



N° 3906

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2021.

PROPOSITION DE LOI

relative aux mesures administratives et judiciaires d'interdiction de paraître à des manifestations et d'obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Louis THIÉRIOT, Olivier MARLEIX, Pierre-Henri DUMONT, Thibault BAZIN, Brigitte KUSTER, Charles de la VERPILLIÈRE, Véronique LOUWAGIE, Marc LE FUR, Raphaël SCHELLENBERGER, Arnaud VIALA, Jean-Luc REITZER, Rémi DELATTE, Michel VIALAY, Robin REDA, Jean-Jacques GAULTIER, Valérie BAZIN-MALGRAS, Guillaume PELTIER, Nathalie SERRE, Pierre VATIN, Jérôme NURY, Jean-François PARIGI, Bérengère POLETTI, Stéphane VIRY, Frédéric REISS, Patrick HETZEL, Sébastien HUYGHE, Bernard BROCHAND, Annie GENEVAR, Édith AUDIBERT, Robert THERRY, Bernard DEFLESSELLES, Bernard BOULEY, Éric PAUGET, Bernard PERRUT, Philippe GOSSELIN,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi à l'origine de la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations avait souhaité permettre aux autorités administratives d'interdire à des individus connus des services de renseignement pour être auteurs de violences et de dégradations à l'occasion de manifestations de participer à de tels événements. L'article 3 de la proposition de loi qui prévoyait en ce sens l'introduction d'un article L. 211-4-1 au sein du code de la sécurité intérieure a cependant été censuré par le Conseil constitutionnel par décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019.

L'actualité récurrente nous démontre hélas que l'absence de base légale pour édicter de telles interdictions administratives laisse toute latitude aux Black Blocks et autres groupuscules violents pour semer le trouble et commettre violences et dégradations à chaque nouvelle manifestation. Le comportement de quelques uns porte ainsi une grave atteinte au droit de tous de pouvoir exprimer collectivement des idées et des opinions en toute sécurité. Cet état de fait est intolérable.

Pourtant, le seul moyen de prévenir ces violences et dégradations est bien d'interdire en amont aux individus concernés de paraître sur les lieux ou aux abords immédiats de la manifestation et de s'assurer le cas échéant du respect de cette interdiction par l'obligation de répondre à une convocation des autorités au moment de la manifestation.

Ainsi, afin de permettre aux autorités administratives de prévenir la commission de ces atteintes aux personnes et aux biens par une minorité d'individus présents à dessein lors des manifestations, la présente proposition de loi prévoit en son article 1 une réécriture de l'article 3 de la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 censuré par le Conseil constitutionnel prenant en compte les motivations de sa décision.

La version censurée prévoyait la possibilité pour le préfet d'interdire à une personne constituant une menace d'une particulière gravité de « participer à une manifestation sur la voie publique ». Il paraît opportun à l'occasion de la réécriture de cet article de procéder en premier lieu à une modification des termes de l'interdiction édictée. En effet, bien que non spécifiquement visée par le Conseil constitutionnel, l'emploi de la formule « interdiction de participer à une manifestation » pourrait laisser penser que l'objet de la loi serait d'interdire aux individus concernés de participer à

l'expression collective d'idées ou d'opinions, ce qui au-delà d'être faux, pose un problème d'ordre symbolique dans le contexte sanitaire actuel où les libertés publiques sont déjà fortement restreintes.

L'objectif recherché n'est aucunement de museler la voix des manifestants mais uniquement d'empêcher la commission de violences et de dégradations qui ne sont évidemment pas une composante de la liberté de manifester mais au contraire un obstacle à l'exercice serein de celle-ci. En réalité, la seule liberté dont l'objectif de la loi rend la limitation nécessaire est la liberté d'aller et venir, l'impossibilité de manifester n'étant qu'une conséquence matérielle de cette restriction.

Au delà de l'aspect symbolique, l'usage de l'expression « interdiction de paraître sur les lieux ou aux abords des lieux de la manifestation » en lieu et place de celle de « interdiction de participer à une manifestation » permettrait d'éviter un écueil juridique auquel le texte initial se serait sans doute confronté dans son application. En effet, littéralement, la participation à une manifestation suppose une intention de participer à l'expression collective d'idées ou d'opinions et se distingue donc d'une simple présence sur les lieux ou aux abords d'une manifestation qui peut s'expliquer par une toute autre intention (spectateurs, journalistes, riverains...). Or, l'intention des individus concernés par le présent texte est rarement de participer à l'expression collective des idées portées par la manifestation mais uniquement de profiter de l'occasion pour commettre violences et dégradations. L'usage des termes « interdiction de participer à une manifestation » aurait ainsi permis à un individu ayant contrevenu à la mesure de police d'arguer, afin d'échapper à la sanction pénale prévue, que sa présence sur les lieux était dépourvue d'une intention de manifester.

