

**Proposition de résolution (n°1064)
tendant à la création d'une commission d'enquête sur la structuration, le
financement, l'organisation des groupuscules et la conduite des manifestations
illicites violentes entre le 16 mars 2023 et le 4 avril 2023**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Florent Boudié

3 mai 2023

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 4 avril dernier, la présidente du groupe Renaissance, Mme Aurore Bergé, et des membres de ce groupe, ainsi que M. Laurent Marcangeli, président du groupe Horizons, et les membres de celui-ci, ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la structuration, le financement, l'organisation des groupuscules et la conduite des manifestations illicites violentes entre le 16 mars et le 4 avril 2023.

Contester un projet politique, s'opposer à une réforme et manifester, sont des comportements non seulement normaux, mais sains dans le cadre d'une société démocratique et pluraliste, où l'expression de tous les courants est assurée et respectée. En revanche, la violence, quelle qu'en soit la forme, n'est pas admissible en démocratie, et ne saurait être un moyen normal d'expression d'opinions, encore moins un moyen toléré. Or, depuis le 16 mars dernier, notre pays a été le théâtre d'actions violentes d'une rare intensité, pendant ou en marge de manifestations sur la voie publique, à l'occasion de rassemblements spontanés ou, s'agissant de Sainte-Soline, dans ce qui, s'agissant des auteurs des violences, s'apparentait plus à une action préméditée et organisée qu'à une mobilisation destinée à faire valoir des revendications légitimes.

Entre le 16 mars et le 4 avril 2023, plus d'un millier de femmes et d'hommes membres des forces de sécurité intérieure ont été blessés, souvent à l'occasion d'affrontements violents recherchés par des individus et des groupuscules qu'on ne saurait qualifier de manifestants sans insulter ceux qui défilent pacifiquement dans les cortèges.

Entre le 16 mars et le 4 avril 2023, des centaines de dégradations, parfois très lourdes, ont été perpétrées contre des bâtiments publics, des symboles de l'autorité républicaine, des véhicules de police et de gendarmerie, mais aussi contre des biens privés dont le seul tort était de se trouver sur le chemin d'activistes déchaînés, mus par une volonté de destruction.

Entre le 16 mars et le 4 avril 2023, de nombreux manifestants ont, eux aussi, subi les conséquences de cette violence exacerbée, parfois dans leur chair, et pour tous dans le libre exercice de leur droit constitutionnel de manifester, à cause des agissements de *black blocs* et d'activistes radicaux.

Ces violences sont-elles la manifestation d'un sentiment de supériorité idéologique, en vertu duquel le point de vue personnel prime la règle commune, l'opinion individuelle supplante-t-elle la loi de la République et le fonctionnement régulier des institutions ? Sont-elles le fait d'individus présents dans le seul but d'en découdre avec les forces de l'ordre et de « casser du flic » ?

Le degré inouï de violence constaté à l'occasion ou en marge de ces manifestations et rassemblements, le spectre que cette violence fait planer sur nos institutions et notre pacte républicain, et le risque qu'elle fait peser sur les droits et libertés dont chacun doit pouvoir disposer, en démocratie, pour faire valoir ses opinions, commandent que notre Assemblée, dans le cadre de ses prérogatives constitutionnelles, puisse se saisir de ces événements.

Telles sont les raisons qui ont conduit les groupes Renaissance et Horizons à déposer cette proposition de résolution, afin que la représentation nationale puisse se pencher sur les groupes auteurs ou promoteurs des violences constatées et la conduite des manifestations qui en furent le théâtre, dans le cadre d'une commission d'enquête qui relève d'une exigence de salubrité démocratique.

Aux termes de l'article 140 du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête fait l'objet d'un examen par la commission permanente compétente, chargée :

– de s'assurer de la recevabilité juridique de la proposition de résolution, en vérifiant la satisfaction de trois conditions ;

– de se prononcer sur l'opportunité de la proposition – sauf si cette dernière résulte de la mise en œuvre du « droit de tirage » prévu au deuxième alinéa de l'article 141 du RAN.

I. UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION DONT LA RECEVABILITÉ JURIDIQUE PARAÎT ACQUISE

Les conditions de recevabilité juridique d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont prévues au I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ⁽¹⁾, et déclinées aux articles 137 à 139 du RAN :

– la première condition exige une détermination précise de l'objet de l'enquête ;

– la seconde condition exclut la réitération des travaux d'une commission d'enquête antérieure pendant au moins un an à compter du terme de ses travaux ;

– la troisième exclut la création d'une commission d'enquête sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires en cours.

Ces trois conditions apparaissent en l'espèce remplies.

A. UN OBJET D'ENQUÊTE PRÉCIS

Ainsi que le prévoit le deuxième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, une commission d'enquête est formée « *pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* ». Cette exigence est reprise comme condition de recevabilité juridique par l'article 137 du RAN, aux termes duquel la proposition de résolution doit « *déterminer avec précision [...] les faits qui donnent lieu à enquête* » ⁽²⁾.

L'article unique de la proposition de résolution tend à créer une commission d'enquête « *sur la structuration, le financement, l'organisation des groupuscules*

(1) Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(2) Ou les services ou entreprises publics, si la commission d'enquête porte sur la gestion de services publics ou d'entreprises nationales.

et la conduite des manifestations illicites violentes entre le 16 mars 2023 et le 4 avril 2023 ».

Sans préjuger d'éventuels aménagements qui pourraient être apportés (*cf. infra*, II, A, 4), cette formulation remplit manifestement la première condition de recevabilité.

D'une part, l'objet est clairement défini et se comprend par son texte même. Au demeurant, s'il en était besoin, l'exposé des motifs de la proposition de résolution précise les faits faisant l'objet de l'enquête souhaitée en déclinant d'abord, chiffres à l'appui, les événements violents de Sainte-Soline et d'autres actions intervenues dans différentes villes de France depuis le 16 mars 2023, ainsi que les conséquences humaines et matérielles de ces événements, avant de conclure en justifiant la création d'une commission d'enquête pour faire « *toute la lumière sur les conditions et les moyens par lesquels des activistes et groupuscules organisent et conduisent ces mobilisations ultraviolentes, en interrogeant notamment leurs sources de financement et leurs liens avec les partis politiques institués.* » Ces éléments sont ainsi de nature à lever toute éventuelle ambiguïté sur l'acception à donner au terme de « groupuscules » dans l'article unique de la proposition, ces groupuscules étant ceux impliqués dans les mobilisations ultraviolentes précédemment mentionnées.

En tout état de cause, à supposer que la formulation de l'article unique soit jugée comme insuffisamment précise – ce qui n'est pas le cas –, les précisions complémentaires apportées par l'exposé des motifs permettent de remplir la première condition de recevabilité : il est renvoyé, à titre d'exemple de précédent, à la proposition de résolution du président Olivier Marleix tendant à la création d'une commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France, jugée recevable (et dont la commission d'enquête issue de l'adoption de cette proposition a conclu ses travaux le 6 avril dernier) ⁽¹⁾.

D'autre part, le cadre temporel est précisément défini, les faits visés allant du 16 mars au 4 avril 2023, soit :

– des premières mobilisations à la suite de l'engagement, par la Première ministre, de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale pour 2023 sur le fondement de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution ;

– au jour de l'enregistrement de la proposition de résolution à la Présidence de l'Assemblée.

