

« Manifester en liberté : lutter efficacement contre les violences »

Rapport de la commission d'enquête sur les violences commises à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars et le 3 mai 2023, ainsi que sur le déroulement de ces derniers



Président et rapporteur

M. Patrick Hetzel, président

Député du Bas-Rhin, LR

M. Florent Boudié, rapporteur

Député de Gironde, RE



Les chiffres clés de la commission d'enquête

30 députés membres de la commission d'enquête, issus des dix groupes de l'Assemblée nationale

6 mois de travail

39 auditions et tables rondes

2 déplacements, à Bordeaux (Gironde) et Sainte-Soline (Deux-Sèvres)

66 heures d'audition dont 14 lors des déplacements

36 recommandations

Les faits à l'origine de la commission d'enquête

Le **premier semestre de l'année 2023** a été marqué par la contestation du projet de réforme des régimes de retraite soumis au Parlement, ainsi que par l'opposition à des projets d'infrastructures tels que la construction de réserves de substitution d'eau à Sainte-Soline.

Les nombreuses journées d'actions syndicales, les manifestations et rassemblements intervenus dans ce contexte ont souvent été émaillés de **dégradations matérielles, d'atteintes aux personnes, ainsi que de violents affrontements visant les forces de l'ordre.**

Une commission d'enquête issue d'une résolution adoptée par l'Assemblée nationale

La commission d'enquête a été créée par l'adoption par l'Assemblée nationale, le 10 mai 2023, d'une proposition de résolution déposée par les présidents des groupes Renaissance et Horizons.

L'objet de la commission d'enquête est « *la structuration, le financement, les moyens et les modalités d'action des groupuscules auteurs de violences à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars et le 3 mai 2023 ainsi que sur le déroulement de ces manifestations et rassemblements* ».

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a étendu la période visée par la commission d'enquête jusqu'au 3 mai 2023, date de l'examen en commission de la proposition de résolution, et non jusqu'au 4 avril comme le prévoyait initialement le texte.

Des rassemblements d'une particulière violence et un lourd bilan humain

Le **bilan humain, matériel et économique** des manifestations et rassemblements du printemps 2023 est particulièrement lourd.

La commission d'enquête a recensé **73 manifestations émaillées de violences sur le territoire national entre le 16 mars 2023 et le 3 mai 2023**, qui ont eu lieu le 15, le 23 et le 28 mars, le 6 et le 13 avril, ainsi que le 1^{er} mai. Loin de se limiter aux grandes métropoles, le phénomène a affecté **l'ensemble des régions** et s'est étendu aux **petites villes**, pourtant peu coutumières de ce types d'atteintes à la sûreté publique.

On déplore sur l'ensemble de la période **1518 blessés parmi les gendarmes et les policiers**, dont 947 membres des compagnies républicaines de sécurité. Les blessures les plus répandues sont les **blessures à la tête** causées par des jets de projectiles, des **blessures aux genoux** et des **blessures auditives**, et sont majoritairement la conséquence de **violences volontaires**.

Le **nombre des blessés chez les manifestants** atteste également du niveau de violence de ces rassemblements, avec **546 blessés** sur la période dont 19 se sont trouvés en situation d'urgence absolue.

Des dégradations matérielles importantes et parfois spectaculaires

Si l'effet macroéconomique des violences commises lors des rassemblements est difficilement mesurable, les **dégradations et des destructions subies par les particuliers et les collectivités** ont été très importantes.

On relève ainsi, sur la période allant du 19 janvier au 3 mai 2023, un total de **3857 incendies et 438 atteintes aux biens**, dont **179 dégradations de permanences parlementaires** et **259 détériorations de bâtiments publics** comme des préfectures, des mairies et des locaux appartenant à des conseils départementaux.

Certains de ces actes présentent une **portée symbolique particulière**: ainsi de la façade de la **mairie et des locaux de l'Université de Bordeaux**, de la **mairie du 4^e arrondissement de Lyon**, d'un **commissariat ayant failli brûler à Lorient** ou encore de **l'évacuation de vingt-trois personnes** par les forces de sécurité en raison de l'incendie de leur immeuble du fait de feux de poubelles.

La nébuleuse des groupes auteurs de violences : une détermination totale, un profilage complexe

La commission d'enquête constate que les cortèges placés sous la direction et la responsabilité des organisations syndicales n'ont pas été à l'origine de troubles à l'ordre public. La source des violences réside plutôt dans la **formation récurrente et problématique d'un bloc radical, dans le précortège situé devant la manifestation principale.**

Ce bloc radical agrège des membres des mouvances de l'**ultra-gauche**, des « **ultra jaunes** » héritiers du mouvement des Gilets jaunes, des jeunes **non affiliés à une mouvance spécifique**, et des groupes délinquants auteurs d'**infractions opportunistes**.