Pour l'ensemble de ces raisons, la présente proposition de loi retient pour la rédaction du dispositif d'un article L. 211-4-1 du code la sécurité intérieure restauré, les termes « interdiction de paraître sur les lieux ou aux abords immédiats de la manifestation ».

En second lieu, pour répondre aux griefs du Conseil constitutionnel relatifs à la « latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction » laissée par le législateur à l'autorité administrative, le dispositif de la présente proposition de loi précise à l'alinéa premier du I de l'article L. 211-4-1 du code de la sécurité intérieure que l'interdiction ne peut s'appliquer qu'à une personne « dont il est avéré ou pour lequel il existe de sérieux indices concordants permettant de penser qu'au cours des trois dernières années, elle a personnellement porté une

atteinte grave ou plusieurs atteintes à l'intégrité physique des personnes, causé des dommages importants aux biens ou s'est trouvée porteuse d'une arme sur les lieux ou aux abords immédiats d'une manifestation » et lorsque la manifestation concernée « est susceptible de donner lieu à des violences ou des dégradations de biens ».

En troisième lieu, il convient de modifier les modalités du dispositif concernant les manifestations qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration ou ont été déclarées tardivement. Le conseil constitutionnel a censuré la disposition qui prévoyait qu'en ces cas, l'arrêté d'interdiction soit exécutoire d'office et puisse être notifié à tout moment à la personne soumise à l'interdiction, y compris au cours de la manifestation à laquelle il s'applique. Pour répondre à cette problématique du droit au recours, la présente proposition de loi a imaginé une nouvelle articulation du dispositif.

S'agissant des interdictions de paraître traitées au I de l'article, le dispositif distingue les cas où la manifestation a été déclarée dans le délai légal de trois jours francs avant le début de la manifestation et les cas où la manifestation en cause est illicite en raison du caractère tardif ou de son absence de déclaration.

Dans les premiers cas, le délai de déclaration préalable de trois jours francs permet sans difficulté au préfet de prendre et notifier un arrêté interdisant à la personne concernée de se rendre sur les lieux de la manifestation quarante-huit heures avant le début de la manifestation. Le dispositif retient donc le délai de notification de quarante-huit heures avant l'entrée en vigueur de l'arrêté, délai initialement prévu par le texte censuré.

En revanche, lorsque la manifestation n'a pas été déclarée ou déclarée dans un délai inférieur au délai légal de trois jours francs, cette illicéité rend impossible en pratique la notification d'un arrêté quarante-huit heures avant le début de la manifestation. Le Conseil constitutionnel interdit cependant qu'un arrêté d'interdiction soit exécutoire d'office et puisse être notifié au cours de la manifestation concernée. Dans la recherche d'un équilibre entre le droit au recours effectif et l'objectif d'une prévention efficace des violences et dégradations lors de manifestations illicites - par nature plus propices à la survenue de troubles à l'ordre public-, il est proposé de permettre à l'autorité administrative de notifier l'arrêté d'interdiction de paraître jusqu'à vingt-quatre heures avant son entrée en vigueur.

Par ailleurs, le texte expose au II de l'article L. 211-4-1 du code de la sécurité intérieure qu'en tous les cas, le préfet peut, par le même arrêté ou un arrêté complémentaire dont la notification doit se faire au plus tard

vingt-quatre heures avant son entrée en vigueur, obliger la personne concernée à se rendre aux convocations d'une autorité locale aux horaires où se déroule la manifestation lorsqu' « il est avéré ou s'il existe de fortes présomptions sur son intention de se rendre malgré l'interdiction prononcée sur les lieux ou aux abords de la manifestation concernée aux fins d'y commettre des violences ou des dégradations ». L'ajout de cette condition a vocation à justifier l'atteinte supplémentaire à la liberté d'aller et venir que comporte une telle contrainte. Ce délai de vingt-quatre heures est proposé afin de permettre aux autorités administratives la récolte d'informations supplémentaires et il est justifié par la plus grande menace à l'ordre public que représente l'individu par son intention connue de s'y rendre et d'y semer le trouble. Ce délai de vingt-quatre heures semble, au vu de la décision du Conseil constitutionnel, être un minimum pour garantir le droit au recours effectif.

