « La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ».

(2) Terry Olson, Répertoire Dalloz, Responsabilité de la puissance publique, V° Régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction administrative.

## LES ORIGINES DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

Les origines de ces dispositions remontent au Moyen-Âge, où prévalait le principe selon lequel les habitants d'une ville ou d'un village devaient collectivement assumer la responsabilité de veiller à la préservation de l'ordre et de la tranquillité publics et répondre des conséquences dommageables d'un défaut de vigilance de leur part. Un édit de Clotaire II de 614 ainsi que, deux siècles plus tard, des capitulaires de Charlemagne ont ainsi établi un système de responsabilité collective des habitants en cas de vol sur le territoire d'une paroisse. Ce système semble avoir souvent trouvé à s'appliquer au cours des troubles et jacqueries sous l'Ancien régime.

Le législateur révolutionnaire a consacré et précisé le système. La loi du 10 vendémiaire an IV fixe la règle selon laquelle « *tous les citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune soit envers les personnes soit envers les propriétés* » et dispose que « *lorsque par suite d'un rassemblement ou attroupement un citoyen aura été contraint de payer lorsqu'il aura été volé ou pillé sur le territoire d'une commune tous les habitants de la commune seront tenus de la restitution en même nature [...] ou d'en payer le prix sur le pied du double de leur valeur au cours du jour où le pillage aura été commis* ». Cette logique de responsabilité civile, qui repose sur la conception selon laquelle la commune est une association de citoyens, s'accompagne de la compétence du juge judiciaire.

La loi du 5 avril 1884, qui consacre la commune en tant que personne morale distincte de la collectivité de ses habitants, marque une inflexion du mécanisme de responsabilité du fait des attroupements et rassemblements en le faisant passer d'un régime de responsabilité civile à un régime de présomption de faute de la commune qui peut se dégager de toute responsabilité en apportant la preuve qu'elle a accompli toutes les diligences possibles pour prévenir les troubles. Le financement de ce régime repose sur une contribution spéciale des habitants de la commune.

La charge de ce régime a été progressivement transférée des communes à l'État sous l'effet de l'accroissement du rôle de l'État en matière de police, des revendications des victimes soucieuses de s'adresser à une personne publique pleinement solvable et de la volonté des maires de se défaire de charges qu'ils estimaient indues. Tout d'abord, la loi du 16 avril 1914 a abandonné le régime de la présomption de faute au profit d'une responsabilité objective et a prévu que l'État contribuerait pour moitié au paiement des dommages-intérêts mis à la charge de la commune. Puis la loi de finances pour 1976 a prévu que la part contributive de l'État pourrait être portée à 100 % dans certains cas. Enfin, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a transféré la charge de ce régime de responsabilité des communes à l'État, celui-ci gardant toutefois la possibilité d'exercer une action récursoire dans le cas où la commune aurait joué un rôle, actif ou même passif, dans la survenance des dommages et la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 a transféré la compétence pour connaître du contentieux de ce régime de responsabilité du juge judiciaire au juge administratif.

Codifiées par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 à l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales, les dispositions relatives au régime de responsabilité de l'État pour les dommages dus aux attroupements et rassemblements ont été transférées par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

La mise en œuvre de ce régime spécial est subordonnée à la réunion de quatre conditions cumulatives :

- l’existence d’un attroupement ou d’un rassemblement ;
- la commission d’un crime ou d’un délit au sens pénal ;
- l’usage de la violence ou de la force ouverte ;
- un préjudice direct et certain.

Ainsi, les dommages doivent résulter directement de crimes ou de délits commis lors de la manifestation : l’absence de caractère intentionnel, qui interdit de retenir une qualification délictuelle, fait *a contrario* obstacle à l’application de ce régime.

Par ailleurs, la qualification d’attroupement ou de rassemblement, qui déclenche l’application du régime spécial de responsabilité, peut s’avérer délicate. Alors que l’article 431-3 du code pénal la définit comme « *tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l’ordre public* », elle est entendue pour ce régime comme désignant un groupe agissant de manière collective et relativement spontanée sans que la manifestation ait nécessairement à exprimer une protestation ou une revendication. Son interprétation a récemment fait l’objet d’inflexions, qui vont dans le sens d’un assouplissement des conditions de mise en œuvre de ce régime.

Alors qu’il est jugé de manière constante qu’un acte perpétré « *dans le cadre d’une action concertée et avec le concours de plusieurs personnes* » ne peut pas être considéré comme ayant été commis par un attroupement ou un rassemblement <sup>(1)</sup> – excluant ainsi les dégâts causés par des « casseurs » venus de façon concertée et délibérée dans le but de procéder à des destructions à l’occasion d’une manifestation mais également les dommages causés par des actes terroristes ou par un commando <sup>(2)</sup> –, le Conseil d’État a infléchi sa jurisprudence, en appliquant ce régime de responsabilité à des dégradations dont les auteurs ont communiqué, ont utilisé des cocktails Molotov et des battes de base-ball et ont formé des groupes mobiles, conférant ainsi à leur action un caractère organisé, « *dès lors qu’il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis que cet incendie avait été provoqué par des personnes qui étaient au nombre de celles qui s’étaient spontanément rassemblées, peu de temps auparavant, pour manifester leur émotion après le décès des deux adolescents* » <sup>(3)</sup>. Le Conseil d’État a également jugé que dans la mesure où les dégradations sur la voie publique réalisées à l’occasion d’une manifestation convoquée par des organisations syndicales et à laquelle avaient participé plusieurs centaines d’agriculteurs n’avaient pas été commises « *par un groupe qui se serait constitué et organisé à*

---

(1) Tribunal des conflits, 15 janvier 1990, *Chamboulive et autre c/Commune de Vallecalle*, n° 02607.

(2) Conseil d’État, 12 novembre 1997, n° 15022.

(3) Conseil d’État, 30 décembre 2016, *Société Covea risks*, n° 386536.

*seule fin de commettre des délits* », la responsabilité de l'État pour attroupement était engagée <sup>(1)</sup>.

Le caractère prémédité et organisé des dégradations ne suffit donc plus à écarter à lui seul l'engagement de la responsabilité de l'État sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. Dans le cas d'une manifestation qui s'accompagne de violences ou de dégradations, c'est le lien avec la manifestation qui est déterminant – ce lien n'étant rompu que lorsque leurs auteurs ne se sont organisés que pour commettre ces délits. En revanche, lorsque les dégradations, même lorsqu'elles résultent d'un acte organisé, s'inscrivent dans le prolongement de la manifestation, elles entrent dans le champ du régime des attroupements prévu à l'article L. 211-10.

ii. Les actions récursoires qui peuvent être engagées par l'État

L'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure dispose également que l'État « *peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée* ».

Bien qu'aucune disposition ne le prévoit expressément, l'État peut également exercer une action récursoire contre le ou les auteurs des faits dommageables sous réserve que ce ou ces derniers aient été identifiés. Il apparaît toutefois que cette possibilité n'a guère été utilisée jusqu'à présent et qu'elle n'a donc pas été précisée par des décisions jurisprudentielles.

## **2. Le dispositif initial**

Dans sa version initiale, le présent article proposait d'introduire un nouvel article 431-12-1 au sein du code pénal, afin de créer une présomption de responsabilité civile « collective » des personnes condamnées pénalement pour des infractions commises à l'occasion du déroulement d'une manifestation sur la voie publique pour la réparation des dommages de toute nature résultant de la manifestation.

Les infractions concernées auraient été les violences de toute nature, les faits de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui ou encore la participation à un groupement violent.

## **3. La position du Sénat**

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a réécrit l'article 7 afin de prévoir expressément la possibilité, pour l'État, d'exercer une action récursoire à l'encontre des manifestants lorsque leur responsabilité pénale a été reconnue.

---

(1) Conseil d'État, 7 décembre 2017, *Commune de Saint-Lô*, n° 400801 ; Conseil d'État, 3 octobre 2018, *Commune de Saint-Lô*, n° 416352.

Il est apparu aux sénateurs que le dispositif initialement proposé pouvait apparaître contraire, d'une part, au droit commun de la responsabilité et, d'autre part, au bloc de constitutionnalité.

Il prévoyait, en effet, qu'une personne puisse être condamnée à réparer un dommage en l'absence de lien de causalité directe avec le fait pour lequel elle aurait été condamnée pénalement.

À titre d'exemple, une personne condamnée pour la dissimulation volontaire de son visage ou pour le port d'un objet pouvant être constitutif d'une arme lors d'une manifestation aurait été présumée responsable de tous les dommages matériels ayant pu être occasionnés lors de cette manifestation ainsi que des dommages corporels éventuellement subis par d'autres participants ou par des membres des forces de l'ordre, alors même qu'elle n'aurait commis aucun des faits de destruction ou de violence à l'origine de ces dommages.

Ce dispositif aurait été contraire aux règles fondamentales de la responsabilité civile, puisqu'en principe une action civile en réparation ne peut aboutir que si est rapportée par la victime la triple preuve d'un fait générateur de responsabilité, d'un préjudice réparable et d'un lien de causalité entre le fait et le préjudice.

Certes, la jurisprudence admet déjà des responsabilités solidaires lorsque la victime ne parvient pas à identifier l'auteur du fait auquel elle impute le dommage, afin d'alléger sa charge probatoire et de faciliter son indemnisation – il s'agit alors d'une présomption de causalité, et non de responsabilité (*cf.* I.a.). Mais, dans sa version initiale, l'article 7 tendait à dépasser cette jurisprudence, en permettant de condamner une personne à la réparation d'un préjudice en l'absence de lien de causalité avec le fait pour lequel elle aurait été condamnée.

Un tel dispositif aurait également été contraire au bloc de constitutionnalité. Il résulte en effet de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. Le législateur peut déroger à ce principe de responsabilité personnelle et directe pour un motif d'intérêt général et « à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »<sup>(1)</sup>. L'atteinte portée au principe de responsabilité individuelle ne peut être admise qu'à la condition « que l'obligation qu'elle crée soit en rapport avec un motif d'intérêt général ou de valeur constitutionnelle et proportionnée à cet objectif »<sup>(2)</sup>. Or, les dispositions initiales de l'article 7 ne semblaient pas satisfaire à cette exigence de proportionnalité.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, Mme Vivianne L. et décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, Époux L.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, Fédération des promoteurs immobiliers.

Aussi la commission des Lois du Sénat a-t-elle préféré abandonner le dispositif initial pour lui privilégier le régime de responsabilité de l'État pour les dommages dus aux attroupements et rassemblements prévu à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

Dans son rapport, la rapporteure de la commission des Lois souligne en effet que ce régime « *ne nécessite la démonstration d'aucune faute et est bien plus attractif pour les victimes que l'action civile, a fortiori l'action civile exercée devant le tribunal répressif : en effet, la répression pénale des dommages causés lors des manifestations permet difficilement aux victimes d'exercer leurs droits, notamment de se constituer partie civile. La rapidité des procès n'incite pas à une expertise de leur préjudice à réparer* », avant d'ajouter qu'« *étant entendu que la victime ne peut obtenir plus que la réparation intégrale de son préjudice et que les manifestants sont rarement solvables (...) il [est] nécessaire, dans l'intérêt des victimes, de les inciter plutôt à recourir à la voie de la responsabilité sans faute de l'État* ».

Cependant, la commission des Lois du Sénat a jugé nécessaire de compléter l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, « *afin de s'assurer que les responsables, sur le plan pénal, de ces dommages participent effectivement à l'indemnisation des victimes* ».

Aussi, dans sa nouvelle rédaction, l'article 7 prévoit-il la possibilité pour l'État d'exercer une action récursoire contre les personnes ayant participé à l'attroupement ou la manifestation, lorsque leur responsabilité pénale a été reconnue par une décision devenue définitive.

Aucune modification n'a été apportée en séance à cet article.

#### **4. La position de la Commission**

La Commission a adopté deux amendements identiques de votre rapporteure ainsi que de M. Jean-François Eliaou et des membres du groupe La République en marche afin de préciser les modalités d'exercice, par l'État, de l'action récursoire contre le ou les auteurs des faits dommageables.

Si l'inscription dans la loi de cette faculté permet d'adresser un message de fermeté aux manifestants à l'origine des dommages et d'inciter l'État à y avoir davantage recours, il convient en effet d'éviter deux écueils que présente l'article 7 tel qu'adopté par le Sénat.

Il importe tout d'abord de décorrélérer 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.

Il convient ensuite de préciser que le recours n'est ouvert que contre les personnes dont le fait est à l'origine du dommage, et non contre toute personne qui aurait été condamnée pénalement.

Aussi, la Commission a-t-elle prévu que l'État peut exercer une action récursoire contre les auteurs du fait dommageable, dans les conditions de droit commun prévues aux articles 1240 et suivants du code civil.

La recevabilité d'une telle action est donc subordonnée à la condition que soit rapportée la preuve d'un fait générateur de responsabilité, d'un préjudice réparable et d'un lien de causalité entre ce fait et le préjudice subi. Le recours devra en outre être exercé devant le juge judiciaire, sauf s'il s'agit d'un agent de l'État.

\*  
\* \*

#### 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**

Adopté par la Commission sans modification
--

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative de la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, le présent article procède aux coordinations nécessaires à l'application outre-mer des dispositions de la proposition de loi.

—

Introduit par la commission des Lois du Sénat sur proposition de sa rapporteure, l'article 8 effectue plusieurs coordinations pour l'application des dispositions de la proposition de loi dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, collectivités françaises ultramarines sur le territoire desquelles une mention expresse d'application est nécessaire.

Par cohérence avec son refus de l'adoption de l'article 6 de la proposition de loi, le Gouvernement s'est opposé, en séance, à l'amendement proposé par la rapporteure qui visait à tirer les conséquences outre-mer du transfert, prévu par ce même article, dans le code pénal de dispositions relatives à la peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique.

À l'Assemblée nationale, la commission des Lois a adopté cet article sans lui apporter de modification.



## COMPTE RENDU DES DÉBATS

### 1. Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, et discussion générale (réunion du mardi 22 janvier 2019 à 15 heures)

*La Commission auditionne M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, sur 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).*

Lien vidéo :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7162451\\_5c471dbf07154.-commission-des-lois--m-christophe-castaner-ministre-de-l-interieur--prevenir-des-violences-lors-22-janvier-2019](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7162451_5c471dbf07154.-commission-des-lois--m-christophe-castaner-ministre-de-l-interieur--prevenir-des-violences-lors-22-janvier-2019)

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous sommes réunis cet après-midi pour procéder, tout d'abord, à l'audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, et à la discussion générale sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs. Je salue la présence à ses côtés de M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État.

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** Madame la présidente, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie d'abord de nous accueillir, le secrétaire d'État Laurent Nunez et moi, ce mardi, pour échanger sur cette proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs.

Je sais que certains auraient souhaité plus de temps pour l'examiner, c'est légitime, mais, entre une semaine de contrôle et l'examen d'autres textes, l'ordre du jour est ainsi fait que reporter la lecture de cette proposition de loi reviendrait à la repousser de plus d'un mois. Or il me semblait nécessaire de reprendre cette initiative sénatoriale en évitant de perdre du temps. Je pense que la population attendait un signe fort, que le Premier ministre a donné lors de son intervention récente sur le sujet.

J'ai reçu aujourd'hui même un courrier, également adressé au ministre de l'Économie Bruno Le Maire, de sept grandes associations de commerçants de toute la France, dont les membres attendent aussi des messages forts parce qu'ils sont à bout de nerfs. Et il n'y a pas que ces sept associations, de très nombreux commerçants voient régulièrement des manifestations mal tourner, et c'est bien ce dont on parle : non des manifestations, mais des manifestations qui tournent mal, et j'y reviendrai. Les forces de l'ordre attendent également ce signe et ces

dispositions ; il faut le dire. Je sais à quel rythme cela vous soumet et quelles difficultés cela représente, je sais que cela demande un travail particulièrement important, et je vous remercie, madame la présidente, d'avoir pris l'initiative de nous permettre d'échanger cet après-midi avec la rapporteure du texte mais aussi l'ensemble de celles et ceux qui s'intéressent à ce sujet au sein de la commission des Lois, et même – je le constate – au-delà de cette commission. Je ne doute pas que nous vérifierons dans l'hémicycle que le débat intéresse au-delà de la seule commission des Lois. Je crois important d'agir, même si, ancien ministre des relations avec le Parlement, je sais quelles difficultés cela peut représenter.