À Sainte-Soline, la responsabilité écrasante des trois organisateurs

Au terme des travaux de la commission d'enquête, le rapporteur conclut à la **responsabilité écrasante des trois organisateurs – les Soulèvements de la Terre, Bassines non merci! et la Confédération paysanne –** dans le déferlement des violences constaté à Sainte-Soline le 25 mars 2023.

Le rapporteur relève, dans les jours ayant précédé le rassemblement, **les préparatifs et actions peu conformes à l'ambition affichée d'un rassemblement apaisé et pacifique.** Tous les éléments recueillis par la commission d'enquête indiquent au contraire que les organisateurs de la manifestation de Sainte-Soline se sont pensés avant tout comme des « **soldats** » **d'une cause intégrant pleinement l'enjeu et la nécessité de la radicalité violente.**

En outre, les trois organisations ont **refusé le dialogue avec les services de l'Etat**, rendant **impossible la formalisation d'un véritable dispositif prévisionnel**, tant en matière de maintien de l'ordre que d'évacuation des blessés. Le bilan humain dressé par le procureur de la République est lourd : **48 gendarmes blessés dont 2 en urgence absolue; 3 manifestants en urgence absolue; 2 journalistes en urgence relative.**

Le cas particulier des Soulèvements de la Terre

Au sein de la galaxie des mouvements écologistes radicaux, les Soulèvements de la Terre se distinguent par un **plus grand degré de structuration** et une **plus grande expérience de ses militants.**

Ses dirigeants sont majoritairement **jeunes, urbains, diplômés**, issus de **milieux relativement aisés** mais **peu insérés dans le monde du travail.**

Le discours de l'organisation, qui relativise les violences commises contre les biens au moyen d'une rhétorique fallacieuse fondée sur le concept de « **désarmement** », participe d'un **glissement plus large et préoccupant des mouvements écologistes radicaux vers le recours à la violence.**

Moderniser le maintien de l'ordre et mieux contrôler l'activité des forces de sécurité

Mieux communiquer avec les organisateurs et participants aux manifestations

Au-delà du positionnement des unités et des techniques d'interventions, le bon déroulement des manifestations et des rassemblements dans le cadre de mouvements revendicatifs suppose une certaine capacité de **dialogue entre les autorités administratives, les forces de l'ordre, les organisateurs et les participants**.

À cet égard, le rapporteur recommande de s'inspirer des dispositifs employés par les forces de l'ordre dans d'autres Etats européens, notamment en Allemagne, tels que les **messages sonores** et les **panneaux indicateurs**.

Les travaux de la commission d'enquête ont également mis en évidence un **affaiblissement des moyens déployés par les organisations syndicales pour protéger les manifestations**. Si la puissance publique ne peut suppléer les syndicats, le rapporteur appelle néanmoins à **renforcer les effectifs des équipes de liaison et d'information au sein des forces de l'ordre**, de sorte que les services d'ordre des syndicats disposent d'un interlocuteur identifié et en permanence à leurs côtés.

Élément central dans l'architecture juridique et opérationnelle du maintien de l'ordre en France, les **sommations font l'objet de légitimes interrogations** quant à leur bonne exécution. Face à ces interrogations, et outre les dispositifs pratiques d'information mentionnés plus haut, le rapporteur juge impératif de **renforcer les efforts de pédagogie auprès du public concernant le régime des sommations**.

Enfin, le rapporteur souhaite que soit envisagée la **création d'un statut d'observateur indépendant pour les rassemblements et manifestations**, en lui assurant une reconnaissance ainsi qu'une protection adéquate dans le cadre du schéma national du maintien de l'ordre.

Améliorer le suivi statistique pour améliorer la réponse pénale

Le rapporteur constate les **limites des données statistiques du ministère de la justice**, en ce qu'elles ne permettent pas d'isoler le **contexte de commission de l'infraction**, et notamment le rassemblement au cours duquel elle a été commise. En outre, il est difficile d'extraire les **données correspondant à la période étudiée**.

Aussi, et afin d'évaluer avec fiabilité la qualité de la réponse pénale aux faits de violence collective, le rapporteur appelle à **améliorer les outils statistiques** dont dispose le ministère de la justice afin de **dresser un état des lieux pertinent, exhaustif et précis** de l'ensemble des procédures et condamnations pénales, selon le contexte dans lequel les infractions ont été commises.