(1) Antoine Armand, Rapport sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France, *Assemblée nationale, XVI^e législature, n° 287, 5 octobre 2022, page 4.*

B. L'ABSENCE DE RENOUVELLEMENT DE TRAVAUX D'ENQUÊTE AYANT MOINS D'UN AN

Aux termes du cinquième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, une commission d'enquête ne peut être reconstituée avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de sa mission. Cette interdiction temporaire de reconstitution est précisée par le premier alinéa de l'article 138 du RAN, qui prévoit que la commission d'enquête dont la création est proposée ne doit pas avoir « *le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 [du RAN] ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou l'autre* » – l'article 145-1 du RAN vise l'hypothèse d'une commission permanente ou spéciale à laquelle ont été conférées les prérogatives d'une commission d'enquête, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée.

En l'espèce, cette **deuxième condition de recevabilité juridique est satisfaite** : aucune commission d'enquête, ou commission permanente ou spéciale dans le cadre de l'article 5 *ter* précité, n'a conclu ses travaux sur le même objet que celui ici proposé.

Les derniers travaux pouvant être rapprochés de l'objet de la commission d'enquête dont la création est proposée, en ce qu'ils portaient sur des groupuscules, sont ceux de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême-droite en France, dont le rapport a été publié il y a près de quatre ans, le 6 juin 2019 ⁽¹⁾.

Les actes de violences et de vandalisme commis en marge de manifestations de « Gilets jaunes » ont fait l'objet d'une mission d'information sénatoriale en 2019 ⁽²⁾, n'affectant nullement la recevabilité de la présente proposition : d'une part, le délai de douze mois est largement consommé, d'autre part, il s'agissait d'une mission d'information – au demeurant sénatoriale – et non d'une commission d'enquête.

Enfin, la circonstance qu'une mission d'information sur l'activisme violent a été créée par la commission des Lois de l'Assemblée le 7 février dernier n'est pas, là non plus, de nature à compromettre la recevabilité de la proposition : outre la différence d'objet, il ne s'agit pas des hypothèses prévues à l'article 138 du RAN. La prise en compte de cette mission d'information relève ainsi, non de la recevabilité juridique de la proposition de résolution, mais de son opportunité, qu'elle ne remet d'ailleurs pas en cause (*cf. infra*, II, B).

(1) Rapport au nom de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2006*, 6 juin 2019.

(2) Rapport sur les moyens mis en place pour faire face aux nouveaux actes de violences et de vandalisme commis à Paris, *Sénat, session ordinaire de 2018-2019, n° 450*, 10 avril 2019.

C. LA SATISFACTION DE LA CONDITION TENANT AUX POURSUITES JUDICIAIRES

La troisième et dernière condition de recevabilité est fixée au troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, et déclinée à l'article 139 du RAN ; elle interdit la création d'une commission d'enquête sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires – et impose la fin des travaux d'une commission d'enquête si les faits sur lesquels elle porte font l'objet, après sa création, d'une information judiciaire.

Pour vérifier la satisfaction de cette condition, l'article 139 du RAN prévoit l'information, par le Président de l'Assemblée nationale, du garde des Sceaux, ministre de la justice, au sujet du dépôt de toute proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête – à charge ensuite pour le garde des Sceaux d'indiquer, le cas échéant, si des poursuites judiciaires sur les faits visés sont en cours.

Interrogé par la Présidente de l'Assemblée en application de cet article 139, M. Éric Dupont-Moretti, garde des Sceaux, a indiqué dans un courrier du 28 avril 2023, que le périmètre de la commission d'enquête dont la création est demandée « *est susceptible de recouvrir des procédures diligentées* » du chef de différentes infractions.

Il appartiendra ainsi à la commission d'enquête, tout au long de ses travaux, de veiller à ce que ses investigations ne portent pas sur des questions relevant exclusivement des compétences de l'autorité judiciaire, et donc de ne pas étudier les faits précis commis pendant ou en marge de manifestations, qui ont été identifiés comme constitutifs d'infractions pénales et font l'objet de poursuites judiciaires.