Face à la violence qui se déchaîne de manifestation en manifestation par des dégradations insupportables et, plus insupportable encore, par des attaques en règle contre les symboles de la République, les préfetures, les sous-préfetures et les mairies, que j'ai eu l'occasion d'évoquer devant vous avec M. Laurent Nunez à la suite des événements et dégradations du 1<sup>er</sup> décembre dernier, face aux agressions dont sont victimes, parce qu'ils sont gendarmes ou policiers, les membres des forces de l'ordre, nous ne pouvons rester sans réagir. Mais je tiens à dire quelque chose de clair immédiatement : je condamne les violences d'où qu'elles viennent, et je serai toujours intraitable si des manquements ou des fautes sont commis dans les rangs de la police ou de la gendarmerie. Chaque signalement, je le dis solennellement devant vous, chaque plainte fait immédiatement l'objet d'une enquête judiciaire. Aujourd'hui, quatre-vingt-un signalements ou plaintes ont été faits auprès du ministère, quatre-vingt-une enquêtes ont été diligentées ; elles le sont dans le cadre judiciaire, sous le contrôle de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et je serai parfaitement transparent sur leurs conclusions, quitte, si vous le souhaitez, madame la présidente, à vous les communiquer.

J'ai par ailleurs proposé à des experts du maintien de l'ordre et à des spécialistes des techniques policières d'intervenir devant vous, en petits groupes, pour expliquer la doctrine d'utilisation, face aux violences urbaines et parfois dans des opérations de maintien de l'ordre, des armes intermédiaires telles que les lanceurs de balles de défense (LBD), les grenades lacrymogènes instantanées GLI-F4, mais, je vous en conjure, ne jugeons pas sur des images confuses de vidéos tronquées et laissons l'IGPN faire la lumière sur les faits qui sont présentés.

Oui, il y a des blessures graves, parmi nos forces de l'ordre et parmi les manifestants. Depuis le début du conflit des gilets jaunes, dix personnes sont décédées. Il y a aussi des manifestants qui ont été blessés par l'utilisation des armes de défense de la police ou de la gendarmerie. Selon les dossiers qui me sont remontés, quatre personnes ont été frappées violemment à la vision ; on parle de pertes d'œil, je préfère ne pas reprendre ce terme, mais il y a actuellement quatre personnes gravement atteintes à la vision. Et je ne compte pas les forces de l'ordre... Je me souviens d'avoir été, dès la première manifestation violente à Paris, le 24 novembre dernier, avec Laurent Nunez, à l'hôpital pour voir le premier policier blessé, dont, précisément, un œil avait été emporté par l'explosion d'une bombe agricole.

Je vous ai indiqué que ces quatre-vingt-une plaintes donneront lieu à quatre-vingt-une enquêtes judiciaires. Sur ces quatre-vingt-une enquêtes judiciaires au titre des blessures par projectiles au moyen de LBD, il y a, au moment où je vous parle, quatre pertes de vision. Aucune n'est acceptable, mais toutes doivent faire l'objet d'une enquête pour que soient déterminées les raisons pour lesquelles cela s'est produit et les conditions dans lesquelles cela s'est passé. Une fois qu'on a dit cela, ce qui ne clôt pas le débat ouvert – parfaitement légitime, en particulier dans cette instance –, il est important de préciser que les attentes de la population, des attentes de calme et d'apaisement, sont fortes, que les attentes de nos commerçants, qui se sentent étranglés, empêchés de travailler, qui vivent dans la crainte, de samedi en samedi, de voir leur vitrine brisée et leur magasin pillé, ne peuvent pas rester sans réponse.

Avant de vous parler de cette proposition de loi, je souhaite revenir sur les manifestations qui ont eu lieu ces dernières semaines. Je souhaite en parler parce que le texte qui vous est proposé n'a rien à voir avec le mouvement des gilets jaunes. Il a été déposé au mois de juin, la discussion a été initiée en octobre. Le Gouvernement avait eu l'occasion, par la voix de M. Laurent Nunez, de s'en remettre à la sagesse des parlementaires et avait fixé un rendez-vous pour le 15 janvier, pour que nous puissions « plancher » devant vous en fonction des études complémentaires du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice – c'est le principe de la navette. Et puis il y a eu le mouvement des gilets jaunes. Je voudrais quand même l'évoquer, parce qu'il illustre aussi ces évolutions que nous connaissons depuis les manifestations contre la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi travail », ou celles du 1<sup>er</sup> mai dernier, que nous avons vues de samedi en samedi, et qui nous placent devant une situation inédite. Depuis la mi-novembre, nous faisons face à des individus qui, pour manifester, ont organisé spontanément des manifestations, des attroupements, des blocages de routes et de ronds-points, et ce tous les jours. Étant sur le terrain comme vous, mesdames et messieurs les députés, qui en êtes particulièrement conscients, je souhaite le rappeler, car les médias ont tendance à ne relater que les manifestations qui se déroulent le samedi : il y a des événements quotidiens auxquels nos forces de sécurité doivent faire face.

Des actes d'une très grande violence ont été commis. Par exemple, cette commissaire de police que j'ai rencontrée dans l'Aude et qui m'a expliqué qu'elle avait cru mourir lors de son intervention au péage de Narbonne. Arrivée sur place, elle a eu très peu de temps pour s'extraire de son véhicule et a dû s'enfuir en courant pour se protéger, en laissant son gilet pare-balles et son casque dans la voiture, laquelle a d'ailleurs brûlé quelques heures plus tard. J'ai rencontré des policiers et des gendarmes à Paris, dont l'expérience est réelle, qui m'ont dit qu'ils avaient eu pour la première fois le sentiment qu'on voulait les assassiner, les lyncher. Ils m'ont confié qu'ils avaient peur – avec cette gêne d'un policier ou d'un gendarme qui assume devant son ministre, le ministre de l'Intérieur, qu'il a eu peur. C'est dans ce cadre qu'un peu plus d'un millier de policiers ont été blessés. Sur le terrain, j'ai rencontré, comme vous, des commerçants, des Français qui subissent

les blocages, qui n'en peuvent plus et qui ont le sentiment que les forces de l'ordre sont impuissantes. Disant cela, je fais bien évidemment la différence entre les manifestants et celles et ceux qui ont commis ces actes de violence. Bien évidemment, ce ne sont pas ceux qui tiennent un discours revendicatif légitime.

Le Gouvernement, le ministre que je suis, les préfets et les forces de l'ordre ont réagi, et nous avons décidé de modifier la doctrine du maintien de l'ordre. Les forces de l'ordre, aujourd'hui, sont plus mobiles. J'avais eu l'occasion, madame la présidente, au mois de décembre, de venir vous présenter ces dispositifs. Les CRS, les gendarmes mobiles travaillent dans ce cadre accompagnés d'officiers de police judiciaire (OPJ) pour permettre plus d'interpellations et des poursuites qui aboutissent. Nous avons aussi renforcé la présence des forces de l'ordre mobilisées tous les samedis. Leur très forte présence permet, je tiens à le souligner, de neutraliser ou de diminuer la violence. Il faut souligner leur implication, de tous les jours. Ces femmes et ces hommes passent beaucoup de temps à encadrer des manifestants, un temps qu'ils ne passent pas ailleurs, auprès de leurs familles, ou à faire appliquer la loi, et cela ne peut pas durer tous les samedis de toute l'année. Sinon, c'est notre dispositif d'ordre public mais aussi de sécurité du quotidien qui sera mis en cause.

Cette « hypermobilisation » ne suffit pas. Contrairement à ce que j'ai pu entendre ces derniers jours, le niveau de violence au sein des manifestations ne baisse pas. Certains pourraient le penser mais, je le redis, c'est faux. Certaines villes l'ont constaté : Bordeaux, Nantes, Rennes, Bourges, Montpellier, Toulouse, pour n'en citer que quelques-unes. Certes, à Paris, les manifestations ont été plus calmes, mais les deux derniers samedis seulement ; au sein de cortèges organisés, un service d'ordre s'est mis en place, qui a montré son efficacité, avec une hypermobilisation de nos forces de sécurité. Ailleurs, on le sait, cela ne s'est pas forcément passé comme cela. Demain, samedi ou un autre jour, voire une autre nuit, la mobilisation pourrait de nouveau atteindre un haut niveau de violence, et tous ici, mesdames et messieurs les députés, vous pouvez en témoigner, vous le savez bien.

Le bilan de ces manifestations est sans appel, je n'y reviens pas, vous le connaissez. Il est dramatique. Il n'empêche qu'il a soulevé et qu'il soulève un problème politique, mais ce n'est pas ce sur quoi nous devons nous prononcer.

Je crois important que la défense de notre ordre public soit dotée des meilleurs moyens, parce qu'il n'y a pas, dans un pays comme le nôtre, de liberté sans ordre public, mais il faut évidemment un ordre public juste. Il vous appartient, mesdames et messieurs les députés, de veiller à cet équilibre. Je sais que vous y travaillez, notamment en examinant cette proposition de loi – déposée au Sénat par le groupe Les Républicains, ce qui ne me pose aucun problème. C'est précisément son discours de dépassement des clivages politiques qui fait que j'ai rejoint le candidat Emmanuel Macron, lors de l'élection présidentielle. Je ne vous invite pas à ce débat mais j'ai souvent eu l'occasion de dire en public qu'au fond, en quittant

le parti auquel j'appartenais, je me suis libéré d'une contrainte : celle de devoir systématiquement me poser la question de la « couleur » politique de mon interlocuteur pour savoir si son idée était bonne ou pas. Aujourd'hui, je commence par me poser la question de savoir si l'idée est bonne ou pas, selon mon appréciation – je peux me tromper comme chacune et chacun d'entre nous –, pour déterminer ensuite si, comme ministre de l'Intérieur, avec le secrétaire d'État, je défends le texte en question. C'est pour cela que le Gouvernement a, dès le mois d'octobre dernier, remercié les sénateurs pour leur travail et leur a annoncé qu'un groupe de travail interministériel enrichirait notre réflexion sur le sujet.

Je vous le dis sans ambages : nous avons besoin de cette proposition de loi, tant en termes politiques qu'en termes pratiques. Le Premier ministre s'est engagé à donner des réponses concrètes. Elles sont aujourd'hui attendues par les forces de l'ordre, qui ont le sentiment de voir toujours les mêmes têtes : pas beaucoup mais systématiquement 50, 100, 150 ou, au maximum, 200 casseurs d'extrême droite, d'extrême gauche, qui s'infiltrent, saccagent, provoquent les violences, puis, profitant du chaos et parce qu'ils sont outillés pour le faire, s'enfuient sans être interpellés. Ces propositions sont aussi attendues par les Français.

Cette proposition de loi nous donnera des outils concrets pour lutter efficacement contre les casseurs. Pas contre les manifestants : contre les casseurs. Ce n'est pas une loi anti-gilets jaunes, ce n'est pas une loi anti-manifestations, c'est une loi anti-casseurs, c'est une loi qui doit permettre à ceux qui le souhaitent de manifester dans des conditions normales, sans peur et sans penser qu'en manifestant ils sèmeraient la peur. C'est tout l'enjeu. Le principal objectif de cette proposition de loi est de mettre en place de nouveaux outils qui permettront d'appréhender les personnes violentes. Je ne reviendrai pas en détail sur toutes les dispositions proposées mais je suis évidemment ici, avec Laurent Nunez, pour en discuter avec vous.

Je tiens d'ailleurs à rappeler que ces dernières années ont été marquées par des mouvements ultra-violents au sein ou en marge de manifestations. J'ai évoqué la manifestation du 1<sup>er</sup> mai dernier. Rappelons-nous, c'était il y a moins d'un an, ce CRS transformé en torche vivante. Je pense aussi aux manifestations contre la « loi travail » mais également à Notre-Dame-des-Landes, avec l'utilisation de bombes artisanales, de pièges, de jets d'acide. Ces violences se multiplient ; encore hier soir, nous avons dû y faire face. Je pense à ces activistes violents qui se mobilisent à chaque événement. Sans aucun doute, les manifestations contre le G7 seront cet été infiltrées par ces casseurs ou autres Black Blocs qui se mobiliseront. Il s'agit donc bien d'un problème de fond.

Je sais que certaines dispositions ont suscité et suscitent des interrogations légitimes parmi vous et qu'il convient d'en parler. Avant de répondre à vos questions, j'aimerais revenir plus précisément sur elles.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit la mise en place d'un périmètre de protection. Le but est de procéder à des fouilles de personnes et, le cas échéant, à la saisie d'armes. C'est le seul objectif : faire en sorte que ceux qui viennent manifester avec des matériels qui ne sont pas liés à la manifestation mais plutôt à la casse en soient exclus. C'est un moyen de protéger les manifestants eux-mêmes, ainsi que les commerces et les différents lieux qui sont à proximité – six immeubles ont été incendiés à Paris lors des manifestations du 1<sup>er</sup> décembre dernier. Il est exact que ces périmètres s'inspirent de ceux mis en place en application de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « loi SILT », donc pour prévenir le risque terroriste. Ils ont d'ailleurs permis d'écarter des personnes dangereuses pour mieux protéger celles qui voulaient participer à un rassemblement. Avec ce texte, il est proposé de permettre, sans référence au terrorisme, l'usage d'un certain nombre d'outils qui permettront aux forces de sécurité non pas de contrôler mais de filtrer et de distinguer les casseurs et les manifestants. En l'état, je le sais, la constitutionnalité et le caractère opérationnel de ces dispositions soulèvent des doutes. Il me paraît important d'affiner, au cours des prochains jours, avant l'examen du texte par votre Commission, la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> pour assurer cet équilibre dont je vous parlais.

Ne visant pas à prévenir le risque de violences en manifestation, la « loi SILT » n'est donc pas forcément adaptée. Si ce dispositif a été particulièrement utile au mois de décembre dernier, si le préfet de police a pu signer des arrêtés en se fondant sur son pouvoir de police générale, c'est un procédé fragile. Si l'on considère qu'il n'est pas normal d'aller manifester armé – muni d'armes par destination ou de toute autre forme d'arme –, les responsables de l'ordre public doivent pouvoir vérifier qu'on ne l'est pas, bien évidemment sans sanction. C'est l'objet de cet article 1<sup>er</sup> dont il nous faut affiner la rédaction.

La possibilité d'édicter une interdiction administrative de participation à une manifestation est l'objet de l'article 2. L'ordre public a besoin d'un outil qui permette d'agir rapidement. Une condamnation définitive peut, aujourd'hui, prendre plusieurs années, ce qui est inacceptable dans le contexte actuel. Attendre la réponse judiciaire revient à accepter que ceux que l'on voit manifester et casser le samedi puissent, le samedi suivant, être à nouveau devant les mêmes forces de l'ordre. Non seulement c'est une provocation mais c'est aussi insupportable pour les victimes, c'est-à-dire les habitants et les commerçants, qui peuvent revoir d'une semaine sur l'autre des individus en attente de décision judiciaire. C'est la raison pour laquelle un dispositif assez proche de celui qui a été mis en place pour gérer les hooligans dans les stades est proposé, qui permette non pas d'interdire de manifester mais de prendre en compte la centaine, les 150 ou, au grand maximum, 200 personnes qui, aujourd'hui, commettent ces violences, incitent aux violences, s'en prennent systématiquement à nos forces de l'ordre, détruisent des magasins avec des techniques qui leur permettent le plus souvent d'éviter les interpellations.

Aujourd'hui, nous ne sommes pas en mesure de leur interdire de se mêler aux manifestations. C'est pour cela que ce texte tend non pas – j'y insiste – à

interdire à tout va, à empêcher un gilet jaune de manifester, bien heureusement, mais à cibler une centaine d'individus appartenant souvent à des groupuscules qui viennent systématiquement casser dans les manifestations. Il est important de préciser que l'article 2 tel qu'il est rédigé – mais il faudra peut-être affiner cela aussi – permet de laisser le temps, une fois la décision administrative prise, de saisir le juge administratif pour faire annuler, le cas échéant, l'arrêté d'interdiction. Les délais qu'il conviendra de mettre en place devront systématiquement permettre à la personne à l'encontre de laquelle un tel arrêté sera pris, si elle le souhaite, de saisir un juge administratif pour qu'il se prononce. Il est important d'avoir cela à l'esprit. Il s'agit d'efficacité, il s'agit aussi et surtout de garantir le droit de manifester.

Le Gouvernement est prêt à débattre des dispositions de cette proposition de loi, mais nous avons besoin d'adresser un message fort : des interdictions administratives de manifester, bien encadrées, sont nécessaires et attendues. Il convient de faire en sorte que ceux que nous connaissons comme casseurs, ceux que les maires connaissent comme casseurs, arrêtent de prendre en otage les manifestations organisées.