Moderniser le maintien de l'ordre et mieux contrôler l'activité des forces de sécurité

Mieux former les forces de sécurité

Les éléments recueillis par la commission d'enquête posent question sur la **fréquence des entraînements** et la **capacité des personnels à prendre part aux formations** auxquelles ils ont droit, compte tenu de l'engagement très élevé, voire quasi-permanent, des unités auxquelles ils appartiennent.

En application de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, la création de nouvelles unités mobiles s'accompagnera d'un **investissement supplémentaire dans la formation** au maintien de l'ordre. Afin de mieux atteindre cet objectif, le rapporteur appelle à **éliminer les sujétions qui pourraient entraver la tenue des entraînements communs et le suivi des formations** au maintien de l'ordre pour l'ensemble des unités appelées à prendre part à ces opérations.

Consolider les capacités matérielles d'intervention

Parallèlement, le rapporteur souligne l'intérêt **d'un renouvellement des moyens et armes de force intermédiaire** dans le contexte de mouvements revendicatifs, à la condition d'une adaptation et d'un contrôle de leur emploi. Il conviendrait à cet égard de développer l'usage de nouvelles armes intermédiaires comme les **canons à eau**.

De même, le rapporteur appelle à **élargir les conditions d'emploi des drones** aux plans juridique et opérationnel, afin d'optimiser leur usage dans les opérations de maintien de l'ordre.

Cultiver le lien de confiance entre la police et la population

Depuis plusieurs années, le contrôle de l'action des forces de l'ordre par les inspections générales fait parfois l'objet d'un relatif **scepticisme**, voire d'une **défiance affirmée**. Face à ce scepticisme, le rapporteur juge opportun de **faire évoluer le statut et les attributions des inspections**, en **supprimant la tutelle administrative des directions générales** et en les rattachant directement au ministère de l'intérieur.

Il pourrait même être envisagé un contrôle externe de l'action des forces de l'ordre sous la forme d'une **autorité publique indépendante**. Sur ce point, le rapporteur suggère **d'habiliter la Défenseure des droits à saisir directement les inspections générales** aux fins d'enquête administrative.

Dans le même objectif, le rapporteur invite à examiner, et le cas échéant réviser les conditions pratiques permettant de concilier les obligations de **transparence** – et notamment le **port du RIO** – avec les impératifs du **maintien de l'ordre** et la **protection des membres des forces de l'ordre**.

Poursuivre la rénovation du cadre juridique afin de prévenir et réprimer les violences commises lors des rassemblements

À rebours d'initiatives législatives récentes prônant l'amnistie des auteurs de violences, le rapporteur réaffirme la nécessité de **consolider l'arsenal administratif et judiciaire** pour renforcer l'efficacité de la lutte contre les auteurs de violences commises lors des manifestations.

Clarifier le cadre juridique des contrôles préventifs

En premier lieu, le rapporteur appelle à clarifier par voie réglementaire, les **objets, matériels et équipements dont la possession est autorisée ou non lors des manifestations**. Cette clarification doit permettre de limiter les risques d'utilisation abusive des dispositions du code de procédure pénale relatives aux fouilles préventives.

Renforcer la peine complémentaire d'interdiction de manifester

Afin de développer encore l'emploi de la peine par les juridictions, le rapporteur préconise de consacrer son **caractère obligatoire pour les auteurs de délits d'une particulière gravité commis lors des manifestations**. Il recommande également d'étendre le champ de la peine aux **infractions concernant la participation, armée ou non, à des attroupements** après l'exécution de sommations.

Afin de renforcer l'effectivité de la peine, le rapporteur recommande d'expérimenter une **obligation de pointage au commissariat ou à la gendarmerie** des personnes condamnées à une interdiction de manifester, selon des modalités déterminées par l'autorité judiciaire. En outre, il convient de modifier le code de procédure pénale de façon à intégrer l'interdiction de manifester dans le champ des obligations dont la **violation peut justifier la rétention de la personne concernée**, pour une durée maximale de vingt-quatre heures.

Enfin, le **quantum de la peine encourue en cas de violation devrait être renforcé**, en l'alignant sur celui des peines encourues en cas de violation des interdictions de paraître et de séjour – soit deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

Poursuivre la rénovation du cadre juridique afin de prévenir et réprimer les violences commises lors des rassemblements

Mieux lutter contre les associations et groupements de fait qui provoquent à la violence

La loi du 24 août 2021 confortant les principes de la République a permis d'élargir le champ des motifs pour lesquels des associations ou groupements de fait peuvent être dissous par décret en conseil des ministres.