À cet égard, le dispositif de l'article L. 211-4-1 du code de la sécurité intérieure prévoit dans un III que par dérogation aux dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés est tenu de se prononcer dans un délai de vingt-quatre heures s'agissant des arrêtés pris sur le fondement du premier alinéa du I et de douze heures s'agissant des arrêtés pris sur le fondement du deuxième alinéa du I et du II de l'article. Une telle disposition permet ainsi à l'intéressé de former son recours dans un délai respectivement de vingt-quatre et de douze heures afin d'être certain d'obtenir une décision du juge administratif avant l'entrée en vigueur de l'arrêté. De tels délais paraissent raisonnables au regard de l'imminence de la grave menace de trouble à l'ordre public. Afin de faciliter la formation du recours, le texte retient que le requérant est dispensé de la démonstration de la condition de l'urgence et que la rédaction de la requête ne requiert aucun formalisme ; le demandeur n'est ainsi tenu qu'à la seule démonstration de la condition de l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Un tel dispositif paraît constituer une atteinte adaptée, nécessaire et proportionnée au droit au recours effectif au regard de l'objectif de préservation de l'ordre public.

Par ailleurs, le IV de l'article L. 211-4-1 du code de la sécurité intérieure reprend les sanctions pénales prévues par le dispositif initial en cas de non respect des mesures prises sur le fondement des I et II de l'article.

Enfin, afin de s'assurer de la constitutionnalité du dispositif, il est proposé de supprimer l'alinéa permettant d'interdire à une personne, dans certaines hypothèses, de participer à toute manifestation sur la voie publique sur l'ensemble du territoire national pendant une durée d'un mois qui semble

au vu de la rédaction laconique du Conseil constitutionnel poser intégralement problème.

Tel est l'objet de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Celle-ci entend également compléter et améliorer les dispositions du code pénal relatives à la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations.

En l'état du droit, lorsqu'un individu a été appréhendé par les services de police pour des délits commis à l'occasion de manifestations (violences, dégradations de biens, dissimulation volontaire du visage, port d'arme...) et qu'il est porté devant une juridiction, il encourt la peine complémentaire « d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, qui ne peut excéder une durée de trois ans, (et qui) emporte défense de manifester sur la voie publique dans certains lieux déterminés par la juridiction » prévue à l'article 131-32-1 du code pénal.

Il paraît opportun au vu des considérations précédemment exposées de remplacer les formulations « interdiction de participer à des manifestations » et « défense de manifester » par les formulations « interdiction de paraître à des manifestations » et « défense de paraître sur la voie publique dans certains lieux et à leurs abords immédiats déterminés par la juridiction lorsque se déroule en ces lieux une manifestation déclarée ou non » plus adaptées à la réalité de l'objet de l'interdiction et plus sûres juridiquement.

Tel est l'objet de l'article 2 de la présente proposition de loi.

Ensuite, le présent texte prévoit l'ajout d'un article 131-32-2 au sein du code pénal portant création d'une peine complémentaire d'obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations. Une telle obligation de pointage est en effet le moyen le plus pertinent et efficace pour s'assurer de l'absence de la personne condamnée à la peine d'interdiction de manifester sur les lieux interdits par la juridiction. Cette obligation de pointage emporte obligation de déclarer aux autorités tout changement d'adresse même temporaire de la part de l'intéressé.

Tel est l'objet de l'article 3 de la présente proposition de loi.

Enfin, la présente proposition de loi entend faire de la peine complémentaire d'« interdiction de paraître à des manifestations » une peine complémentaire obligatoire en cas de condamnation pour des faits de

violence et de dégradation de biens commis à l'occasion de manifestations et pour les délits de participation illicite à des manifestations.

En effet, en l'état du droit, la peine complémentaire d'interdiction de manifester n'est que facultative ce qui n'est pas suffisant au regard de l'objectif de prévention des délits et crimes commis à l'occasion de manifestations.

Cependant afin de concilier l'objectif recherché de sauvegarde de l'ordre public avec le principe d'individualisation des peines, il est laissé la possibilité au juge de déroger à cet impératif par une décision spécialement motivée en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

S'agissant de la peine d'obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations créée par l'article 3 de la présente proposition de loi, eu égard aux restrictions supplémentaires qu'elle apporte à la liberté d'aller et venir, faculté est laissée au juge de prononcer une telle peine si les circonstances de l'infraction et la personnalité de son auteur le rendent nécessaire.