Sans entrer dans le détail, je rappellerai deux points au sujet de l'article 3, qui permet l'inscription dans un fichier des personnes à qui il a été interdit de manifester. La fiche que nous souhaitons créer n'existera dans les fichiers que durant le temps de l'interdiction, pas au-delà. Il ne sera pas possible de croiser cela avec le fichier des personnes recherchées et, bien évidemment, il nous appartiendra de nous donner les moyens de contrôle nécessaires pour veiller à ce qu'un dossier ne puisse être constitué sur cette base.

Quant à l'article 4, j'ai cru comprendre que les députés membres du groupe La République en Marche souhaitaient préciser, par un amendement, le champ d'application de la sanction encourue en cas de dissimulation de son visage lors d'une manifestation. Il faut évidemment que nous regardions cela ensemble, mais il vous appartiendra de décider.

En séance, au Sénat, M. Laurent Nunez avait émis un avis défavorable sur l'article 5, que le Gouvernement estime satisfait. Nous n'avons cependant pas proposé d'amendement de suppression afin que le débat puisse, si vous le souhaitez, se poursuivre entre députés et sénateurs.

L'article 6 vise à rendre l'ensemble des peines complémentaires prévues pour le délit de port d'arme lors d'une manifestation – l'interdiction des droits civiques, civils, de famille et de séjour – applicable à l'ensemble des infractions existantes ou nouvelles en lien avec le fait de participer ou d'organiser une manifestation, l'infraction d'organisation illicite, l'infraction à l'interdiction de se couvrir le visage ou toute autre infraction. Évidemment, c'est au juge et à lui seul qu'il appartiendra d'employer ou non cet outil ; il ne revient pas à l'autorité administrative de se prononcer à ce propos. Nous avons proposé à la rapporteure

d'étendre la possibilité de prononcer cette peine aux condamnations en matière de dégradation de biens et de supprimer la possibilité d'imposer l'obligation de pointage comme condamnation.

Enfin, le Gouvernement entend modifier la rédaction de l'article 7 issue des travaux du Sénat en ce qu'elle introduit une présomption de responsabilité du fait de la seule commission du délit, alors que les deux sont en principe indépendants. Pour obtenir une condamnation civile d'une personne, il faut un dommage, nous le savons, qui peut être une destruction ou une faute. Il ne faut donc pas introduire une présomption de responsabilité. En pratique, la proposition que nous vous ferons ne change rien au régime de la responsabilité civile mais elle permet de décorrélérer les possibilités d'une action récursoire de la nécessité d'une condamnation pénale — une déconnexion fréquente entre le civil et le pénal. C'est le principe du « casseur-payeur ». Je crois que les Français l'attendent, les élus locaux aussi, et je pense que c'est nécessaire. Nous prévoyons en outre un principe de solidarité entre les auteurs de dommages : quand plusieurs auteurs auront participé à un dommage, l'État pourra se retourner contre le plus solvable et lui demander l'intégralité de la réparation.

Mesdames, messieurs les députés, j'ai voulu rappeler, peut-être un peu longuement, ces principes d'efficacité, de pragmatisme et d'exemplarité, y compris dans la gestion de l'ordre par les forces de l'ordre, parce que l'exigence d'exemplarité s'applique effectivement plus à nous que n'importe qui d'autre. Il n'empêche que l'ordre public est incarné par des forces de l'ordre qui sont les seules à avoir le droit d'user de la force. La force doit être encadrée, préparée et proportionnée, c'est ainsi que nous devons agir, mais elle doit aussi être aidée. Évidemment, nous travaillerons avec vous à de possibles amendements mais je vous demande, mesdames et messieurs les députés, par l'adoption de ce texte, d'aider nos forces de l'ordre à bien exécuter leur mission principale : assurer la sécurité publique. Ce texte n'est pas une loi de circonstance, c'est une loi de bon sens. Ce texte, mesdames et messieurs les députés, n'est pas une loi de répression, c'est une loi de protection.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Après la rapporteure, les représentants des groupes politiques s'exprimeront, disposant chacun de cinq minutes. Nous entendrons ensuite la réponse du ministre, puis chacun pourra poser des questions.

**Mme Alice Thourot, rapporteure.** Madame la présidente, mes chers collègues, après les propos complets de monsieur le ministre, il n'est pas utile que je vous livre une redite de sa présentation de la proposition de loi. Je me bornerai donc à formuler quelques observations liminaires, avant de poser quelques questions.

Cette proposition de loi, déposée au Sénat quelques semaines après les graves incidents observés en marge de la manifestation parisienne du 1<sup>er</sup> mai 2018,



qui avait été marquée par la présence de centaines d'individus cagoulés appartenant à la mouvance contestataire radicale, a été examinée par les sénateurs au mois d'octobre dernier, quelques semaines avant les actes de violence et de vandalisme qui ont émaillé certaines manifestations des gilets jaunes, en particulier le samedi 1<sup>er</sup> décembre 2018.

Nous en voici saisis dans des délais encore plus contraints que d'habitude, ce que je regrette, mais qui n'ont pas empêché les commissaires aux lois de travailler. Ils ne m'ont notamment pas empêchée de mener à bien ma mission de rapporteure, grâce au concours de nombreuses personnes qui ont accepté d'être auditionnées dans ces délais, ce dont je tiens à les remercier. Je citerai en particulier les policiers, les gendarmes, les magistrats des ordres administratif et judiciaire et le procureur de la République de Paris, mais aussi la Confédération générale du travail (CGT), le Défenseur des droits – par écrit – et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Si nous partageons les objectifs de ce texte – mieux prévenir les violences lors des manifestations et sanctionner sévèrement leurs auteurs –, un texte, soulignons-le, pour la République et contre les violences, nous aurons l'occasion de discuter, demain, de l'opportunité et de la proportionnalité de certaines de ses dispositions. C'est donc une quête délicate de l'équilibre qui nous occupera demain et, dans l'hémicycle, la semaine prochaine ; je sais que nous parviendrons ensemble à le trouver. Nous devons en effet conserver à l'esprit le nécessaire équilibre entre les libertés fondamentales et la protection de l'ordre public dans une société démocratique. La liberté de manifester, constitutionnellement protégée au travers du « *droit d'expression collective des idées et des opinions* » et reconnue par tous les textes internationaux et européens, doit s'exercer de manière paisible ; sinon, elle ne peut pas s'exercer. Si l'État peut y apporter des restrictions, celles-ci doivent demeurer strictement proportionnées et garantir que le comportement inacceptable d'une minorité de manifestants ne prive pas la majorité de ce droit fondamental.

Pour éclairer nos travaux de demain, je vous interrogerai sur deux sujets, monsieur le ministre.

Le premier, de nature administrative, concerne la doctrine française de maintien de l'ordre à l'occasion de manifestations sur la voie publique. Cette problématique a traversé les auditions, celles des forces de l'ordre en particulier. Elle se retrouve en filigrane de nombreux amendements, déposés par plusieurs de nos collègues, tendant soit à encadrer l'usage par les forces de l'ordre de certaines armes, soit à autoriser le recours à des produits comme des marqueurs chimiques codés colorés, soit encore à prévoir des formations spécifiques pour les policiers et les gendarmes afin de diminuer les violences.

De quels moyens disposent les forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leur mission de maintien de l'ordre ? Quelles sont, en substance, les règles d'utilisation des équipements à leur disposition ? Quel bilan tirez-vous des

interventions menées au cours des dernières années ? Pour autant qu'il vous soit possible d'en parler, le ministère de l'Intérieur est-il en train de définir une nouvelle stratégie, une nouvelle doctrine en la matière ?

Le second sujet touche aux suites pénales des violences constatées lors des manifestations sur la voie publique, qui n'est pas sans lien avec le précédent. Il semblerait que se dessine une nouvelle doctrine commune à l'autorité judiciaire et à l'autorité administrative, permettant que la priorité traditionnellement accordée au rétablissement de l'ordre public aille de concert avec le traitement judiciaire des violences.

Dans ces conditions, pouvez-vous nous indiquer l'évolution, au cours des derniers mois, du nombre d'interpellations et de condamnations pour des faits de violences lors de manifestations ? Comment les acteurs de la chaîne pénale se sont-ils adaptés à la nécessité de mieux poursuivre et réprimer ces comportements violents ? Où en est la réflexion sur la « délocalisation », au plus près des manifestations, des OPJ afin de traiter les procédures de manière efficace ? Au-delà, pouvez-vous nous éclairer sur la nature de la réponse pénale apportée à des faits d'une gravité variable alors qu'un nombre non négligeable de leurs auteurs étaient inconnus de la justice ?

**M. Jean-François Eliaou.** Notre Commission est appelée aujourd'hui à discuter sur la proposition de loi, adoptée en première lecture au Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs.

Cette proposition de loi s'inscrit dans une volonté d'évoluer vers un arsenal législatif le plus complet possible, pour protéger la liberté de nos concitoyens et leur droit de manifester, mais également pour donner des moyens juridiques supplémentaires aux forces de l'ordre, lesquelles se sont trouvées démunies face aux actes d'une extrême violence et aux dégradations commises par des casseurs lors des dernières manifestations qui se sont déroulées sur la voie publique.

Depuis les débuts du mouvement que nous connaissons actuellement, les policiers et les gendarmes ont été fortement mobilisés ; ils ont dû œuvrer dans des conditions très difficiles et dans un climat d'une violence extrême. Le bilan est lourd, puisque l'on dénombre dix morts – aucun de ces décès n'étant imputable aux affrontements avec les forces de l'ordre, dont je tiens à saluer le courage et le professionnalisme. Nous sommes obligés de constater que la violence persiste, même si, la semaine dernière à Paris, la manifestation s'est plutôt bien déroulée ; les choses ont été différentes en Province, notamment dans les villes qu'a citées tout à l'heure le ministre.

Force est donc de constater que le cadre juridique actuellement en vigueur est insuffisant, et de moins en moins respecté.

Notre intention première – je tiens à le rappeler – est de renforcer le droit de manifester de nos concitoyens, un droit garanti par la Constitution. C'est

pourquoi notre ligne reste et restera la défense de ce droit fondamental, qui est une des formes d'expression libre de l'opinion, témoignage de notre démocratie.

Malheureusement, les violences et les dégradations d'un certain nombre de perturbateurs sont venues entacher des cortèges pacifiques. Ces perturbateurs ont mis en danger manifestants, passants et forces de l'ordre ; ils ont dégradé, pillé et détruit les biens des marchands, des riverains ainsi que ceux de l'État ; ils nuisent ainsi à la liberté de manifester de nos concitoyens.

Notre devoir de législateur nous appelle à agir et à prendre des mesures pour le maintien de la sécurité de chacune et de chacun, et il est temps que ces casseurs assument les conséquences de leurs actes et qu'ils payent pour les dommages qu'ils ont causés.

Cette proposition issue du Sénat apporte des éléments de réponse aux attentes des manifestants, des concitoyens et des pouvoirs publics en matière de prévention des violences, sans pour autant, naturellement, remettre en cause le droit et la liberté de manifester.

Son premier chapitre concerne des mesures administratives préventives, le deuxième des mesures pénales.

Concernant les mesures administratives, les articles 1<sup>er</sup> et 2 visent à instaurer un périmètre sécurisé autour des lieux de manifestation et un contrôle des individus y accédant, afin de garantir la sécurité sur la voie publique. Nous serons extrêmement attentifs à la mise en œuvre de ces dispositions et aux propositions du Gouvernement en la matière.

Nous proposerons, comme vous l'avez également suggéré, monsieur le ministre, un allègement des formalités de déclaration préalable, afin d'adapter les normes juridiques à la pratique : n'oublions pas que nous luttons contre les casseurs et non contre les organisateurs de manifestation.

L'article 7 permet l'exercice d'une action récursoire de l'État contre les auteurs de faits dommageables, lorsque leur responsabilité pénale a été reconnue par une décision devenue définitive. L'idée est encore et toujours de responsabiliser les casseurs, afin d'éviter le plus possible leur présence dans les mobilisations pacifiques.

Nous espérons vivement que les discussions de notre Commission sur cette proposition de loi nous permettront de mieux appréhender les débordements et les troubles à l'ordre public, mais aussi de faciliter l'action des pouvoirs publics en instaurant des sanctions dissuasives à l'encontre de ces groupuscules ultra-violents.

**M. Éric Ciotti.** La proposition de loi que nous examinons s'inscrit dans un contexte de très forte violence. Vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, le bilan est lourd : dix morts, mille policiers et gendarmes blessés, sans doute autant de

manifestants. Depuis la guerre d'Algérie, nous n'avions pas eu à déplorer sur le territoire national autant de victimes d'un mouvement de revendication.

Vous avez fait face à cette situation en appliquant une stratégie du maintien de l'ordre que l'on pourrait qualifier d'hésitante et de fluctuante, puisqu'elle a oscillé à plusieurs reprises entre un positionnement statique et un positionnement plus mobile. Nous considérons que ces fluctuations dans votre stratégie ont inutilement exposé les forces de l'ordre, et nous ne pouvons que tristement constater que vous avez été incapables de restaurer l'ordre républicain, ce qui est pourtant de la responsabilité de l'État.

Dans ce contexte d'échec, largement étayé par les statistiques, vous nous proposez, monsieur le ministre, de reprendre la proposition de loi déposée au Sénat par M. Bruno Retailleau et Les Républicains. Nous nous en réjouissons et nous approuverons ce texte dans la mesure où il ne sera pas dénaturé par la majorité, qui s'y était opposée au Sénat et qui avait souhaité le déconstruire. Si la proposition de loi demeure en l'état, nous la voterons, car elle contient des dispositions utiles, pertinentes et efficaces, de nature à concilier deux objectifs pour nous essentiels : la liberté constitutionnelle de manifester – on doit en effet pouvoir continuer à manifester en toute sécurité dans notre pays – et la protection, en toutes circonstances, des forces de l'ordre, qui sont les seules à détenir, dans notre État de droit, le monopole de la violence légitime.

Cela implique des mesures de bon sens, que nous avons déjà proposées ici-même à plusieurs reprises – j'ai pour ma part déposé une proposition de loi renforçant les sanctions contre les personnes qui manifestent avec le visage dissimulé.

Nous souhaitons, non seulement conserver l'équilibre général de la proposition de loi des sénateurs Les Républicains, mais aussi aller plus loin, car nous avons l'ardente obligation de mieux protéger ceux qui nous protègent, nos policiers et nos gendarmes. Ces derniers en effet sont confrontés depuis trop longtemps à un déchaînement de violence qui n'a pas été suffisamment sanctionné. Vous avez rappelé différents épisodes, antérieurs certes à votre arrivée au pouvoir, mais on peut aussi évoquer ce qui s'est passé le 1<sup>er</sup> mai dernier ou la manière dont on a laissé s'enkyster à Notre-Dame-des-Landes une situation de non-droit.

C'est la raison pour laquelle nous avons déposé des amendements qui visent à alourdir les sanctions contre ceux qui portent atteinte à l'intégrité physique de nos policiers, de nos gendarmes ou de nos sapeurs-pompiers, le fait que ces violences aient lieu durant des manifestations étant caractérisé comme une circonstance aggravante.

Nous proposons également une peine plancher contre les auteurs de violences sur les policiers, les gendarmes ou les pompiers, soit une peine minimale de deux ans pour les blessures ayant entraîné une incapacité de travail (ITT) inférieure à huit jours, et de quatre ans pour les blessures ayant entraîné une ITT

supérieure à huit jours, la durée de la peine étant naturellement laissée à l'appréciation du juge, sous réserve de cette peine minimale, sauf motivation expresse de la formation de jugement.

C'est dans ces conditions, et si elle n'est pas dénaturée par la majorité, que nous soutiendrons cette proposition de loi.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Le groupe MODEM est conscient que de nouveaux outils sont nécessaires pour lutter contre les violences perpétrées pendant les manifestations, tout simplement parce que la manière de manifester a changé. Il s'agit de s'adapter au nouveau contexte, bien au-delà des manifestations des gilets jaunes et, en cela, cette proposition de loi n'a rien d'un texte de circonstance. Nous légiférons pour l'avenir, et nous le faisons avec une préoccupation majeure, à savoir le maintien d'un équilibre entre deux intérêts légitimes et juridiquement protégés, mais parfois contradictoires : les libertés publiques et l'ordre public.