Cette réserve ne prive en aucun cas d'objet la commission d'enquête souhaitée. Cette dernière n'a en effet pas vocation à aborder des faits spécifiques et précisément identifiés pour en rechercher les auteurs et apporter une réponse pénale ; elle a pour ambition d'étudier, de façon plus large et globale, la structuration et le financement des groupuscules prenant part aux violences au cours ou en marge de manifestations, ainsi que la conduite de ces dernières.

Il s'agit au demeurant d'une réserve usuelle pour ne pas dire systématique, nombreuses étant les commissions d'enquête se penchant sur des faits liés à des procédures judiciaires ⁽¹⁾.

(1) Réserve que l'on retrouve ainsi, pour ne prendre que quelques exemples récents, s'agissant de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France, de celle chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements ayant conduit aux attaques commises à la préfecture de police de Paris le jeudi 3 octobre 2019 ou encore, plus récemment, de la commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire et de l'appareil judiciaire ayant conduit à l'assassinat d'un détenu le 2 mars 2022 à la maison centrale d'Arles.

*

* *

À l'aune de l'ensemble de ces éléments, et sous la réserve – au demeurant habituelle – mentionnée au point C, il apparaît que la création de la commission d'enquête envisagée est juridiquement recevable.

II. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DONT L'OPPORTUNITÉ EST ÉVIDENTE

Si elle paraît bien juridiquement recevable, la présente proposition de résolution est également manifestement opportune – point sur lequel la commission des Lois doit se prononcer en application du premier alinéa de l'article 140 du RAN, cette proposition de résolution n'ayant pas été déposée dans le cadre d'un « droit de tirage ».

A. DES VIOLENCES INQUIÉTANTES ET DANGEREUSES QUI SAPENT L'ORDRE RÉPUBLICAIN ET LE DROIT DE MANIFESTER

L'arsenal juridique français permettant de faire face aux violences lors de rassemblements publics est relativement étoffé, et a été récemment enrichi afin, non seulement de réprimer les violences, mais aussi – voire surtout – de les prévenir. Peuvent ainsi être mentionnées, sans prétendre à l'exhaustivité :

– les mesures destinées à éviter la présence de casseurs pendant des manifestations, résultant de la loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations ⁽¹⁾ ;

– le renforcement des dispositions pénales en cas d'atteintes aux forces de l'ordre et en matière de détention ou d'usage d'engins pyrotechniques, dans le cadre de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés ⁽²⁾ ;

– les évolutions apportées par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ⁽³⁾, notamment en matière de dissolution d'associations ou de groupements de fait et de transparence financière des associations ;

– ou encore, de façon plus transversale, l'accroissement sans précédent des moyens alloués au ministère de l'Intérieur par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, qui inclut notamment dans la feuille de route pluriannuelle du ministère la lutte contre les groupuscules violents ⁽⁴⁾.

(1) Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

(2) Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

(3) Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

(4) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, rapport annexé, point 3.3.4.

Malgré ce cadre juridique robuste, les événements constatés à l'occasion des manifestations et rassemblements entre le 16 mars et le début du mois d'avril 2023 illustrent la difficulté – voire l'impossibilité – d'empêcher tout débordement, surtout si, plutôt qu'une manifestation des opinions et la défense de revendications, sont en cause des violences volontaires liées à la recherche directe d'un affrontement avec les forces de l'ordre.

1. Un accroissement intolérable des violences lors de mobilisations

a. Les violences constatées lors de la contestation de la réforme des retraites

Lors des dix premières journées nationales d'action contre la réforme des retraites auxquelles avait appelé l'intersyndicale, plus de mille femmes et hommes des forces de sécurité intérieure (1 083) ont été blessés, et 1 442 interpellations ont eu lieu. Néanmoins, ces chiffres globaux ne permettent pas de percevoir la nette évolution de la violence à partir de la mi-mars :

– le nombre moyen de blessés parmi les forces de sécurité intérieure pour les huit premières journées nationales d'action est d'environ 40, et celui des interpellations est d'un peu moins de 80 ;

– en revanche, la première journée nationale d'action organisée après le 16 mars 2023, celle du 23 mars, a vu 552 membres des forces de sécurité intérieure blessés, et 428 personnes interpellées ; au cours de la journée nationale d'action suivante, le 28 mars, ce furent 216 membres des forces de sécurité intérieure qui furent blessés, et 402 personnes interpellées.