Tel est l'objet des articles 4, 5 et 6 de la présente proposition de loi.

L'**article 7** modifie l'intitulé de la peine d'interdiction de paraître à une manifestation à l'article 434-38-1 du code pénal relatif à la sanction applicable en cas de méconnaissance de l'interdiction prononcée.

L'**article 8** crée un nouvel article 434-38-2 au sein du code pénal énonçant les sanctions encourues en cas de méconnaissance des obligations qu'implique le prononcé de la peine d'obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations.

L'**article 9** ajoute à l'article 230-19 du code de procédure pénale l'inscription dans le fichier des personnes recherchées au titre des décisions judiciaires de la peine d'obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations créée par le nouvel article 131-32-2 du code pénal et y modifie l'intitulé de la peine d'interdiction de paraître à des manifestations.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 211-4 du code pénal, il est inséré un article L. 211-4-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 211-4-1. – I. –* Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté motivé, afin de prévenir la menace d'une particulière gravité pour l'ordre public qu'elle constitue, interdire à une personne dont il est avéré ou pour lequel il existe de sérieux indices concordants permettant de penser qu'au cours des trois dernières années, elle a personnellement porté une atteinte grave ou plusieurs atteintes à l'intégrité physique des personnes, causé des dommages importants aux biens ou s'est trouvée porteuse d'une arme sur les lieux ou aux abords immédiats d'une manifestation déclarée, d'une manifestation illicite ou d'un attroupement, de paraître sur les lieux ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique qui d'après les informations dont il dispose est susceptible de donner lieu à des violences ou des dégradations de biens.
- ③ « L'arrêté précise la manifestation concernée ainsi que l'étendue géographique de l'interdiction, qui doit être proportionnée aux circonstances et qui ne peut excéder les lieux de la manifestation et leurs abords immédiats ni inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne intéressée. Il est notifié à la personne concernée par tout moyen au plus tard quarante-huit heures avant son entrée en vigueur.
- ④ « Lorsque le défaut de déclaration d'une manifestation ou son caractère tardif a privé l'autorité administrative de la possibilité de procéder à la notification dans le délai prévu au deuxième alinéa, le représentant de l'État dans le département de résidence de la personne concernée ou, lorsqu'elle réside à Paris, le préfet de police peut notifier à cette personne l'arrêté lui interdisant de paraître sur les lieux ou aux abords immédiats de la manifestation illicite en cause au plus tard vingt-quatre heures avant son entrée en vigueur.
- ⑤ « II. – Le représentant de l'État dans le département de résidence de la personne concernée ou, lorsqu'elle réside à Paris, le préfet de police peut également, par un même ou un second arrêté motivé, imposer à la personne faisant l'objet d'une interdiction de paraître à une manifestation autorisée ou illicite prise sur le fondement du I du présent article, de répondre à la

convocation, aux horaires où se déroule la manifestation, de toute autorité de son lieu de résidence qu'il désigne s'il est avéré ou s'il existe de fortes présomptions sur son intention de paraître malgré l'interdiction prononcée sur les lieux ou aux abords de la manifestation concernée aux fins d'y commettre des violences ou des dégradations. Cet arrêté est notifié par tout moyen à la personne concernée au plus tard vingt-quatre heures avant son entrée en vigueur.

- ⑥ « III. – Lorsque l'arrêté pris sur le fondement du I ou du II du présent article fait l'objet du recours prévu à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la démonstration de la condition d'urgence n'est pas requise. Aucun formalisme n'est exigé pour la rédaction de la requête. Le juge des référés est tenu de se prononcer dans un délai de vingt-quatre heures à compter de l'introduction de la requête si l'arrêté objet du recours a été pris en application du deuxième alinéa du I et de douze heures s'il a été pris en application du troisième alinéa du I ou du II du présent article. En cas de non respect des délais de notification, il se prononce dans les meilleurs délais.
- ⑦ « IV. – Le fait pour une personne de paraître sur les lieux ou aux abords immédiats d'une manifestation en méconnaissance de l'interdiction prévue au I du présent article est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.
- ⑧ « Le fait pour une personne de méconnaître l'obligation de convocation mentionnée au II du présent article est puni de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende. »

Article 2

- ① Le premier alinéa de l'article 131-32-1 du code pénal est ainsi rédigé :
- ② « La peine d'interdiction de paraître à des manifestations, qui ne peut excéder une durée de trois ans, emporte défense de paraître sur la voie publique dans certains lieux et à leurs abords immédiats déterminés par la juridiction lorsque se déroule en ces lieux une manifestation déclarée ou non. »