Dans le but de prévenir les violences commises à l'occasion de manifestations et de réprimer les auteurs de ces violences, cette proposition de loi comporte trois dispositions majeures : l'instauration par le préfet d'un périmètre de contrôle, les interdictions administratives préventives et la création du délit de dissimulation du visage, ce qui, jusqu'à présent, n'était passible que d'une contravention. Ce dernier point ne nous pose guère de problème et ma seule remarque concernera l'intentionnalité, qui ne doit pas entrer en ligne de compte dans la constitution du délit.

En ce qui concerne les autres dispositions, j'aimerais savoir, outre les problèmes de constitutionnalité que pourraient poser certaines d'entre elles, en quoi les dispositifs existants, qu'ils soient de police administrative ou de prévention dans le cadre des réquisitions du procureur de la République sur le fondement de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, sont-ils insuffisants ?

Concernant l'article 2, nous avons déposé un amendement qui vise à encadrer les conditions dans lesquelles les interdictions administratives préventives peuvent être prononcées, et qui limite ces dernières, pour ce faire, aux personnes ayant déjà fait l'objet d'une condamnation. Le temps judiciaire est un temps long, et on ne peut envisager d'attendre le pourvoi en cassation. C'est pourquoi nous ne parlons pas de condamnation définitive mais d'une condamnation, par exemple, en comparution immédiate. Les contrôles d'identité opérés sur le fondement de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale doivent pouvoir être efficaces et conduire à une condamnation susceptible de déboucher sur une interdiction applicable la semaine suivante, et il me semble que cet amendement répond à cette exigence de rapidité.

Nous avons également déposé un amendement encadrant la durée pendant laquelle une personne ayant fait l'objet d'une interdiction administrative et se trouvant convoquée pour pointer peut être retenue. Cette forme de rétention n'est pas du tout encadrée actuellement, ce qui constitue une atteinte considérable à la

liberté d'aller et de venir, *a fortiori* lorsque cela peut durer tout le temps de la manifestation. Nous prévoyons donc de limiter cette rétention à quatre heures, ce qui est une durée négociable. Dans la mesure où le Gouvernement n'a pas encore déposé d'amendement, nous sommes sur ce point et d'autres toujours dans l'expectative.

**Mme Marietta Karamanli.** Prévenir les violences lors des manifestations est un objectif louable que nous partageons. Bien que les moyens dont nous disposons aujourd'hui soient inadaptés, la réponse apportée par cette proposition de loi, qui ne s'accompagne d'aucune étude d'impact et est examinée dans l'urgence, nous pose problème, comme elle a d'ailleurs posé problème à la majorité et au groupe socialiste, au Sénat.

Nous voulons, comme vous, prévenir les violences et punir les casseurs, mais dans le respect du droit. Or le droit de manifester est une liberté fondamentale, garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui précisent tous les deux que ce droit ne peut s'exercer qu'à condition de ne pas contrevenir à la sécurité et à l'ordre public, cette dernière notion pouvant être interprétée très largement.

Le droit de manifester ne peut donc être soumis à autorisation préalable, mais l'État – et c'est ce qui se pratique en France – peut imposer une déclaration préalable, visant à faciliter son exercice en permettant aux autorités de prendre des mesures pour garantir l'ordre public. Parler de manifestation autorisée relève donc de l'abus de langage, même si, dans des circonstances très particulières et en arguant de motifs précis, les autorités peuvent décider d'interdire une manifestation. Pour rappel, la procédure de déclaration préalable est définie par les articles L. 211-1 à L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, aux termes desquels toute demande fait l'objet d'une instruction par les pouvoirs publics qui, s'étant assurés que l'événement intervenait dans le respect de l'ordre public, autorisent la manifestation – où l'interdisent dans le cas contraire. Si je rappelle cela, c'est que des annonces de manifestations nocturnes circulent actuellement sur les réseaux sociaux ; or, de telles manifestations ne peuvent être autorisées, précisément parce qu'elles contreviennent à l'ordre et à la tranquillité publique.

Concernant les manifestations récentes, le Gouvernement a récemment publié plusieurs circulaires et instructions à destination de la police, rappelant qu'il convenait de faire usage de l'article 222-14-2 du code pénal, visant à sanctionner « *la participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires, de destructions ou de dégradations* », ce qui ciblait, selon Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur à l'époque où a été prise cette disposition, les personnes ayant pour pratique de « *se mettre au milieu, d'agir et de déclarer, lorsque l'on est interpellé, que l'on n'y est pour rien* ».

J'appelle votre attention sur le fait que la création de cette infraction dispense l'autorité policière et judiciaire de prouver la participation des personnes interpellées à des dégradations ou à des violences. Quoi qu'il en soit, nous disposons déjà, dans notre arsenal juridique, d'outils nous permettant d'agir. Est-ce parce qu'ils sont mal utilisés qu'il faut de nouveau légiférer ?

J'ajoute, enfin, qu'il importe que les forces de l'ordre puissent faire la distinction entre casseurs et manifestants. Or, plutôt que de mettre en œuvre une véritable politique publique de maintien de l'ordre, vous avez opté pour une solution de facilité en renforçant un arsenal juridique qui risque de porter atteinte au droit fondamental que vous prétendez protéger. En effet, il n'y a pas que la réponse pénale, et de nombreuses autres mesures permettraient plutôt d'anticiper les débordements. C'est ce qui nous pose problème avec cette proposition de loi discutée dans l'urgence. Nous souhaitons donc poursuivre les discussions, ce qui nous a conduit à déposer plusieurs amendements de suppression. Nous attendons également les propositions du Gouvernement mais, en l'état actuel, nous ne pourrions soutenir ce texte.

**M. Michel Zumkeller.** Le groupe UDI, Agir et Indépendants est favorable à cette proposition de loi. Il faut en effet se doter d'un arsenal nouveau qui nous permette de recenser, de canaliser et de condamner les casseurs, ce qui implique de donner aux forces de l'ordre les moyens de les empêcher de nuire, toute la difficulté étant de le faire grâce à des mesures qui soient à la fois constitutionnelles et opérationnelles.

Cette proposition de loi comporte des dispositions susceptibles d'aller dans ce sens. Nous sommes favorables à l'interdiction de manifester avec le visage dissimulé, étant entendu que la mesure doit être encadrée.

Concernant les convocations administratives, le dispositif retenu s'inspire de celui mis en place contre le hooliganisme. Mais, là encore, il faudra être précis sur la mise en œuvre, car participer à une manifestation n'est pas participer à un match de foot, et s'il est simple de retenir quelqu'un pendant la durée d'un match de foot, c'est autre chose pour une manifestation qui dure toute la journée.

Au-delà de ces indispensables précisions, j'aimerais savoir si la personne qui se verrait notifier une interdiction administrative de participer à une manifestation, ainsi que le dispose l'alinéa 5 de l'article 2, aurait une possibilité de recours contre l'arrêté qui la prononce.

Par ailleurs, la peine encourue pour la dissimulation de son visage vous paraît-elle proportionnée ?

Enfin, comment pensez-vous que sera caractérisée en pratique la tentative d'introduire ou de porter une arme dans une manifestation, et quelle sera l'articulation entre cette mesure pénale et la mesure administrative de la fouille à l'entrée du périmètre de sécurité ?

**M. Ugo Bernalicis.** « *On ne peut pas demander aux manifestants d'être exemplaires, si on ne l'est pas soi-même* ». Cette phrase, prononcée le 20 janvier 2019, ne l'a pas été par un député de La France insoumise mais par le porte-parole du Gouvernement, M. Benjamin Griveaux. Elle fait suite à d'autres déclarations, comme vos propos du 4 décembre, lorsque vous avez, monsieur le ministre, répondu à ma collègue Danièle Obono qui vous interpellait sur le nombre de signalements à l'IGPN : « *Madame la députée, vous avez évoqué un usage clairement disproportionné de la force ; je partage votre avis, mais sûrement pas du même côté* ». Vous avez d'ailleurs ajouté, le 15 janvier dernier : « *Je ne connais aucun policier, aucun gendarme qui ait attaqué des gilets jaunes* ».

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** Je le confirme.

**M. Ugo Bernalicis.** Fort bien, mais comment expliquez-vous cette volte-face ? J'ai encore en tête la vidéo poignante de Marie-Laure, maman d'un jeune mutilé à vie. La semaine dernière, au moment de me répondre, lors des questions au Gouvernement, vous n'avez eu aucun mot pour le pompier volontaire gilet jaune grièvement blessé. Il est aujourd'hui, heureusement, sorti du coma artificiel dans lequel il avait été placé ; son état s'améliore.

Vous nous avez déclaré qu'il n'était pas normal de défiler quand on était armé. En effet, plus il y a d'armes dans les manifestations, quel que soit le bord où elles se trouvent, plus le risque est grand qu'elles soient utilisées. C'est pourquoi nous avons été un certain nombre, dont le Défenseur des droits, à réclamer l'interdiction de l'usage du lanceur de balle de défense LBD-40 et des grenades GLI-F4. Je réitère cette demande, qui fera d'ailleurs l'objet de l'un de nos amendements.

Malgré votre mauvais bilan, vous êtes encore là, monsieur le ministre, et vous affirmez aujourd'hui condamner les violences, d'où qu'elles viennent. Je note cette précision car, dans la bouche d'un député de La France insoumise, elle aurait immédiatement été interprétée comme un soutien aux casseurs et déchaîné les huées. Je ne peux que me féliciter néanmoins que certains membres de l'exécutif et de la majorité parlementaire aient enfin un éclair de lucidité.

Vous avez également évoqué les sanctions judiciaires et l'IGPN. Or il me semble qu'avec l'IGPN on est plutôt dans le champ des sanctions administratives.

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** Mais non !

**M. Ugo Bernalicis.** Ici, comme dans d'autres domaines – vous voyez fort bien à quoi je fais allusion –, le juge judiciaire se retrouve mis à l'écart.

Cette question de l'IGPN n'est d'ailleurs peut-être pas une vraie question, puisque vous prétendez qu'aucun policier ni aucun gendarme n'a commis d'attaque sur un manifestant. Mais, dans ce cas, pourquoi l'IGPN a-t-elle été saisie ?



Vous affirmez enfin qu'il n'y a pas de liberté sans ordre public. Sans doute, mais il n'y a pas non plus de liberté sans justice sociale, et pas davantage d'ordre public sans justice sociale. Le consentement à l'ordre ne s'obtient pas à coup de matraques ou de lois sécuritaires, il découle d'un partage équilibré des richesses dans la société. Tant que vous ne céderez pas sur ce point, il n'y aura ni liberté ni ordre public, car cette société n'est tenable pour personne, sauf pour la petite minorité qui continue d'accumuler.

Selon vous, il n'y a pas de temps à perdre sur la question qui nous occupe. Je crois au contraire qu'il faut en perdre, dès lors que les libertés fondamentales sont en jeu.

D'autant que le juge est de moins en moins le garant des libertés, puisque c'est l'exécutif qui s'arroge ce rôle – et on voit dans quelles conditions. Vous inventez des délits qui n'existent pas, ce qui en dit long sur votre état d'esprit. Mais surtout, ces provocations permanentes mettent en danger tout le monde, d'abord les policiers, qui sont fatigués – ce que l'on peut comprendre, compte tenu des conditions dans lesquelles ils doivent assurer le maintien de l'ordre –, mais aussi les manifestants.

Il y a un mot que vous ne prononcez pas, c'est celui de désescalade, alors qu'il devrait nous obnubiler : il faut faire baisser le niveau de violence plutôt que de l'augmenter comme vous le faites, avec cette proposition de loi de circonstance. Les sénateurs de La République en Marche, qui n'ont pas manifesté un soutien zélé au texte, l'ont bien compris. Prenez des mesures de justice sociale et vous réglerez les problèmes de liberté et d'ordre public.

**M. Stéphane Peu.** Il va sans dire que les députés communistes condamnent sans appel les violences qui ont émaillé les manifestations de ces dernières semaines, comme les manifestations antérieures.

Par ailleurs, l'intensité de ces violences, leur caractère répété, le nombre de blessés et de morts posent des questions à la nation tout entière sur les conditions dans lesquelles se sont déroulées ces manifestations et sur celles qui ont présidé au maintien de l'ordre public.

Elle nous permet aussi de nous interroger sur la gestion politique de ce mouvement depuis ses débuts. On est passé de l'ignorance à la condescendance puis à la minoration. Finalement, ce mouvement a été pris en compte pour ce qu'il est : une immense colère sociale, éruptive, non structurée, non organisée. Ignorés par les gilets jaunes, les corps intermédiaires – syndicats et associations – n'étaient pas au cœur du mouvement. En matière d'ignorance, d'humiliation et de mise à l'écart des corps intermédiaires, on peut dire que l'exemple est venu d'en haut puisque le Gouvernement et la majorité parlementaire se sont donné cette doctrine dès le début du quinquennat.

Les violences dans les manifestations ne sont pas un phénomène nouveau. Cela dit, toutes les études effectuées sur une période qui remonte aux années 1970 montrent que les manifestations qui ont lieu dans notre pays ont plutôt tendance à être moins violentes d'année en année, même si des pics se produisent de temps en temps. La doctrine policière s'est adaptée mais la loi est restée à peu près correcte. Les manifestations de sidérurgistes en 1979, celles des étudiants contre le projet de loi du ministre Devaquet en 1986 ou, plus récemment, les mobilisations contre les « lois El Khomri » ont été particulièrement violentes.

Monsieur le ministre, j'aimerais aussi relever une contradiction dans vos propos. Tout en disant que ce texte n'est pas une loi en réponse aux gilets jaunes, vous expliquez son traitement en urgence par la nécessité de répondre absolument et immédiatement à l'émotion que suscite ce mouvement dans le pays, en faisant notamment référence à une lettre de commerçant. C'est une loi « gilets jaunes » ! Pour ma part, je la considère avant tout comme une loi de communication pour le Gouvernement : notre arsenal juridique actuel permet de faire face aux violences telles qu'elles se manifestent. Rien ne justifie l'adoption d'un nouveau texte.

Pour rappel, après les manifestations particulièrement violentes du 1<sup>er</sup> mai 2018, j'avais déposé une demande de commission d'enquête. Dès le 3 mai 2018, j'avais souhaité que nous enquêtions sur le déroulement de cette manifestation. À l'époque, « l'affaire Benalla » n'était dans la tête d'aucun d'entre nous mais ma connaissance des manifestations et de leur organisation négociée avec les préfectures de police m'avait incité à réagir. Pour la première fois dans l'histoire de notre pays, une manifestation du 1<sup>er</sup> mai n'avait pas pu se dérouler. Les manifestants sont les premières victimes de ces violences. Le périmètre de fouille existait déjà dans les textes et dans les faits : j'avais été fouillé comme tous les papis et mamies, comme les familles avec enfants et poussettes... Les Black Blocs, eux, n'avaient pas été fouillés. Ils étaient sur le pont d'Austerlitz. Ils n'ont jamais été fouillés. On a laissé la manifestation arriver à leur contact. À ce moment-là, les forces de police sont intervenues et ont empêché la manifestation de se dérouler.

J'aimerais que cette commission d'enquête voie le jour et qu'il y ait un retour d'expérience. Ce n'est pas une loi qui va permettre d'isoler les casseurs et de faire en sorte que les services d'ordre des manifestants puissent travailler correctement avec les services de police, comme ils ont l'habitude de le faire en prenant leurs responsabilités.

Cessons de faire des lois de communication. Cessons de faire des lois d'opportunité. Faisons les retours d'expérience, autant de fois que nécessaire, avec les organisateurs de manifestations et avec les forces de maintien de l'ordre pour améliorer les dispositifs. Certains mouvements sont totalement éruptifs. C'est un peu le cas de celui des gilets jaunes et c'était vraiment le cas lors des émeutes de 2005 dans les banlieues. Après une période extrêmement compliquée, nous avons su rétablir l'ordre avec les lois existantes, en appliquant une doctrine visant en

permanence la recherche d'accalmie, de paix sociale et de respect des personnes, tout en manifestant notre intransigeance à l'égard d'actes délictueux.

**M. Charles de Courson.** J'interviens au nom du groupe Libertés et Territoires. Tous les républicains – il y en a encore quelques-uns dans l'hémicycle – s'accordent à penser que la violence est condamnable, que les forces de l'ordre doivent être protégées et défendues et que les auteurs de violences doivent être sanctionnés. La question n'est pas là. La question est la suivante : cette proposition de loi répond-elle aux besoins pour protéger la tranquillité publique et pour sanctionner les auteurs de violences ? La réponse est négative. M. Jacques Toubon, ancien garde des Sceaux et actuel Défenseur des droits, l'a qualifiée d'inutile et de dangereuse.