Ces chiffres, produits par le ministère de l'intérieur lors de l'audition du ministre par la commission des Lois de l'Assemblée le 5 avril dernier, illustrent l'accroissement des violences à partir du 16 mars : alors que les journées nationales d'action consistent en des manifestations traditionnelles autorisées et encadrées, elles sont, malheureusement, de plus en plus le théâtre, en marge des défilés officiels, de violences de la part d'individus ou de groupuscules cherchant à en découdre.

Parallèlement à ces faits, fruits d'affrontements entre forces de l'ordre et activistes, entre le 16 mars et le 5 avril 2023, le ministère de l'intérieur a dénombré :

– 299 atteintes contre des institutions publiques telles que des préfectures, des mairies ou des conseils départementaux ;

– 132 atteintes contre des permanences parlementaires ;

– 33 plaintes déposées par des membres du Gouvernement ou des élus pour menaces ou outrages ;

– 13 incendies de bâtiments, 58 incendies de véhicules et 2 500 incendies de voie publique.

Les images des poubelles en flamme dans les rues de Paris le soir du 16 mars 2023, celles d'un incendie touchant un immeuble d'habitation dans cette même ville après la manifestation du 23 mars suivant, la porte en flamme de l'hôtel de ville de Bordeaux le même soir ou encore l'incendie de la façade d'un établissement de restauration le 6 avril 2023, autant d'événements qui ont alimenté les chaînes d'information et fait le tour du monde, témoignent de la transformation de la situation. Parallèlement ou après les cortèges de manifestants présents sur la voie publique pour faire valoir, légitimement, leurs revendications, certains ne poursuivent qu'un objectif d'affrontement, de violence et de destruction, en un mot : de chaos.

Ces violences ne sont, au demeurant, pas cantonnées aux marges des défilés traditionnels : des manifestations spontanées, voire des rassemblements malgré des arrêtés préfectoraux d'interdiction, ont été, plusieurs soirs, le théâtre de dégradations et d'actions destinées à détruire et à chercher l'affrontement avec les forces de l'ordre.

b. Le déchaînement de violences à Sainte-Soline

Enfin, parallèlement à ces événements liés à la réforme des retraites, a eu lieu le 25 mars 2023 à Sainte-Soline (Deux-Sèvres) un véritable déchaînement de violences, dans le cadre d'une manifestation pourtant expressément interdite par un arrêté préfectoral du 17 mars 2023, qui n'a pas été contesté en justice.

Pour mémoire, l'intention préfectorale d'interdire la manifestation avait été communiquée dès le 10 mars – l'interdiction formelle intervenant, donc, le 17 mars. Entre cette seconde date et le 22 mars, la préfète des Deux-Sèvres a pris huit arrêtés interdisant ou restreignant le transport d'armes et d'artifices, le survol de la zone ou encore la circulation d'engins agricoles (arrêtés non contestés pour six d'entre eux, et validés par le juge administratif pour les deux autres).

Parmi les 8 000 manifestants décomptés par le ministère de l'Intérieur – et, répétons-le, présents malgré l'interdiction de la manifestation, qui rendait la participation à celle-ci constitutive d'une infraction pénale –, un millier de membres de groupuscules extrémistes, venant pour certains de pays voisins, se sont retrouvés pour affronter les forces de l'ordre, sans lien avec la cause environnementale – voire au détriment de celle-ci.