Les travaux de la commission d'enquête ont toutefois mis en lumière les **stratégies de dissimulation ou d'atténuation de leurs propos** mises en place par les groupuscules concernés, compliquant la caractérisation, par les services du ministère de l'intérieur, d'une provocation à la violence. Aussi, le rapporteur suggère de préciser, à l'article L.212-1 du code de la sécurité intérieure, que les **groupements peuvent être dissous pour provocation « directe ou indirecte »** à des agissements violents.

Garantir l'effectivité des dissolutions prononcées

Ainsi que l'a indiqué la préfecture de police de Paris à la commission d'enquête, l'effet utile des dissolutions est diminué par la possibilité pour ses membres de poursuivre, sous une autre bannière, leurs activités illicites. Aussi, le rapporteur appelle à **vérifier systématiquement que la dissolution n'a pas donné lieu à la poursuite d'activités sous une autre forme**, et, le cas échéant, engager dès que possible des poursuites judiciaires. Il paraît également souhaitable de créer un régime spécifique de dévolution des biens et de gel des avoirs des groupements dissous.

Perfectionner le traitement judiciaire des violences

La judiciarisation des auteurs de violences commises en marge des manifestations se heurte à plusieurs difficultés liées à l'établissement de la preuve, au déroulement de la procédure de garde à vue et à l'utilisation des notes préparées par les services de renseignement.

Face à ces difficultés, le rapporteur émet une série de recommandations, tenant notamment à **systématiser le port des caméras piétons** lors des opérations de maintien de l'ordre et assouplir les conditions de déclenchement des enregistrements; à généraliser, lors des rassemblements à risques, la présence d'**équipes de policiers et de gendarmes dédiées à leur captation audiovisuelle**.

Le rapporteur considère en revanche qu'en l'absence de fondement juridique approprié tel qu'une expérimentation encadrée par la loi, et dans l'attente de résultats convaincants en matière probatoire, le recours aux **produits de marquage codé** par les forces de l'ordre devrait être suspendu.

Les recommandations de la commission d'enquête

Recommandation n° 1 : Améliorer les outils statistiques dont dispose le ministère de la justice afin de dresser un état des lieux pertinent, exhaustif et précis de l'ensemble des procédures et condamnations pénales selon le contexte dans lequel les infractions ont été commises.

Recommandation n° 2 : Évaluer la pertinence opérationnelle de l'articulation et du format des unités de maintien de l'ordre affectées à l'encadrement des rassemblements et des manifestations au regard des exigences du schéma national du maintien de l'ordre.

Recommandation n° 3 : Doter les forces de l'ordre de moyens techniques (panneaux indicateurs, dispositifs sonores) permettant d'assurer l'information des participants aux cortèges et rassemblements sur le lieu des manifestations et de communiquer efficacement à leur destination.

Recommandation n° 4 : Conforter les effectifs et la présence des officiers de liaison dans les manifestations et les rassemblements dont les organisateurs sont déclarés et identifiés.

Recommandation n° 5 : Diffuser des supports explicatifs du régime des sommations dans le cadre du dispositif de liaison et d'information déployé préalablement aux rassemblements et manifestations.

Recommandation n° 6 : Préciser les conditions opérationnelles d'exercice des missions respectives des journalistes et des forces de l'ordre en cas de manifestations et rassemblements violents dans le cadre du comité de liaison mensuel prévu par le schéma national du maintien de l'ordre.

Recommandation n° 7 : Envisager la création d'un statut d'observateur indépendant pour les rassemblements et manifestations et lui assurer une reconnaissance ainsi qu'une protection adéquate dans le cadre du schéma national du maintien de l'ordre.

Recommandation n° 8 : Inscrire la création des unités de force mobile dans la trajectoire fixée par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

Recommandation n° 9 : Assurer la formation au maintien de l'ordre des unités non spécialisées. Créer les conditions d'un meilleur accès aux dispositifs de formation des unités spécialisées, notamment ceux développés à la suite de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

Recommandation n° 10 : Procéder à l'évaluation régulière des armes utilisées lors des opérations de maintien de l'ordre dans le contexte de mouvements revendicatifs au regard de leur puissance et de leur précision.

Recommandation n° 11 : Renforcer les formations sur le maniement des armes employées dans les manifestations et les rassemblements.

Recommandation n° 12 : Renouveler les moyens et les armes de force intermédiaire à la disposition des forces de l'ordre dans le contexte de mouvements revendicatifs de façon à conforter leur capacité à apporter une réponse graduée aux troubles qu'elles constatent, notamment par le déploiement des canons à eau.

Les recommandations de la commission d'enquête

Recommandation n° 13 : Élargir les conditions d'emploi des drones aux plans juridique et opérationnel dans le cadre fixé par le décret n° 2023-283 du 19 avril 2023.