L'article 1<sup>er</sup> est inutile. D'ailleurs le ministre de l'Intérieur l'a suggéré dans son propos préliminaire.

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** Pas du tout !

**M. Charles de Courson.** Si, vous l'avez dit gentiment. Les textes existants sont tout à fait suffisants ; il n'y a pas besoin de cet article 1<sup>er</sup>.

Avec l'article 2, on touche au sublime. Cet article est totalement attentatoire aux libertés publiques. On y lit qu'il serait possible d'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* ». Ce n'est pas possible ! C'est même probablement contraire à la Constitution et à tous nos engagements internationaux. L'article 2 est franchement dangereux pour les libertés publiques.

L'article 3 porte sur le fichier des interdits de manifester. Monsieur le ministre, vous nous avez dit que les gens qui y seront inscrits devront en disparaître une fois que l'arrêté les concernant, limité dans le temps, ne sera plus en vigueur. Entre nous, ça ne sera pas le cas, les noms vont tourner...

L'article 4 se réfère à des personnes qui dissimuleraient « *totalemment ou partiellement* » leur visage. Est-ce que cela veut dire que si je dissimule le bas de mon visage parce que j'ai un problème de gorge, on va me demander des explications ? Jusqu'où ça va une dissimulation partielle ? Quant à ceux qui portent un masque, encore faudrait-il pouvoir les arrêter pour pouvoir les sanctionner. Ceux qui portent un masque agissent à toute vitesse ; ce sont de petites équipes extrêmement mobiles. Est-ce que vos troupes en ont arrêté beaucoup, monsieur le ministre de l'Intérieur ? Il est précisé que l'article n'est pas applicable « *aux manifestations conformes aux usages locaux* » comme les carnivals et autres. On peut toujours dire qu'on fait carnaval.

L'article 5 est totalement inutile. Vous l'avez dit vous-même et je partage entièrement votre analyse.

J'en viens aux articles 6 et 7. C'est fantastique ! On se demande si les auteurs de ces dispositions savent combien de temps il faut pour obtenir une condamnation devenue définitive permettant à l'État d'exercer une action récursoire. Il faut sept ans ou huit ans en cas de procédures contentieuses avec appels.

Mes chers collègues, nous ne devrions même pas discuter de ce texte. Nous devrions voter une question préalable en disant : il nous faut un texte qui réponde aux besoins et non pas celui-là. Nous avons toujours échoué quand nous avons essayé d'améliorer un texte dont la version initiale n'était pas bonne du tout. Monsieur le ministre, vous allez peut-être nous expliquer que vous comptez supprimer la plupart des articles pour nous proposer quelque chose de plus simple. Dans ce cas, faites un projet de loi. Nous pourrions alors discuter sérieusement au lieu d'essayer de ravauder un mauvais texte. En l'état, nous ne pouvons pas le voter.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur le ministre, je vous laisse répondre avant que tous les collègues puissent vous interroger.

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** Nous allons répondre à deux voix : M. Laurent Nuñez complétera mon propos.

La doctrine française de maintien de l'ordre a évolué au fil des années et une rupture a eu lieu à l'époque où Philippe Massoni était préfet de Paris. Dans l'organisation actuelle, le principe déterminant est le maintien de l'ordre à distance : les forces de l'ordre guident et accompagnent les manifestants en évitant systématiquement la confrontation et le contact physique. Il s'agit d'éviter des violences en retour sur les policiers. Il s'agit aussi et surtout de permettre aux forces de l'ordre d'avoir une vision suffisante sur le champ d'action pour lutter contre les violences et les voies de fait qui pourraient être commises dans le cadre de la manifestation. Cela implique d'instaurer un rapport de force favorable aux policiers et gendarmes par le nombre. Depuis de nombreuses années, nous avons construit ainsi notre gestion de l'ordre public : un grand nombre de policiers et de gendarmes bien équipés accompagnent la manifestation plutôt que d'y faire face.

Certains des manifestants ont, eux, totalement changé de stratégie et vont au contact. Les observateurs attentifs vous diront, par exemple, que les ultras issus de la droite vont directement au contact physique et que les ultras issus de la gauche ont plutôt tendance à attaquer des banques ou des symboles. Ces types de comportements ont pu être observés lors des récents événements dans certaines villes. Ce sont des données factuelles. Je ne vous donne pas mon avis qui, sur ce sujet, n'a pas beaucoup d'importance.

Dans le conflit, les notions de distance et de rapport de force sont devenues beaucoup plus compliquées. Nous avons d'abord eu une gestion statique des manifestations. Monsieur Ciotti, avec l'allégresse et le sens de la mesure que nous lui connaissons et que je salue, a dressé un réquisitoire de l'action de l'exécutif

pendant les trois derniers mois. Il a évoqué une stratégie fluctuante. Non, monsieur Ciotti, notre stratégie n'a pas été fluctuante. En revanche, elle a changé une fois. Nous sommes passés d'une approche statique – installée par un gouvernement que vous avez longtemps soutenu – à une approche offensive et mobile qui permet de constituer des équipes qui vont systématiquement interpellier les casseurs quand elles le peuvent.

Lors des récents événements, nous avons changé en profondeur notre doctrine d'utilisation des forces. Ce changement nous a été inspiré par l'expérience de gens de terrain. Après les événements du 1<sup>er</sup> décembre, nous avons reçu toutes les organisations syndicales pour leur demander leur avis. Nous avons évidemment écouté le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), le directeur général de la police nationale (DGPN) et l'état-major, mais il nous semblait aussi nécessaire de prendre le pouls du terrain.

Une autre dimension doit monter en puissance et évoluer au fil du temps : le travail de renseignement et d'anticipation. Là encore, il faut s'adapter en permanence. Nous étions habitués à des manifestations annoncées et organisées longtemps à l'avance. Ce n'est plus le cas. Nous étions habitués à des manifestations localisées dans un lieu unique. Ce n'est plus le cas. Nous étions habitués à des communications assez classiques : banderoles, affiches et autres. À présent, la manifestation n'est pas déclarée et elle est improvisée en quelques heures par le biais des réseaux sociaux, un peu n'importe où, dans des lieux dont le seul intérêt affiché est de permettre de « faire courir » les forces de l'ordre. En gros, il s'agit de déstabiliser les forces de l'ordre. Le travail de renseignement et d'anticipation doit donc s'adapter.

Dans votre deuxième question, Monsieur Ciotti, vous faites référence à ce qui pourrait s'apparenter à une coopération judiciaire. S'il y a coopération dans l'exécution, il n'y a pas cogestion. S'il y a des mesures de contrôle préventif qui peuvent être ordonnées par le procureur, il n'y a, en aucun cas, une cogestion et une codécision entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur. Il est nécessaire de faire des retours d'expérience après les manifestations, y compris avec les procureurs des différents territoires afin d'adapter notre dispositif. Le vrai changement consiste à faire en sorte que l'on ait une mobilité supplémentaire. Il faut revoir en profondeur notre doctrine de maintien de l'ordre public. J'ai demandé l'ouverture de ce chantier au sein du ministère. Ce matin, l'état-major m'a présenté une première étape des réflexions qui vont être affinées. Le moment venu, nous pourrons venir vous présenter ces réflexions, si vous le souhaitez. Il est clair que notre doctrine de maintien de l'ordre doit évoluer à tous les niveaux, que ce soit dans son organisation humaine ou matérielle. Nous devons rester ouverts sur ce sujet.

Monsieur Eliaou a évoqué l'allégement des formalités. Ce texte ne tend pas à limiter l'organisation de manifestations, il cherche au contraire à les faciliter et à les sécuriser. Certains dispositifs un peu compliqués obligent à organiser la

manifestation dans son département alors que l'on peut vouloir manifester dans la métropole régionale et pas nécessairement dans la ville où l'on réside. Vos propositions d'allègement des procédures vont dans le bon sens.

Madame la rapporteure, vous m'avez interrogé sur le nombre de sanctions. Ce tableau de bord relève du ministère de la Justice. Je dispose de quelques éléments que je peux vous faire passer mais qu'il faudra mettre en convergence avec les données du ministère de la Justice.

Monsieur Ciotti, je vous ai répondu sur ce que vous appelez une stratégie fluctuante mais je ne suis pas sûr de vous avoir convaincu, ce que je regrette. Vous avez aussi évoqué Notre-Dame-des-Landes et une situation d'enkystement. C'est effectivement un bon exemple. L'occupation remonte à août 2009 et on parlait à l'époque d'un camp action climat (CAC) et non pas de zone à défendre (ZAD). En 2012, l'État avait lancé l'opération César pour déloger les occupants des terrains. À présent, ce dossier vieux de cinquante ans se résume à des conflits d'usage entre agriculteurs, qui se règlent devant les tribunaux. Tout en regrettant l'existence de ces conflits, je pense que c'est une bonne chose que l'affaire se limite désormais à cette dimension. Les lieux sont très pacifiés.

Madame Vichnievsky, je vais laisser M. Laurent Nunez répondre à vos questions.

Madame Karamanli vous soulevez la question de l'utilité de l'étude d'impact. Si ce texte était un projet de loi, nous aurions effectivement une étude d'impact et même un avis du Conseil d'État. En même temps, le fait que nous ayons à travailler aussi sur des propositions de loi montre que le Parlement fonctionne bien. D'après l'usage, cette proposition de loi – qui vient d'un groupe n'appartenant pas à la majorité – devrait être considérée comme un mauvais texte. Or ce n'est pas le cas. C'est le seul élément surprenant. Je note que le président Retailleau et les sénateurs qui l'ont accompagné dans la préparation de ce texte se sont notamment inspirés du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, présidée par Noël Mamère et dont le rapporteur était Pascal Popelin. Nous retrouvons certaines préconisations de cette commission d'enquête dans la proposition de loi.

Monsieur Zumkeller, un texte doit évidemment être applicable. Certaines corrections, certains encadrements et aménagements sont peut-être nécessaires. Je fais toute confiance à notre travail commun sur ce point. En revanche, je voudrais m'inscrire en faux contre l'une de vos remarques : vous avez dit qu'assister à un match de foot n'était pas un droit constitutionnel ? Je conteste ce propos... et M. Houlié, fan de l'Olympique de Marseille, le fera aussi ! Je vais me liguier avec lui pour affirmer que cela devrait être un droit constitutionnel, au moins pour les Marseillais et les gens des alentours. Le député Diard confirme ! (*Sourires.*)

Vous avez évoqué l'interdiction de prendre part à une manifestation, prévue à l'article 2, et la nécessité de prévoir un recours. En effet, il faut prévoir un recours devant le juge administratif. Il faut donc un laps de temps entre la notification de l'interdiction et la date de la manifestation pour que le délai de quarante-huit heures, nécessaire à un référé administratif, soit opérationnel. C'est l'un des sujets sur lesquels nous pouvons travailler mais il faut évidemment faire en sorte qu'il y ait une décision. Au passage, je tiens à rappeler que nous parlons de quelque 300 personnes à l'échelle du territoire national. Je n'ai pas cette liste, vous vous en doutez, mais je ne suis pas sûr de vous trouver plus de 300 personnes qui auraient pu, un jour, être identifiées comme des casseurs potentiels. En fait, il ne s'agit que de quelques centaines de personnes, c'est-à-dire d'une cinquantaine de personnes pour une manifestation. Sachant que son arrêté pourra être annulé, le préfet fera extrêmement attention avant d'interdire à une personne de prendre part à une manifestation. Cela étant, il faut encadrer la mesure, comme plusieurs d'entre vous l'ont demandé. L'interdiction ne doit pas dépendre du libre arbitre du préfet mais doit respecter des conditions précises. M. Laurent Nunez y reviendra.

Quelle est l'efficacité des dispositions concernant la dissimulation du visage ? C'est assez simple, même si M. de Courson semble en douter après ce qui me semble être une lecture un peu rapide du texte. Nous avons les moyens de caractériser cela et il faut faire confiance au juge qui prendra la décision.

Monsieur Bernalicis, vous avez assez peu parlé du texte et beaucoup insisté sur les violences policières. Tout d'abord, je vous invite à écouter la totalité de mes propos. À chaque fois que je m'exprime et dès la présentation de mes vœux aux forces de l'ordre, j'ai rappelé le devoir d'exemplarité. Je l'ai fait à plusieurs reprises et notamment vendredi matin sur les ondes d'une grande radio nationale. Quand on incarne la puissance, la force publique, on a ce devoir d'exemplarité. J'ai même fait une vidéo – vous ne les voyez pas toutes – que j'ai envoyée aux forces de l'ordre depuis le centre de formation à la gestion de l'ordre public, afin de leur rappeler ce devoir-là. Je pense qu'il faut être très vigilant sur ce point.

Vous contestez ma formule : « je ne connais pas de policiers qui aient attaqué... ». Je vous invite à chercher la définition du verbe « attaquer ». Ce mot signifie : « porter les premiers coups, commencer le combat ». Je vous le dis : jamais un policier ou un gendarme ne porte les premiers coups. En revanche, les forces de l'ordre peuvent mobiliser des moyens de défense et quatre personnes ont été blessées par des tirs de lanceurs de balle de défense (LBD). Ces tirs font l'objet d'une enquête de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN). Ce sont quatre blessés de trop, je l'ai dit dans mon propos liminaire et personne n'en doute ici. Cependant, ces tirs ont eu lieu dans le cadre d'actions de défense. Quand nos policiers ou nos gendarmes utilisent un LBD, ce n'est pas pour gérer la manifestation. Ils le font dans le cadre d'une nouvelle doctrine d'emploi précise : pour se défendre ou pour défendre un intérêt stratégique de la manifestation ou des personnes mises en danger. Ces armes de défense peuvent blesser gravement. Personne ne le nie.

Monsieur Bernalicis, les enquêtes de l'IGPN ne sont pas administratives. L'IGPN a été saisie par le parquet de quatre-vingt-une affaires qui vont de l'injure à des blessures graves. Ces enquêtes sont destinées à rechercher d'éventuelles infractions et à établir la responsabilité de leurs éventuels auteurs. Je ne vous laisserai pas dire que l'IGPN...

**M. Ugo Bernalicis.** Et les autres ?

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** Attendez, vous avez fait une remarque et je vous dis que vous vous êtes trompé. Vous pouvez en sourire. Je vous le dis : ces quatre-vingt-une plaintes font l'objet d'enquêtes judiciaires à l'initiative du parquet. Il est assez facile d'aller sur le site de l'IGPN pour déclarer des faits que l'on considère anormaux de la part des forces de l'ordre. Toutes les plaintes font l'objet d'une instruction immédiate. Je me suis déjà engagé à rendre public non pas le contenu judiciaire de ces enquêtes mais leur nombre. Si ce nombre venait à augmenter – ce que je ne souhaite pas –, je ne manquerais pas de vous en informer.

Ensuite, on peut alimenter un débat politique. Comme vous, je pense qu'il faut aller vers la désescalade. Qui a contribué à l'escalade en banalisant la violence et en mettant en cause la presse et les forces de l'ordre ? Qui a défendu les valeurs de la République ? Chacun appréciera. Pour ma part, je crois qu'il y a des républicains dans tous les camps, notamment parmi les membres de cette assemblée et du Sénat.

Monsieur Peu, je ne reviens pas sur votre analyse politique de la situation. Vous avez raison : la violence des manifestations ne date pas d'aujourd'hui. Il y a une montée globale de la violence dans notre société mais pas dans les manifestations. Sans vouloir nous faire passer tous les deux pour d'anciens combattants, je dirais qu'il y avait même une tradition d'échanges musclés et virils entre les manifestants. C'était organisé à un moment de la journée. On se retrouvait à une heure précise pour « se mettre sur la figure ». Je vois que vous acquiescez... Vous n'y avez pas participé ni moi non plus ! (*Sourires.*) Mais on nous a raconté, à l'un et à l'autre, que cela avait pu se passer ainsi. La violence est devenue beaucoup plus gratuite. Elle est aussi plus ciblée sur les institutions, les parlementaires – soixante-quinze parlementaires ont fait l'objet d'attaques – et la police. Le week-end dernier encore, des commissariats ont été attaqués. Ces phénomènes inédits nous conduisent à adapter notre doctrine d'emploi des forces.

Ce texte n'est pas une « loi gilets jaunes », je le répète, la proposition de loi avait été déposée avant que le mouvement n'apparaisse. En même temps, dans le contexte de violence que l'on connaît, je pense que notre pays et notre police ont besoin d'attention législative. Je sais que vous y êtes attentifs même si nous pouvons avoir des désaccords sur le fond.