Le militant suédois Andreas Malm, interrogé sur les événements de Sainte-Soline, a ainsi relevé que « *le niveau de combativité des manifestants était impressionnant. Il y avait comme une "division des tâches" entre celles et ceux qui sont allés plus à l'affrontement avec les forces de l'ordre et celles et ceux qui n'y sont pas allés. Mais on sentait qu'il y avait une approbation tacite de ce rapport de force avec la police. Ce degré d'affrontement, c'est quelque chose d'inédit pour moi.* »⁽¹⁾

(1) Andreas Malm, entretien à Médiapart, 27 mars 2023.

Comme le relève par ailleurs la préfète des Deux-Sèvres, dans un rapport mentionné par le ministre de l'intérieur devant la commission des Lois de l'Assemblée, « *l'objectif n'était pas d'entourer le chantier de la réserve, mais d'attaquer les forces de l'ordre en causant le plus de dommages humains et matériels possibles* », la direction générale de la gendarmerie nationale soulignant quant à elle que « *ce déchaînement de violence organisé et coordonné visait à mettre en échec la capacité à maintenir l'ordre public et à assurer la protection des institutions.* » ⁽¹⁾

En effet, des scènes relevant davantage d'un théâtre d'opérations militaires que d'une manifestation pacifique ont été constatées, avec des charges d'individus organisés, armés et équipés contre les forces de l'ordre, ou encore l'incendie de véhicules de gendarmerie.

Il suffit, à cet égard, de se pencher sur le matériel saisi par les forces de l'ordre avant ou au cours des événements pour se rendre compte de la réalité d'un dessein violent et préparé, prémédité : armes blanches, mortiers, frondes à billes d'acier, cocktails Molotov, boules de pétanques, bidons d'essence, mélanges incendiaires à retardement, bonbonnes de gaz... Autant d'instruments qui ne vont guère de pair avec une revendication apaisée dans le cadre de l'exercice du droit de manifester.

Comme l'a rappelé le président de notre commission des Lois lors de l'audition du ministre de l'intérieur le 5 avril dernier, le bilan humain de cette journée s'est révélé particulièrement lourd : 47 gendarmes blessés, dont deux en urgence absolue, et entre 17 et 200 blessés parmi les manifestants, selon les décomptes, dont trois en urgence absolue.

2. Une systématisation des violences à la signification préoccupante

Les événements de Sainte-Soline et les violences constatées en marge de la contestation de la réforme des retraites depuis le 16 mars 2023 semblent traduire un changement de paradigme :

– la systématisation d'une volonté affichée de causer des violences et des troubles et de s'en prendre aux forces de l'ordre ou à des établissements qui seraient symboliques (tels que des bâtiments publics et des agences bancaires), pendant une manifestation et indépendamment des revendications défendues pacifiquement par les manifestants ;

– une forme d'internationalisation et de professionnalisation des actions violentes, comme en témoigne la présence d'activistes étrangers à Saint-Soline ;

(1) M. Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, Assemblée nationale, Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, audition du 5 avril 2023, séance de 9 heures, compte rendu n° 48, pages 2 et 3.

– la multiplication des atteintes aux élus, dont les permanences sont dégradées et qui font l’objet d’agressions, d’injure et de menaces – ces atteintes particulièrement préoccupantes touchant des élus de tous bords politiques ;

– la montée en puissance d’un sentiment de légitimation des violences au nom d’une cause supérieure à toutes les normes collectives et les valeurs communes, justifiant selon leurs auteurs de s’affranchir des lois de la République ;

– la relativisation, voire la justification des violences, qui ne seraient en réalité rien d’autres qu’une forme de défense face à l’action des pouvoirs publics, une réaction à de prétendues provocations des forces de l’ordre : la violence des manifestants répondrait ainsi à celle des institutions, et se trouverait dès lors absoute et légitimée ;

– le risque, à terme et si ces actions violentes ne sont pas jugulées, d’éroder le pacte républicain et de déboucher, en dernière extrémité, sur des mouvements de type insurrectionnel.