Recommandation n° 14 : Dans la chaîne de commandement unifiée qui prévaut à Paris, pérenniser la pratique consistant à associer l'ensemble des responsables des unités chargées de la sécurisation des manifestations et des rassemblements.

Recommandation n° 15 : Poursuivre le renforcement des crédits budgétaires affectés aux services du renseignement territorial et développer dans les meilleurs délais l'offre de formation interservices spécialisée en matière de renseignement prévue par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

Recommandation n° 16 : Intensifier, au sein de l'espace Schengen, la coopération entre les services chargés de la sécurisation des rassemblements et des manifestations.

Recommandation n° 17 : Étayer l'indépendance de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale en supprimant la tutelle administrative des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales.

Recommandation n° 18 : Donner à la Défense des droits le pouvoir de saisir directement les inspections générales aux fins d'enquêtes administratives.

Recommandation n° 19 : Examiner, et le cas échéant réviser, les conditions pratiques permettant de concilier les obligations de transparence, notamment relatives au port du référentiel des identités et de l'organisation (RIO), avec les impératifs du maintien de l'ordre et de la protection des personnels des forces de l'ordre.

Recommandation n° 20 : Clarifier, par voie réglementaire, les objets, matériels ou équipements dont la possession est ou non autorisée lors des manifestations.

Recommandation n° 21 : Modifier l'article 141-4 du code de procédure pénale afin d'intégrer l'interdiction de manifester dans le champ des obligations dont la violation peut justifier la rétention de la personne concernée, pour une durée maximale de vingt-quatre heures.

Recommandation n° 22 : Élargir le champ des infractions susceptibles de donner lieu à la peine complémentaire d'interdiction de manifester aux délits d'attroupement prévus par les articles 431-4 à 431-6 du code pénal.

Recommandation n° 23 : Consacrer le caractère obligatoire de la peine complémentaire d'interdiction de manifester infligée aux auteurs de délits d'une particulière gravité commis au cours des manifestations.

Recommandation n° 24 : Aligner le quantum de la peine encourue en cas de violation de l'interdiction de manifester sur celui des peines encourues en cas de violation des interdictions de paraître et de séjour, soit deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

Les recommandations de la commission d'enquête

Recommandation n° 25 : Expérimenter une obligation de pointage au commissariat ou à la gendarmerie des personnes condamnées à une interdiction de manifester, selon des modalités déterminées par l'autorité judiciaire.

Recommandation n° 26 : Préciser à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure que la provocation à des agissements violents peut être « directe ou indirecte ».

Recommandation n° 27 : Vérifier systématiquement que les associations ou groupements de fait dissous n'ont pas poursuivi leur activité illicite sous une autre forme, et, le cas échéant, engager dès que possible des poursuites judiciaires sur le fondement de l'article 435-15 du code pénal.

Recommandation n° 28 : Créer un régime spécifique de dévolution des biens et de gel des avoirs des associations et groupements de fait dissous sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

Recommandation n° 29 : Suspendre le recours aux produits de marquage codé par les forces de l'ordre lors des manifestations tant qu'une expérimentation strictement encadrée et donnant lieu à l'évaluation précise de leur intérêt probatoire n'a pas été préalablement menée à bien.

Recommandation n° 30 : Systématiser le port des caméras piétons lors des opérations de maintien de l'ordre et assouplir les conditions dans lesquelles les enregistrements peuvent être déclenchés.

Recommandation n° 31 : Généraliser, lors des manifestations et rassemblements considérés « à risques », la présence d'équipes de policiers et de gendarmes dédiées à la captation audiovisuelle du déroulement des manifestations et rassemblements concernés.

Recommandation n° 32 : Sensibiliser les agents interpellateurs à la bonne utilisation des fiches de mise à disposition, dans l'objectif de contextualiser de la façon la plus détaillée et la plus complète possible les infractions commises par les individus mis en cause.

Recommandation n° 33 : Renforcer la coordination et le partage d'informations en temps réel entre les agents interpellateurs et les officiers de police judiciaire.

Recommandation n° 34 : Faciliter les liaisons téléphoniques entre les officiers de police judiciaire et le parquet en dimensionnant les centres d'appels des tribunaux judiciaires selon le nombre de magistrats de permanence.

Recommandation n° 35 : Retranscrire dans le code de procédure pénale la réserve d'interprétation posée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 octobre 2023 relative au respect du principe de dignité de la personne placée en garde à vue.

Recommandation n° 36 : Créer des groupes locaux de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre les auteurs de violences commises à l'occasion des manifestations et rassemblements