Vous avez dit quelque chose de très vrai : le 1<sup>er</sup> mai, les premières victimes des violences étaient les manifestants eux-mêmes. Comme je l'ai dit dans mon



propos liminaire, ce texte vise à protéger les manifestants. Devant la commission des Lois, je voudrais redire que le premier ordre que nous avons donné, M. Laurent Nunez et moi-même, le 17 novembre au matin, c'était d'aller protéger les manifestants. Nous faisons face à une forme de manifestation à laquelle nous n'étions pas habitués : pas de déclaration et 1 200 sites occupés, notamment des ronds-points. Nous avons immédiatement donné l'ordre à nos forces – aux gendarmes, en particulier, puisque les zones rurales étaient les plus concernées – d'aller sur les sites et de protéger physiquement les manifestants. Nous n'avons pas donné l'ordre de les chasser ou de les écarter des ronds-points. Nous avons donné l'ordre de les protéger. Nous avons eu avec des représentants syndicaux des échanges dont je ne vais pas dévoiler le contenu mais je pense que ces violences peuvent empêcher l'expression du droit fondamental de manifester. Il faut donc neutraliser ces violences. Loin d'être un texte d'opportunité, cette proposition de loi répond à des enjeux et elle doit permettre de sortir d'une spirale de violence.

Monsieur de Courson, vous pensez que ce texte n'est pas bon du tout. J'ai peur de ne pas arriver à vous faire revenir sur votre jugement. Je vous trouve un peu dur avec le travail des sénateurs. La proposition de loi a été adoptée à une large majorité au Sénat. Vous avez une lecture un peu brutale du sujet, qui mérite d'être approfondie, et la discussion parlementaire pourra vous apporter des éléments qui vous rassureront. Comme le Gouvernement, les parlementaires peuvent faire des propositions pour affiner le dispositif et le rendre plus efficace. Ce texte menace le droit de manifester, reconnu par la Constitution, expliquez-vous. Or ce sont les casseurs qui empêchent les autres de manifester. Quand vous venez pour casser, vous n'exercez pas votre droit fondamental de manifester. Il n'existe pas un droit fondamental de casser dans notre pays, je pense que vous êtes d'accord sur ce point. Il existe effectivement un droit de manifester. Nous devons garantir qu'il puisse s'exercer en toute sécurité.

Je laisse la parole à M. Laurent Nunez pour qu'il puisse notamment répondre aux questions posées par Mme Vichnievsky.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur.** Après avoir complété les propos du ministre, je répondrai aux questions de Mme Vichnievsky sur l'article 1<sup>er</sup> et le périmètre.

Madame la rapporteure, pour l'ensemble des questions que vous nous avez posées, je vous confirme que Christophe Castaner et moi-même, nous avons donné des instructions pour que les officiers de police judiciaire (OPJ) soient au plus près des théâtres d'opération. M. Ciotti – qui est parti, malheureusement – parlerait de fluctuations. En fait, il s'agit d'évolutions souhaitées qui vont s'inscrire dans la durée. Elles ne fluctueront plus, je peux vous l'assurer. En tout cas, elles fluctueront moins que l'ordre public a pu fluctuer à Paris au cours des dernières années.

Il ne faut pas oublier que les investigations judiciaires, menées par les forces de l'ordre – policiers, gendarmes – sur les violences qui ont eu lieu pendant ces manifestations, prennent du temps mais qu'elles produisent des résultats significatifs. Ce n'est pas l'objet de la proposition de loi mais ces investigations nous permettent aussi d'écarter des individus des manifestations. Je veux saluer les investigations judiciaires récentes qui ont permis d'interpeller un groupe d'individus qui, au péage de Narbonne, avait incendié des locaux de Vinci et des bâtiments d'un peloton autoroutier de gendarmerie. Toutes les semaines, certaines investigations aboutissent et sont tout à fait utiles.

S'agissant de la dissimulation du visage, et pour compléter ce qu'a dit le ministre, il ne vous a pas échappé, monsieur de Courson, que nous passons d'une contravention à un délit. C'est l'avancée majeure du texte. Cela permettra d'interpeller directement des individus dans les manifestations quand on sent que la situation est en train de basculer, ce qui n'est pas possible actuellement. Tous les individus masqués ne seront pas interpellés mais certains le seront et cela dissuadera les autres. On sait très bien que, quand des individus se dissimulent le visage dans une manifestation, c'est pour commettre des violences ; en général, ils ne le font d'ailleurs pas en début mais en fin de manifestation.

Avec l'interdiction individuelle de manifestation, madame Vichnievsky, je ne pense pas que l'on puisse parler de « retenue administrative » car ce n'est qu'une obligation de pointage, comme pour les interdictions de stade. Ce n'est pas une retenue administrative au sens juridique du terme.

Au sujet des violences policières, attention, il n'y a pas que des plaintes : le parquet s'autosaisit quand il a connaissance de certains actes et cela a bien été le cas parmi les quatre-vingt-une enquêtes judiciaires en cours. Un contrôle fort pèse sur l'action policière.

S'agissant du périmètre, la question posée porte sur la différence avec l'article 78-2-2 du code de procédure pénale...

**Mme Laurence Vichnievsky.** Ma question ne vise pas à comparer l'un et l'autre. Je voudrais savoir en quoi les deux types de dispositifs actuels, qu'il s'agisse de police administrative ou de prévention judiciaire – le 78-2-2 –, sont insuffisants pour traiter l'objet du texte qui nous occupe.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur.** C'est bien dans ce sens que je comptais vous répondre.

Un préfet, quand il sait qu'une manifestation est susceptible de comporter des troubles à l'ordre public, n'a pas trente-six options. La manifestation est déclarée, ce n'est pas – cela a été dit et redit – une autorisation. Il n'a en fait qu'une seule solution : celle d'interdire la manifestation. Ainsi, au motif qu'un certain nombre d'individus pourraient venir troubler l'ordre public, le préfet prend une mesure radicale puisqu'aucun manifestant ne pourra revendiquer ce pourquoi il

comptait se joindre à la manifestation. Il est bien sûr possible de prendre des mesures de police administrative « à bas bruit », généralement avec les élus locaux, comme faire enlever les véhicules, débarrasser les palissades de chantier... Le préfet ne peut faire autre chose en termes de police administrative.

Il ne peut, notamment, empêcher des individus de se rendre à une manifestation. La seule chose qu'il peut à cet égard, c'est demander au procureur, dans le cadre de réquisitions, de prévoir des contrôles au titre de l'article 78-2-2, qui visent à constater des infractions, sur contrôle d'identité et sur des périmètres parfois très larges, par exemple l'ensemble d'une commune.

Le dispositif que nous proposons, et qui est très attendu par les forces de l'ordre et les préfets, est différent : il est de nature administrative. Il délimite un périmètre strictement limité à la manifestation ou à ses abords immédiats et vise, dans ce périmètre ou à l'entrée de ce périmètre si on décide de le délimiter physiquement – ce qui opérationnellement ne sera pas toujours le cas – à procéder à des contrôles de fouille et de palpation. Ce ne sont pas des contrôles d'identité. Là où l'article 78-2-2 crée une obligation, la sanction, pour le périmètre dont nous proposons la création, consiste simplement à reconduire l'individu en dehors du périmètre. C'est une mesure de police administrative qui tend à prévenir des violences et est beaucoup moins lourde que le 78-2-2, adossé à des contrôles d'identité et qui vise à la découverte d'infractions, dans une action judiciaire. Dans la pratique, le préfet et le procureur se parlent et recourent à l'un ou l'autre de ces dispositifs.

**Mme Nicole Dubré-Chirat.** Ma question revient sur des propos déjà évoqués mais qui sont importants et nécessaires à la réflexion.

Avant toute chose, je voulais remercier chaleureusement l'ensemble des forces de l'ordre et les membres du ministère pour leur mobilisation sans faille depuis bientôt trois mois face à des actes d'une violence parfois extrême. Cependant, je m'interroge sur l'opportunité de travailler sur cette proposition de loi qui viserait à intégrer dans le droit commun des mesures prévues dans l'état d'urgence, celles-là mêmes que nous avons déjà intégrées dans la loi SILT. Cette dernière vise la lutte contre le terrorisme, notamment à son article 1<sup>er</sup> qui prévoit l'instauration de périmètres de contrôle, dont vous venez de parler, lors des manifestations. Cela pourrait entraîner des contrôles d'identité décourageant une partie de la population de manifester.

Suivant cette logique, certaines mesures sont opportunes si elles visent véritablement les casseurs. Néanmoins, leur intégration dans le droit commun peut présenter une atteinte non proportionnelle au droit de manifester, par exemple l'article 6 qui élargit de manière disproportionnée le champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de manifester. Le Gouvernement s'y était dit défavorable lors des débats au Sénat. Considérez-vous l'adoption d'une proposition de loi intégrant ce type de disposition dans le droit commun comme plus efficace

que la mise en place d'un cadre législatif temporaire et exceptionnel à l'instar de l'état d'urgence ?

**Mme Émilie Guerel.** Tout d'abord, je tiens à saluer le travail de nos forces de l'ordre qui, en matière d'ordre public notamment, sont soumises à une contrainte extrêmement forte.

Ma question porte sur la création d'un fichier répertoriant les mesures d'interdiction administrative et judiciaire de manifester. Il s'agit de doter nos forces de l'ordre d'un nouvel outil permettant de compléter l'arsenal législatif déjà existant et visant à lutter plus efficacement contre les violences dans les manifestations. Vous serait-il possible de détailler le fonctionnement de ce fichier ? Sur quels critères les autorités pourraient-elles y inscrire une personne ? Enfin, pourriez-vous nous préciser si cette mesure devrait être étendue aux manifestations non déclarées ?

**Mme Marietta Karamanli.** Au nom de mon groupe, je souhaite poser deux questions et faire trois propositions.

Tout d'abord, comment contrôler les personnes interdites de manifester ? Vu que le fichier des personnes interdites de stade aujourd'hui dysfonctionne, comment garantiriez-vous le bon fonctionnement de ce nouveau fichier demain ?

Ensuite, quels moyens entendez-vous donner aux forces de l'ordre pour être plus efficaces et dissuader les comportements violents ? Pour cela, nous souhaitons vous faire trois propositions, avec le regard que nous avons de par notre expérience et à la suite des évolutions constatées dans notre pays.

On ne pourra pas lutter efficacement contre ces comportements violents sans renforcer nos services de renseignement, qui ont été gravement mis en cause à l'époque de Nicolas Sarkozy. Il faut prévenir les violences en amont et donc repérer les professionnels de la casse et les neutraliser, ce qui passe par le renseignement ainsi que par des moyens humains, y compris chez les CRS, où il y a aujourd'hui de moins en moins de recrutements et de formation. Il faut également insister sur la redéfinition de la doctrine de maintien de l'ordre et s'inscrire dans de nouvelles stratégies, d'infiltration et de désescalade, telles qu'elles sont pratiquées par d'autres pays européens, comme l'Allemagne.

Les moyens matériels et humains sont la première réponse pour lutter contre ces violences, au lieu de n'envisager que la réponse pénale, qui existe déjà, qu'il faut peut-être adapter mais qui ne règlera pas le problème à elle seule.

**M. Éric Diard.** Monsieur le ministre, vous avez dit que vous ne changiez pas mais que vous fluctuiez. Changer, fluctuer, c'est un peu du pareil au même...

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** J'ai dit que j'assumais d'avoir changé de doctrine.

**M. Éric Diard.** Je loue votre capacité d'adaptation. En effet, lors de votre audition du 3 décembre, mon collègue Éric Ciotti vous avait demandé de prévoir des forces d'intervention moins statiques et plus dynamiques : les experts ont montré que tel avait été le cas la semaine suivante. J'avais moi-même déploré qu'on n'utilise pas les véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG). On m'avait répondu que cela ne se faisait qu'en climat insurrectionnel : j'ai été satisfait de voir, le samedi d'après, les VBRG sur le terrain.

Ce sont les événements qui vous conduisent à considérer aujourd'hui ce texte comme opportun. En tout état de cause, il tend à respecter l'équilibre entre la liberté de manifester et l'éradication des violences. Vous avez raison, monsieur le ministre, la violence dans les manifestations s'exerce au détriment des forces de police, des commerçants et de l'immense majorité des manifestants, qui sont pacifiques.

Vous avez fait référence à la loi SILT, je préfère me référer aux lois sur le stade dont vous avez également parlé. Il me paraît tout à fait normal qu'on n'entre pas dans une manifestation, pas plus que dans un stade, avec des armes, des projectiles...

Je souhaiterais deux précisions. Comme d'autres, je pense qu'il faut, à l'article 2, alinéa 2, préciser les « raisons sérieuses de penser ». Ensuite, à l'article 4, s'agissant du visage partiellement couvert, le secrétaire d'État vient d'affirmer que les personnes qui dissimulaient leur visage cherchaient forcément l'affrontement, mais certains portent des casques pour se protéger des gaz lacrymogènes.

**M. Jacques Marilossian.** Merci d'avoir rappelé, monsieur le ministre, que, sans ordre républicain, il ne peut y avoir ni liberté, ni justice, ni équité. Contrairement à ce qui a été dit précédemment, je crois que l'article 2 pose bien les conditions précises à l'interdiction de manifestation par ceux qui troublent l'ordre. Il faut le conserver. En revanche, j'ai déposé deux amendements visant à supprimer les articles 5 et 6, qui me semblent inutiles et inopportuns.

C'est sur la gestion de l'ordre public que je souhaite vous interroger. En septembre 2018, je me suis rendu au centre national d'entraînement de la gendarmerie mobile à Saint-Astier, en Dordogne, où j'ai pu participer à la formation des gendarmes mobiles dans la gestion de l'ordre. Je peux attester qu'il faut une grande force physique et psychique pour garder son calme quand on reçoit des pavés sur la tête, même quand ils sont en plastique.

J'ai deux questions. Quand allez-vous valider la nouvelle doctrine d'emploi dont vous avez parlé, notamment en termes d'entraînement, pour les gendarmes et CRS ? Cela passe-t-il aussi par une augmentation des effectifs du maintien de l'ordre, qui, nous le savons, ont nettement baissé lors de la présidence de M. Sarkozy ?

**M. Sacha Houlié.** Mes collègues vous ont interrogé sur les dispositifs relevant du chapitre I<sup>er</sup> relatif aux mesures de police administrative, à savoir sur les articles 1<sup>er</sup> et 3. C'est donc sur l'article 2 que je poserai ma question.

Cet article 2, qui instaure une interdiction administrative de manifester, s'inspire directement des interdictions administratives de stade prévues à l'article L. 332-16 du code du sport, qui est en application depuis maintenant douze ans. Ces interdictions administratives de stade n'ont fait l'objet d'aucune évaluation. J'avais demandé que cela puisse être fait ; ce ne sera pas le cas par le biais du présent texte mais je ne désespère pas. Il se trouve que leur mise en œuvre présente quelques difficultés : sur la prérogative exceptionnelle conférée au préfet, sur la durée de la mesure, qui était initialement de trois mois et qui a été portée à vingt-quatre mois, sur la faculté de saisir le juge administratif en dehors de la voie du référé, puisque l'urgence n'est pas toujours reconnue, ou encore sur le cumul de cette interdiction administrative avec une éventuelle interdiction judiciaire. C'est donc contre ces dérives, en tout cas ces difficultés que je souhaite nous prémunir en ce qui concerne l'interdiction administrative de manifester. C'est à l'aune de ces dernières que nous examinerons et modifierons l'article 2.

En tout état de cause, je souhaiterais, au-delà, que l'on puisse étudier un amendement que j'ai porté et qui sera repris par le groupe La République en Marche, visant à évaluer annuellement la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de police administrative que nous avons à étudier, de l'article 1<sup>er</sup> à l'article 3. Il s'agit d'un amendement rédigé de façon identique à ce que nous avons introduit dans la loi SILT et qui permet au Gouvernement de rendre compte au Parlement de l'usage par les préfets des prérogatives exceptionnelles qui leur sont conférées.

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** La première question vise à savoir pourquoi nous prévoyons un régime permanent plutôt qu'un régime exceptionnel. L'état d'urgence est une mesure réservée aux périls graves et imminents contre la sécurité et l'ordre public. En l'occurrence, nous prévoyons simplement que le comportement de quelques individus violents puisse être neutralisé, et nous ne parlons que de cela. Pour traiter cette situation-là, de quelques centaines, je pourrais presque dire de quelques dizaines de personnes, il nous faut un régime pérenne de droit commun sur lequel nous appuyer.