En outre, les violences commises pendant ou en marge de manifestations publiques, autorisées ou non, nuisent fondamentalement aux manifestants eux-mêmes : risques de blessures, dissuasion de venir défiler par crainte de violences, dévalorisation des revendications par une possible association entre ces violences et la cause défendue, *etc.* Ces violences constituent bel et bien une menace pour le droit de manifester publiquement ses idées et opinions ; elles en sont la négation.

Il est ainsi permis de craindre une forme de glissement dans notre société, où la manifestation pacifique d’une opposition, où la contestation normale de réformes et de décisions politiques, ne seraient plus possibles sans usage de violence.

3. Une enquête parlementaire nécessaire

Il apparaît donc non seulement utile, mais indispensable, que le Parlement, dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle, puisse faire la pleine lumière sur ces actions, à travers une enquête fouillée consacrée aux manifestations récentes et aux violences constatées pendant ou en marge de celles-ci, ainsi qu’aux acteurs de ces violences. Cette enquête aurait vocation à répondre aux questions suivantes :

– qui sont ces personnes, à quels groupes appartiennent-elles et, si tant est qu’elles en aient, quelles revendications politiques portent-elles ?

– comment ces groupes sont-ils structurés, organisés, quel est leur mode opératoire, quels sont leurs moyens de communication ?

– de quels financements ces groupes bénéficient-ils, et selon quelles modalités ?

– comment mieux prévenir la commission de violences en marge de manifestations, notamment sous l’angle du renseignement, des modalités de maintien de l’ordre et de la réponse pénale ?

La composition pluraliste de la commission d’enquête, dont les trente membres représenteront l’ensemble des groupes ainsi qu’en dispose l’article 142 du RAN, garantira aux travaux d’enquête leur objectivité et leur pertinence : il ne s’agit pas, en effet, de cibler en particulier et de façon prédéterminée un courant spécifique, mais bien d’appréhender l’ensemble des groupuscules et activistes dont les violences sont si préoccupantes pour notre société. Telle était d’ailleurs la démarche qui a conduit à enrichir le rapport annexé de la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur précitée d’un développement dédié à la « *lutte renforcée contre les groupuscules violents, notamment d’extrême droite et d’extrême gauche* », englobant l’ensemble des mouvances.

C’est précisément pour lutter contre de tels groupuscules violents que la compréhension des récents événements est nécessaire, non seulement pour pleinement assurer le bon ordre républicain, mais aussi pour garantir à chacun la possibilité de manifester sereinement ses opinions, sans craindre d’être pris dans un maelstrom de violences commises par des individus étrangers aux revendications portées.

4. Les aménagements susceptibles d’être apportés

Ainsi qu’il a été vu, l’objet de la commission d’enquête dont la création est proposée apparaît suffisamment précis pour satisfaire la condition de recevabilité prévue à l’article 137 du RAN. Néanmoins, des aménagements pourraient être apportés à la formulation actuellement retenue par l’article unique de la proposition de résolution, en particulier sur deux aspects.

- En premier lieu, si le **terme de la période d’enquête proposée** est fixé au 4 avril, jour de l’enregistrement de la proposition de résolution, il pourrait être intéressant de le repousser pour inclure d’autres manifestations et mobilisations, renforçant ainsi, s’il en était besoin, l’opportunité de la création de la commission d’enquête.

Une telle extension permettrait d’inclure, à titre d’exemple, les journées nationales d’action organisées à compter du 6 avril 2023, ainsi que les manifestations survenues à la suite des décisions du Conseil constitutionnel rendues le 14 avril sur la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 et sur la proposition de loi dont il était également saisi en vue de l’organisation d’un référendum d’initiative partagée. Il pourrait ainsi être proposé de fixer le terme de la période d’enquête au 3 mai 2023, date d’examen de la proposition de résolution en commission, ce qui inclurait notamment les manifestations et rassemblements du 1^{er} mai, marqués par d’importantes violences.