Article 3

- ① Après l'article 131-32-1 du code pénal, il est inséré un article 131-32-2 ainsi rédigé :

- ② « *Art. 131-32-2.* – La peine d’obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations, qui ne peut excéder une durée de trois ans, emporte obligation de répondre, aux heures où se déroule une manifestation dans les lieux déterminés par la juridiction en application de l’article 131-32-1, aux convocations des autorités de police ou de gendarmerie de son dernier lieu de résidence connu, et de signaler sans délai tout changement de résidence même temporaire.
- ③ « Les convocations visées au premier alinéa doivent être notifiées au plus tard vingt-quatre heures avant l’horaire indiqué par la convocation à la dernière adresse connue de l’intéressé. »

Article 4

- ① Le deuxième alinéa de l’article 222-47 du code pénal est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Dans les cas prévus aux articles 222-7 à 222-13 et 222-14-2, lorsque les faits sont commis lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, est obligatoirement prononcée la peine complémentaire d’interdiction de paraître à des manifestations, dans les conditions prévues à l’article 131-32-1.
- ③ « Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l’infraction et de la personnalité de son auteur.
- ④ « Afin de s’assurer du respect de la peine complémentaire d’interdiction de paraître à des manifestations prononcée en application du deuxième alinéa du présent article, le juge peut décider, si les circonstances de l’infraction et la personnalité de son auteur le rendent nécessaire, d’assortir cette peine d’une obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations, dans les conditions prévues à l’article 131-32-2. »

Article 5

- ① L’article 322-15 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Le 7° du I est abrogé ;
- ③ 2° Il est ajouté un III ainsi rédigé :

- ④ « 1° Lorsque les faits punis par le premier alinéa de l'article 322-1 et les articles 322-2, 322-3 et 322-6 à 322-10, sont commis lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, est obligatoirement prononcée la peine complémentaire d'interdiction de paraître à des manifestations, dans les conditions prévues à l'article 131-32-1.
- ⑤ « Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.
- ⑥ « 2° Afin de s'assurer du respect de la peine complémentaire d'interdiction de paraître à des manifestations prononcée en application du 1° du III du présent article, le juge peut décider, si les circonstances de l'infraction et la personnalité de son auteur le rendent nécessaire, d'assortir cette peine d'une obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations, dans les conditions prévues à l'article 131-32-2. »

Article 6

- ① L'article 431-11 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ a) Le 2° est abrogé ;
- ④ b) Le 3° est ainsi rétabli :
- ⑤ « 3° L'interdiction de paraître à des manifestations, dans les conditions prévues à l'article 131-32-1. »
- ⑥ 2° Il est ajouté un III ainsi rédigé :
- ⑦ « III. – Afin de s'assurer du respect de la peine complémentaire d'interdiction de paraître à des manifestations prononcée en application du 3° du II, le juge peut décider, si les circonstances de l'infraction et la personnalité de son auteur le rendent nécessaire, d'assortir cette peine d'une obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations, dans les conditions prévues à l'article 131-32-2. »

Article 7

- ① L'article 434-38-1 du code pénal est ainsi rédigé :

- ② « Le fait, pour une personne condamnée à la peine prévue à l'article 131-32-1, de paraître à une manifestation en méconnaissance de l'interdiction prononcée est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. »

Article 8

- ① Après l'article 434-38-1 du code pénal, il est inséré un article 434-38-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 434-38-2.* – 1° Le fait, pour une personne condamnée à la peine prévue à l'article 131-32-2, de méconnaître l'obligation de répondre, aux heures où se déroule une manifestation dans les lieux déterminés par la juridiction en application de l'article 131-32-1, aux convocations des autorités de police ou de gendarmerie de son dernier lieu de résidence connu est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.
- ③ « 2° Le fait, pour une personne condamnée à la peine prévue à l'article 131-32-2, de méconnaître l'obligation de signaler sans délai aux autorités tout changement de résidence même temporaire est puni de six mois d'emprisonnement et de 5 000 € d'amende. »

Article 9

- ① L'article 230-19 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Le 18° est ainsi rédigé :
- ③ « 18° L'interdiction de paraître à des manifestations prononcée en application de l'article 131-32-1 du code pénal. »
- ④ 2° Il est ajouté un 19° ainsi rédigé :
- ⑤ « 19° L'obligation de répondre aux convocations des autorités lors de manifestations prononcée en application de l'article 131-32-2 du code pénal. »