Émilie Guerel m'a interrogé sur le fichier FPR. C'est une des préconisations que nous ferons dans la discussion. Aujourd'hui, il est prévu un dispositif spécifique, compliqué à mettre en œuvre, alors que dans le fichier FPR nous avons déjà des fiches qui permettent de traiter un certain nombre de sujets. Chacun connaît la fiche S. On pourrait parfaitement avoir demain une « fiche M ». Avec les moyens dont elles disposent, nos forces de sécurité auront ainsi la capacité d'interroger ce fichier et d'obtenir l'information. Aucune de ces fiches ne se croise. Ces fichiers sont contrôlés, placés sous l'autorité de tiers, et il ne s'agit pas

d'introduire des croisements de fichiers. Nous pouvons d'ailleurs parfaitement prévoir une date limite de conservation et donc une suppression de ces fiches.

S'agissant du contrôle des personnes interdites de manifestation, Madame Karamanli, sachez qu'elles pourront être reconduites hors de la manifestation si elles sont identifiées. Le texte prévoit en outre que, si la personne interdite de manifestation vient sur place, ce sera délictuel. La personne étant identifiée, il y aura constat d'infraction et, si les forces de l'ordre en ont la possibilité, interpellation, mise en garde à vue et ensuite défèrement devant la justice, ou bien l'identification permettra ensuite d'ouvrir une procédure judiciaire. Le caractère délictuel nous permettra d'être assez offensifs sur ce sujet et je pense que cela aura des vertus préventives fortes. L'important c'est, non pas d'attraper les gens interdits de manifestation dans une manifestation, mais de les empêcher d'y entrer pour garantir le bon déroulement de celle-ci.

Je ne reviendrai pas sur la polémique sur les services de renseignement. Il a été décidé en 2015 de leur redonner des moyens humains. Les techniques de communication changent très vite et il faut que nos doctrines de renseignement évoluent au même rythme. La semaine dernière, plusieurs articles ont traité des modalités de gestion du renseignement par nos forces armées. Aujourd'hui, des gens utilisent les réseaux sociaux pour contourner les dispositifs de renseignement. Il faut donc être mieux armé sur ce sujet, mais de façon encadrée.

Vous avez raison, la réponse pénale ne suffit pas. C'est une évidence. Il faut revoir la question des moyens, celle de la doctrine et, j'ajouterai, celle du matériel. Sur les moyens humains, il est vrai que les effectifs relatifs à l'ordre public ont connu une forte baisse. Lorsque nous sommes revenus à une logique de création de postes dans la police, à partir de 2015, l'ordre public n'a pas été privilégié parce que le problème ne se posait pas – je faisais alors partie de la majorité et je l'assume. Et dans les arbitrages sur les 10 000 emplois que ce Gouvernement entend créer d'ici à la fin du quinquennat, nous n'avions pas non plus prévu de renforcer l'ordre public. Aujourd'hui le problème se pose. Dans la doctrine, la question des moyens humains, ainsi que celle des modalités d'intervention doivent donc être soulevées, monsieur Marilossian, et la réponse doit être apportée le plus vite possible mais sans se précipiter.

Monsieur Diard, nous avons su montrer notre capacité d'adaptation et de réactivité – c'est sûrement l'observation de M. Ciotti qui nous a convaincus. (*Sourires.*) Quand vous m'avez interrogé sur les VBRG, je vous avais répondu que je ne présenterais pas le dispositif pour le samedi à venir. Il fallait un effet de surprise. Mais vous aviez raison. J'ai considéré normal d'avoir recours aux VBRG, qui ne sont pas des engins militaires mais qui, bien qu'un peu anciens et pas en très bon état, ont montré leur efficacité et qui surtout apportent, ce qui est une priorité pour moi, de la sécurité à nos forces de l'ordre, évitant tout contact physique par exemple lors du dégagement de barricade « enflammée ».

Nous allons tenter, monsieur Marilossian, de définir la doctrine d'emploi rapidement. J'ai demandé qu'on y travaille. Nos services sont mobilisés, même si la priorité est toujours la préparation de la manifestation suivante. Certains pensent, c'est dit sur les réseaux sociaux, qu'à l'usure ils finiront bien par avoir les policiers. Je pense que la force de notre République, c'est que nos policiers et nos gendarmes seront toujours présents pour la défendre.

Le régime des interdictions de stade, monsieur Houlié, nous a certes inspirés, nous ainsi que les parlementaires qui ont travaillé avec M. Retailleau sur ce texte, mais nous sommes tout de même sur un schéma différent. On ne peut pas élargir cette proposition de loi à la question des hooligans et des événements sportifs.

L'évaluation et le contrôle ne nous posent évidemment aucun problème. Il faut se mettre d'accord sur les modalités de ce contrôle. Je commencerai par revendiquer le contrôle par les parlementaires eux-mêmes, y compris sur pièce. Demander un rapport annuel est peut-être excessif : cela pourrait être dans un an pour la mise en œuvre et pas forcément tous les ans ensuite. Il faut laisser, sous le contrôle du Parlement, le dispositif vivre un temps suffisant pour pouvoir l'évaluer.

La formation, monsieur Marilossian, est essentielle car le risque est grand, si nos gendarmes et CRS ne sont pas formés, qu'ils aient des gestes inadaptés qui ne respectent pas la doctrine d'emploi ou la proportionnalité de la force. J'ai toute confiance en nos forces de sécurité mais il est certain qu'en ce moment, leur grande mobilisation conduit à suspendre les temps de formation. L'objectif doit rester la formation permanente.

Il faut faire confiance à nos forces de sécurité. Je sais qu'il existe une polémique sur l'usage du LBD. J'ai donc demandé, je vous l'annonce, que, dans toute la mesure du possible, les forces disposant de LBD soient à partir de samedi prochain systématiquement équipées de caméras-piétons et qu'au moment de l'usage d'un LBD, elles actionnent ces caméras pour qu'en cas de contestation, on puisse produire ces images, y compris dans le cadre judiciaire. Cela peut avoir une vertu pédagogique. Cela en a une préventive au quotidien pour nos policiers face à des agresseurs : ils me le répètent chaque fois que j'en parle avec eux. Je mets comme seule réserve à l'usage de la caméra un moment de réaction où l'agent serait bousculé, à terre et où je ne leur en voudrai bien évidemment pas d'utiliser leur arme pour leur propre défense. Nous allons tester cette pratique, ce n'est pas encore définitif, ni circularisé ; j'ai fait passer l'instruction ce matin aux états-majors des deux forces. Cela montre que j'ai toute confiance dans la façon dont nos forces utilisent cette arme.

**Mme Élise Fajeges.** Monsieur le ministre, vous avez évoqué ces violences qui appellent des réponses. Vous avez cité les violences liées au mouvement des Gilets jaunes, en marge de ces manifestations, et rappelé les violences du 1<sup>er</sup> mai, ainsi que celles au cours des manifestations qui ont eu lieu contre la « loi travail ».



Je voudrais revenir sur ces dernières. Déjà, à l'époque, nous avons remarqué la présence de *Black Blocs* en tête de cortèges et leurs pratiques émeutières. J'ai le souvenir, au cœur de ma circonscription, de hordes de casseurs venus semer la terreur et détruire des magasins, du mobilier urbain, dans un quartier qui avait été quelques mois seulement auparavant lourdement touché par les attentats.

Puisque M. Bernalicis évoque une vidéo qu'il faut garder en mémoire, j'ai moi aussi le souvenir d'une vidéo, celle, le 18 mai 2016, d'une voiture incendiée avec des policiers à l'intérieur, près du canal Saint-Martin. Ces événements avaient lieu en marge d'une manifestation interdite s'opposant à une manifestation autorisée de policiers contre la haine « anti-flics » : la haine « anti-flics », déjà à l'époque, en 2016... Non, il ne s'agit vraiment pas d'une loi de circonstance. Il faut pouvoir répondre à ces violences et lever ces suspicions que l'on peut entendre parfois même ici à l'Assemblée nationale : est-ce que ce ne serait pas le Gouvernement qui manipule la violence ? N'y aurait pas des « flics » parmi les casseurs pour décrédibiliser les mouvements ? Non, il ne s'agit pas de décrédibiliser les mouvements : il s'agit au contraire de garantir la liberté de manifester. Il en va de la légitimité de l'État, parce que si l'État n'est plus en mesure de faire respecter *a minima* son autorité, c'est sa fin et, partant, la fin de la démocratie. C'est bien la démocratie qui est en jeu et qu'il nous faut défendre ; les casseurs cassent des immeubles et les symboles du capitalisme, mais pas seulement, c'est aussi nous et ce que nous représentons qui est visé.

On ne peut pas acclamer les policiers qui nous défendent contre le terrorisme et en même temps défendre leurs agresseurs. On ne peut pas condamner leurs agresseurs et ne pas donner aux policiers les moyens de se défendre et à l'État des moyens suffisants et efficaces pour assurer son autorité. Je remercie le Gouvernement d'apporter enfin ces réponses et je remercie la rapporteure d'avoir discuté avec lui pour trouver une position d'équilibre. Il s'agit ici de défendre nos institutions et nos libertés fondamentales.

**M. Thomas Rudigoz.** Monsieur le ministre, Vous avez fait preuve d'une certaine capacité d'adaptation en faisant évoluer la doctrine en matière de maintien de l'ordre, suite aux violences survenues le 1<sup>er</sup> décembre, et notamment aux attaques menées contre l'Arc de triomphe – un périmètre de protection ayant été installé, les forces de l'ordre n'avaient pas pu intervenir suffisamment rapidement sur le site.

Lors de votre audition devant la commission des Lois, le lundi 3 décembre, vous avez donc annoncé que la doctrine évoluerait et de nouvelles stratégies ont été mises en œuvre par la police et la gendarmerie. En faisant preuve de plus de souplesse, d'agilité et de capacité d'action, les forces de l'ordre, et cela a été noté par nos compatriotes, ont réussi à ramener le calme et la tranquillité publique de façon beaucoup plus rapide et efficace.

Aussi, monsieur le ministre, je m'interroge sur la pertinence et l'utilité de l'article 1<sup>er</sup>. Compte tenu de l'évolution de la doctrine, est-il toujours aussi nécessaire ?

**M. Florent Boudié.** Contrairement à ce qu'a dit Stéphane Peu, il ne s'agit pas d'une proposition de loi d'opportunité ni de circonstance : nous sommes confrontés à des problèmes d'ordre structurel qui se sont répétés chaque samedi pendant dix semaines, et c'est bien une liberté publique fondamentale qui est prise en otage, celle de manifester.

Les casseurs dont nous parlons ne sont pas de simples briseurs de vitrines ou de biens publics : ce sont des casseurs de République, des casseurs de démocratie. Il nous faut leur répondre avec sang-froid, munis des outils et des armes de l'État de droit. Il me semble que c'est ce que propose ce texte, dont je ne doute pas qu'il sera encore amélioré.

À l'occasion des manifestations des gilets jaunes, des périmètres de protection – dont je suis convaincu de l'utilité et de l'efficacité – ont été mis en place. Monsieur le ministre, reste-t-il des trous dans la raquette juridique, dans notre droit positif, qui justifient d'aller plus loin, comme le propose le Sénat ?

Enfin, je sais gré à Marietta Karamanli d'avoir rappelé qu'effectivement, nombre des dispositions de cette proposition de loi font suite au rapport de Pascal Popelin de mai 2015, lequel avait fait l'objet d'un large consensus.

**M. Xavier Breton.** Nous sommes unanimes à condamner les violences et à apporter notre soutien aux forces de l'ordre. S'il faut adapter la doctrine et nos pratiques de maintien de l'ordre aux nouvelles formes de manifestations, il convient d'aller au-delà et de s'interroger sur les évolutions récentes de notre droit, dans une matière aussi sensible et précieuse pour la démocratie que la protection des libertés publiques.

On constate en effet depuis plusieurs mois un glissement de mesures qui relevaient du droit d'exception vers le régime de droit commun. On peut le déplorer, d'autant que ces mesures, qui concerneront de larges pans de la population, sont prises pour répondre aux agissements de quelques-uns ! Nous devons prêter un œil vigilant à ces évolutions et garder à l'esprit que ces dispositions pourront être utilisées un jour par des gouvernements susceptibles de faire montre de moins de scrupules et de plus d'arbitraire. Notre rôle n'est pas de réagir aux circonstances, mais de préserver les libertés publiques, qui sont au cœur de notre démocratie.

**Mme Marie Guévenoux.** Les auditions, en particulier celle des représentants des forces de l'ordre, et les événements qui sont survenus ces dix dernières semaines ont montré l'émergence de nouvelles pratiques. Les manifestations sont de moins en moins déclarées ; elles se déroulent sans

organisateurs ni service d'ordre ; s'y greffent des casseurs, politisés ou non, qui ne viennent pas exprimer une opinion mais frapper et détruire.

Tout notre travail est de discerner le manifestant du casseur, pour mieux appréhender ce dernier. Dans cette perspective, monsieur le ministre, je souhaiterais vous entendre sur un point précis de la doctrine du maintien de l'ordre, celui des sommations. Il ressort des auditions que ces sommations ne sont pas toujours possibles, comme lorsque les forces de l'ordre sont directement agressées, et qu'il arrive qu'elles ne soient pas comprises. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de réviser la façon dont les sommations sont formulées, et donc comprises ?

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je veux à mon tour remercier et féliciter les forces de l'ordre, pour la retenue dont elles ont su faire preuve dans leur réponse aux violences survenues lors des récents événements, mais aussi, depuis un certain nombre d'années, face aux casseurs. Le moins que l'on puisse dire est qu'elles ont fait preuve de maîtrise et d'un grand sens de la responsabilité.

Les Français souhaitent que nous luttons contre ces casseurs et que nous trouvions l'arsenal juridique qui permette d'éviter ces violences systématiques qui nuisent également à la liberté de manifester.

C'est donc un bon texte qui, toutefois, ne traite pas de certains sujets sur lesquels j'appelle votre attention, après que plusieurs maires m'ont interpellé. Je pense notamment aux agressions commises à l'égard des détenteurs de l'autorité publique, dans le cadre ou non de manifestations. Nous avons déjà des lois en la matière, mais sont-elles réellement appliquées ? Ne faut-il pas renforcer les dispositifs existants ? Par ailleurs, je m'interroge sur la responsabilité des personnes qui lancent, sur Internet, des appels à manifester en masse : est-on suffisamment outillé face aux nouveaux enjeux de l'ère numérique ? Enfin, le masquage sans détérioration des radars, des horodateurs et plus généralement des dispositifs assurant la sécurité ou la gestion de l'espace public n'est pas sanctionné, contrairement à leur dégradation. Quelles mesures peut-on envisager ? Telles sont les questions posées par les maires, que nous pouvons recueillir lors de nos déplacements, fréquents, sur le terrain.

**M. Didier Paris.** Monsieur le ministre, je vous remercie pour les réponses que vous avez apportées et, au-delà, pour la qualité de votre travail dans cette période difficile. En tant que modeste commissaire aux lois, il me semble difficile d'apprécier un texte qui nous vient du Sénat sans connaître la vision du Gouvernement, les amendements et la portée des modifications qu'il souhaite y apporter. C'est un exercice à contre-courant, qui nous permettra peut-être d'avancer ensemble, de façon un peu rapide.

Je ne parviens pas à comprendre en quoi l'article 2 ne permettrait pas de remplir l'objectif auquel nous souscrivons : identifier les individus et leur interdire de se rendre à une manifestation. Vous l'avez dit, il vaut mieux éviter la présence de certaines personnes plutôt que de les interpeller sur place. Cette disposition est

dans la droite ligne de ce que proposait, en 2015, le « rapport Popelin » : un dispositif qui permette d'identifier une personne ayant une attitude dangereuse, couvert par une intervention judiciaire, et/ou étant en lien permanent avec un groupuscule dont la dangerosité est reconnue – ce qui suppose un travail de renseignement. Ce texte permet d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, tout en conservant l'équilibre avec les dispositions constitutionnelles.

Je souhaite aussi aborder le sujet, particulièrement sensible, des fichiers : on sait qu'il est facile d'entrer dans un fichier, plus difficile d'en sortir. Le texte se borne à prévoir que les modalités et la durée de conservation des données seront fixées par voie réglementaire. Pouvez-vous être plus précis ? Quelles garanties pouvez-vous apporter sur la sortie du fichier ?

**M. Jean-Michel Fauvergue.** Les événements récents l'ont montré, l'imagination est au pouvoir lorsqu'il s'agit de venir au contact des forces de l'ordre. Ainsi, un boxeur professionnel, portant des gants de moto coqués, s'est illustré en agressant deux gendarmes, obligés de reculer devant la foule, et munis de leur seul bouclier et d'une matraque souple de défense. L'individu a parachevé son action par des coups de pied portés sur les gendarmes au sol – ce qui est un total manquement à l'honneur pour un combattant digne de ce nom.

Pourquoi les forces de l'ordre ne disposent-elles pas, en plus des lanceurs de balles de défense – LBD –, de pistolets à impulsion électrique ? Ceux-ci peuvent servir en mode projection mais aussi au contact, ce qui aurait permis, dans le cas d'espèce, de repousser l'agresseur. Ne faut-il pas, monsieur le ministre, renforcer le matériel dont disposent les forces de l'ordre ?

**Mme Stella Dupont.** Je dénonce moi aussi fermement toutes les formes de violence. La douceur angevine à laquelle nous sommes habitués ne régnait pas à Angers, samedi soir, lorsque des violences et des dégradations considérables, dont le coût est estimé entre 200 000 et 300 000 euros, ont été commises. C'est pourquoi j'appelle l'ensemble des responsables politiques attachés à la République à condamner fermement ces violences, ainsi que leurs auteurs.

Nous disposons, on l'a dit, d'un arsenal juridique conséquent. Mais alors que le droit de manifester est constitutionnellement garanti, il est proposé dans ce texte de retirer le contrôle du juge sur le prononcé des interdictions de manifester, au motif, notamment, d'une lenteur de la justice – ce qui pose d'ailleurs la question des moyens dont dispose la justice pour respecter des délais de jugement raisonnables.

Même si j'ai conscience que, face au risque accru de violences, des Français se trouvent empêchés de manifester – j'ai rencontré des citoyens qui avaient peur de descendre dans la rue et qui sont restés chez eux –, je m'interroge sur l'atteinte à la liberté de manifester que peut induire ce texte et sur un risque de censure du Conseil constitutionnel, notamment au regard de la censure prononcée

en 2017 à l'encontre d'une disposition de la loi relative à l'état d'urgence. Quelle est votre analyse sur ce point, monsieur le ministre ?

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** Dans la série précédente de questions, un orateur m'avait demandé quelle était la sanction prévue pour le non-respect de l'interdiction administrative. La peine, qui serait de six mois de prison et de 7 500 euros d'amende, peut avoir des vertus dissuasives. Par ailleurs, le fait de dissimuler son visage « *afin de ne pas être identifié dans les circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public* » est d'ores et déjà une infraction, de nature contraventionnelle. Cette proposition de loi vise à en faire un délit, dans un objectif de prévention : en gros, il s'agit de renforcer la pression pour éviter que de tels faits se reproduisent.

Je partage évidemment les propos d'Élise Fajgeles sur la nécessité de défendre l'honneur de nos forces. Ce qui suppose de veiller à ce qu'elles soient exemplaires : nous ne devons pas leur donner un blanc-seing ni leur faire de procès d'intention, mais leur faire confiance *a priori*. Il nous faut être exigeants et constants sur cette question.

Thomas Rudigoz, le périmètre dont il est question à l'article 1<sup>er</sup> ne s'apparente pas précisément à une *fan zone*, mais force est de constater que, le 31 décembre, 300 000 personnes ont trouvé que venir sur les Champs-Élysées en bénéficiant d'un haut niveau de sécurité, alors que le risque terroriste est toujours présent, était une bonne nouvelle. Il ne faut pas penser qu'il est attentatoire à la liberté que de prendre le soin de protéger les personnes. Nous devons mettre en œuvre des moyens de sécurité supplémentaires.

Ce périmètre ne doit pas être davantage assimilé au schéma fermé qui avait été mis en place le 1<sup>er</sup> décembre. Il peut s'agir d'un territoire, comme un arrondissement par exemple, ou, si l'on prend le cas de Bourges, d'une partie du centre ancien. Dans ce genre de périmètres, l'autorité administrative doit pouvoir disposer d'outils supplémentaires, ainsi que l'a expliqué Laurent Nunez, et, plutôt que d'user de l'arme consistant à interdire la manifestation, en contrôler le bon déroulement.

M. Florent Boudié nous a également questionnés sur les périmètres de sécurité que nous avons déjà mis en place. Je ne suis pas certain que la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme soit la meilleure référence en la matière. Nous devons, au contraire, demeurer dans une logique de droit commun, et éviter d'évoquer le risque terroriste, s'agissant des pouvoirs de police générale des préfets, lorsque cela n'est pas nécessaire. La proposition de loi apporte au dispositif une sécurité juridique accrue. Ce n'est pas un outil parmi d'autres, il doit être régulé et des amendements devront être adoptés en ce sens, ainsi que nous l'avons évoqué avec la rapporteure Alice Thourot ; il vous appartiendra d'en décider.

Comme Xavier Breton, il m'est arrivé de me demander ce qu'il adviendrait si un autre gouvernement, non républicain, venait à détourner l'application d'un dispositif. J'ai souvent établi une différence entre les partis républicains, bien qu'adverses, et un parti dont je considère qu'il ne se situe pas dans la sphère républicaine, ce qui m'a d'ailleurs amené à retirer une liste et à faire élire, sans état d'âme ni la moindre hésitation, un adversaire politique – dont je connaissais par ailleurs les qualités intrinsèques.

**M. Éric Ciotti.** C'est un fait personnel ! (*Sourires.*)

**M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.** Au demeurant, un gouvernement non républicain changerait les règles et ferait voter des lois d'exception qui, de ce fait, deviendraient des lois banales. Le dispositif que nous proposons est encadré et limité dans le temps, à l'image de l'interdiction de manifester.

Une sommation, Marie Guévenoux, est une invitation à quitter les lieux. Lorsque les troubles à l'ordre public sont importants, les sommations sont prononcées pour avertir qu'une graduation supplémentaire dans la force de défense va être utilisée, et que le cadre juridique va changer. C'est un signal qui permet de réguler la manifestation, qui avertit que les choses vont trop loin et que la force publique va devoir apporter une réponse supplémentaire. Les modalités de sommation actuelles sont-elles satisfaisantes ? Je n'en suis pas certain et j'estime que nous devrions réfléchir à un système d'alerte différent lors de la révision de la doctrine. Nous pourrions ainsi équiper une partie des escadrons et des CRS de moyens techniques afin que les sommations soient mieux entendues et plus efficaces. Je n'exclus pas que l'on puisse en revoir le contenu et, surtout, que l'on s'interroge sur les modalités de diffusion – en gros, que l'on utilise quelque chose qui fasse plus de bruit.

Rémi Rebeyrotte, le rôle des réseaux sociaux dans les événements récents devra effectivement être analysé et faire, peut-être, l'objet d'un texte. Il faut avoir à l'esprit qu'un message posté sur Internet, qui se traduirait ensuite par un attroupement, au sens juridique, peut être caractérisé comme un appel à manifestation ; son auteur peut donc faire l'objet d'une interpellation, d'une garde à vue et d'une sanction judiciaire si le juge le décide. C'est un sujet sur lequel nous devons travailler. Une chose est certaine : nous assistons aujourd'hui à une multiplication des appels à la violence, au soulèvement. J'ai veillé à ce que nous saisissions de façon systématique le procureur, comme l'article 40 du code de procédure pénale nous y oblige, dès lors qu'un fait concerne un parlementaire, le Président de la République, un maire ou un policier – il arrive que ceux-ci se voient désignés nommément sur Internet et leur adresse divulguée. L'enquête n'est pas toujours facile, il faut remonter à la source, et les opérateurs sont moins coopérants qu'en matière de terrorisme et de pédopornographie. C'est un chantier législatif qui pourrait être ouvert demain, sous votre autorité.

Monsieur Paris, les critères permettant une interdiction administrative de manifester sont trop restrictifs, en raison d'effets cumulatifs. Pour l'heure, je ne suis pas en mesure d'empêcher de manifester une personne dont je sais parfaitement qu'elle appartient à un groupuscule extrêmement violent ayant déjà fait l'objet, en d'autres lieux et sous d'autres noms, de condamnations. La presse a évoqué un certain nombre de personnalités connues : le dispositif actuel ne nous permet pas de leur interdire de manifester. Avec l'article 2, l'appartenance à un groupe violent suffira pour interdire la présence sur une manifestation.

Nous devons effectivement avoir des garanties sur la sortie du fichier et sur le logiciel qui sera mis en place. Il serait logique et légitime que vous puissiez, en tant que parlementaire, en contrôler l'effectivité.

L'agression par le boxeur, que vous avez évoquée, Jean-Michel Fauvergue, s'est déroulée en deux temps. Au tout début, le boxeur a frappé, par au-dessus, et dans le dos, le policier qui était en train de reculer face à la foule. Se sont ensuite déroulées les deux scènes durant lesquelles deux autres agents ont été violemment attaqués.

Vous m'avez aussi interrogé sur le matériel dont disposent les forces de l'ordre. Dans le cadre de la nouvelle doctrine, il faut effectivement voir l'ensemble des sujets. L'usage du *taser* – qui doit être associé à un usage de la vidéo, mais celle-ci tombe trop souvent en panne, ce qui neutralise l'ensemble du dispositif – n'est pas prévu pour la gestion de l'ordre public. Je suis prêt cependant à tout regarder, y compris à abaisser le niveau auquel certaines armes peuvent être utilisées. J'ai demandé à mes services d'établir un *benchmark* de ce qui est utilisé dans les autres pays. Il ne s'agit pas de se livrer à une course à l'armement, mais de trouver un schéma qui permette de préserver une distance entre les manifestants et nos forces : c'est la meilleure garantie de sécurité, pour les uns comme pour les autres.

Madame Stella Dupont, vous avez expliqué, à tort, qu'il était proposé de retirer le contrôle du juge sur le prononcé des interdictions de manifester. Nous prévoyons, au contraire, un délai qui permet au juge administratif de se prononcer, ce qui signifie que l'arrêté d'interdiction doit être notifié à la personne concernée au plus tard quarante-huit heures avant son entrée en vigueur. Il ne s'agit en aucun cas de supprimer le contrôle du juge : je ne doute pas que la disposition serait alors jugée inconstitutionnelle !

Il faut avoir à l'esprit que le juge constitutionnel ne considère pas que toutes les libertés relèvent du droit constitutionnel. Des libertés sont encadrées dans notre quotidien, et nous l'acceptons. Cela étant, la liberté de manifestation – qui est une des composantes de la liberté d'expression – est à mon sens une des libertés fondamentales qu'il nous faut garantir. Il ne s'agit pas d'attenter à cette liberté, mais d'encadrer, pour les plus violents, l'interdiction de venir pour casser et de

permettre aux forces de sécurité d'exclure du site de la manifestation une personne qui n'a pas vocation à y être, parce que son comportement est dangereux.

Je comprends parfaitement – et je partage – votre exigence d'avoir un texte qui ne soit pas attentatoire aux libertés. Cela dit, il faut bien l'avoir en tête, nous avons aujourd'hui affaire à des adversaires qui ne respectent pas les règles de la démocratie, ces règles qui permettent que se tiennent ces moments de rassemblement faisant le commun national. Certes, on peut débattre, on peut avoir des désaccords politiques et même « s'enguirlander », mais on doit toujours le faire dans le respect de l'autre et dans le refus de la violence. Pour ma part, je considère qu'il n'est pas de violence légitime dès lors que celle-ci met en cause la pratique même de la démocratie. Ce sont les élections qui donnent leur légitimité à tous ceux qui se trouvent dans cette salle – sauf à moi, qui ne tiens ma légitimité de ministre que de ma nomination par le Président de la République sur proposition du Premier ministre, même si, accessoirement, j'ai aussi été parlementaire. En d'autres termes, il n'est pas acceptable de remettre en cause, par la violence, la légitimité du Président de la République élu par le peuple français, comme celle des parlementaires.

Nous devons veiller à ce que l'usage de la force, qui garantit ces exigences collectives que sont la justice et la liberté, soit toujours proportionné et encadré ; c'est précisément l'objet du texte que je vous propose, qui doit également permettre à nos forces de l'ordre d'effectuer leurs interventions dans un cadre présentant une meilleure sécurité juridique – sécurité pour celles et ceux qui souhaitent manifester, mais également pour l'ensemble de nos concitoyens, qui n'ont pas à subir constamment, manifestation après manifestation, les violences, la casse et les menaces.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Merci, monsieur le ministre. Ainsi s'achève notre discussion générale ; nous aborderons l'examen des articles et des amendements demain matin, à neuf heures trente.

## **2. Examen des articles de la proposition de loi (réunion du mercredi 23 janvier 2019 à 9 heures 30)**

*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).*

Lien vidéo :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7167293\\_5c4823a98e073.commission-des-lois--proposition-de-loi-visant-a-prevenir-les-violences-lors-des-manifestations-et--23-janvier-2019](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7167293_5c4823a98e073.commission-des-lois--proposition-de-loi-visant-a-prevenir-les-violences-lors-des-manifestations-et--23-janvier-2019)



**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 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

dangérosité 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 estudiantins. 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 anticasseurs 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 Turret.** 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 avions 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'émet 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'emballlement 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 réservions 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 appelé 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 préfererions 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 éclaire 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 CLI07 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 Turret.** 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 Turret 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 délictuels. 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 érige 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 Tourret.** 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 décorrélérer 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.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs (n° 1352), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*



## PERSONNES ENTENDUES

### SYNDICATS DES POLICIERS ET GENDARMES

- **Alliance police nationale**
  - M. Stanislas Gaudon, secrétaire administratif général adjoint
  - M. Johann Cavallero, délégué national CRS
- **Alternative Police CFDT**
  - M. Denis Jacob, secrétaire général
- **Syndicat des cadres de la sécurité intérieure**
  - M. Jean-Marc Bailleul, secrétaire général
  - M. Christophe Rouget, secrétaire général adjoint
- **Syndicat indépendant des commissaires de police**
  - M. Mickaël Trehen, secrétaire national
- **Synergie-Officiers**
  - M. Anthony Lopé, conseiller technique
- **Unité SGP Police – Force ouvrière**
  - M. Greg Joron, secrétaire national
  - M. Dominique Le Dourner, secrétaire national
- **UNSA Police**
  - M. Thierry Clair, secrétaire national province DOM COM
  - M. Thomas Toussaint, délégué national CRS
  - M. Claude Fourcaulx, secrétaire national Île-de-France et directions centrales
- **Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie**
  - M. François Dufour
  - Mme Samia Bakli
  - M. Sébastien Baudoux
  - M. Franck Borde
  - M. Gérard Dhordain
  - M. Frédéric Guaignier

— Mme Hélène L’Hotelier

— M. Franck Potier

— M. Grégory Rivière

## **ORGANISATIONS SYNDICALES**

- **Confédération générale du travail (CGT)**

— Mme Céline Verzeletti, membre du bureau confédéral

— Mme Sarah Silvas-Descas, secrétaire nationale de la CGT  
Insertion-Probation

## **MAGISTRATS**

- **Syndicat de la juridiction administrative**

— M. Robin Mulo, président

— Mme Catherine Joly, membre du conseil syndical

- **Union syndicale des magistrats administratifs**

— M. Yvan Pertuy, président

- **Unité magistrats**

— Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale

— Mme Claire Danko, membre du bureau national

- **Tribunal de grande instance de Paris**

— M. Rémy Heitz, procureur de la République

— M. Olivier Christen, procureur de la République adjoint

## **AUTORITÉS INDÉPENDANTES**

- **Commission nationale de l’informatique et des libertés**

— Mme Florence Fourets, directrice chargée de projets régaliens

— M. Paul Hébert, directeur-adjoint à la direction de la conformité

— Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

- **Défenseur des droits** (*contribution écrite*)



## **ADMINISTRATIONS**

- **Ministère de l'Intérieur - Direction des libertés publiques et des affaires juridiques**
  - M. Thomas Campeaux, directeur
  - Mme Pascale Leglise, adjointe au directeur
  - M. Vincent Plumas, chef du bureau des questions pénales
  - Mme Anne-Sophie Mach, cheffe du bureau de la liberté individuelle
  - M. David Foltz, adjoint de la cheffe du bureau de la liberté individuelle
- **Ministère de la Justice – Direction des affaires criminelles et des grâces**
  - Mme Catherine Pignon, directrice
  - M. Francis Le Gunehec, chef du bureau de la législation pénale générale
- **Ministère de la Justice - Direction des affaires civiles et du Sceau**
  - Mme Marie-Charlotte Dalle, sous-directrice du droit civil
  - Mme Clotilde Bellino, adjointe au chef du bureau du droit des obligations à la sous-direction du droit civil