● En second lieu, les termes de « *conduite des manifestations illicites violentes* » pourraient se révéler restrictifs eu égard à l'ambition de l'enquête affichée par les auteurs de la proposition de résolution dans l'exposé des motifs de celle-ci.

D'une part, la notion de « *déroulement* » des manifestations pourrait être préférée à celle de « *conduite* » :

– prise dans une acception étroite, la conduite des manifestations cantonnerait les travaux de la commission d'enquête à la progression des défilés, voire à leur direction ;

– retenir les termes de déroulement des manifestations permettrait d'inclure non seulement cette progression, mais aussi tous les événements intervenant pendant, en marge et après les défilés et rassemblements, et les comportements de tous les acteurs impliqués.

D'autre part, retenir les seules manifestations illicites violentes exclurait :

– toutes les violences ayant émaillé les manifestations organisées durant les journées nationales d'action contre la réforme des retraites, qui étaient dûment autorisées ;

– mais aussi les violences constatées lors de manifestations ou rassemblements non illicites car non prohibés, couvrant aussi bien des manifestations et rassemblements qui avaient été organisés hors des journées nationales d'action mais étaient autorisés, ou encore des manifestations non déclarées sans être interdites pour autant.

La formulation actuelle risque ainsi de réduire le champ de l'enquête de façon indésirable – à titre d'exemple, cela aurait pour effet d'écarter :

– les violences physiques et les dégradations matérielles constatées à Paris le 16 mars 2023 à l'occasion de la manifestation Place de la Concorde et après celle-ci, l'interdiction initiale de la manifestation à cet endroit ayant été suspendue par le juge des référés du tribunal administratif de Paris ⁽¹⁾ ;

– les violences dont la journée du 1^{er} mai fut le théâtre, en particulier dans certaines villes comme Paris, à un degré d'intensité rarement atteint jusque-là dans le cadre de la contestation de la réforme des retraites.

(1) TA Paris, 16 mars 2023, Union syndicale Solidaires de Paris et al., n° 2305590.

L'appréhension pénale des manifestations

Le droit de manifester revêtant un caractère constitutionnel, ses limitations, en particulier pénales, sont strictement encadrées – et l'entrave à la liberté de manifestation est un délit passible d'un à trois ans d'emprisonnement, selon qu'il y ait ou non commission de violences (article 431-1 du code pénal).

● S'agissant de l'**organisation de manifestations**, constitue un délit passible de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, aux termes de l'article 431-9 du code pénal, le fait :

– d'avoir organisé une manifestation **sans l'avoir préalablement déclarée** dans les conditions prévues par la loi, ou d'avoir établi une **déclaration inexacte ou incomplète susceptible de tromper** sur l'objet ou les conditions de la manifestation ;

– d'avoir organisé une manifestation qui avait été **interdite**.

● S'agissant de la **participation**, les comportements suivants constituent, eux aussi, des délits :

– la **dissimulation volontaire du visage**, sans motif légitime, au sein ou aux abords d'une manifestation durant ou après laquelle ont lieu des troubles à l'ordre public (article 431-9-1 du code pénal) ;

– la participation à une manifestation en étant **armé** (article 431-10 du même code) ;

– la **participation délictueuse à un attroupement**, c'est-à-dire le fait de continuer volontairement à participer à un rassemblement susceptible de troubler l'ordre public malgré les sommations de se disperser (articles 431-3 et 431-4 dudit code).

Participer à une manifestation interdite en raison des risques de troubles à l'ordre public constitue une **contravention** de quatrième classe – et non un délit –, ainsi qu'en dispose l'article R. 644-4 du code pénal.

En revanche, **le seul fait de participer à une manifestation non déclarée ne constitue pas une infraction pénale**, ce qu'a expressément jugé la Cour de cassation dans un arrêt récent ⁽¹⁾.

(1) Cass., crim., 14 juin 2022, [n° 21-81.072](#).

B. L'ABSENCE DE RECOUPEMENT AVEC LA MISSION D'INFORMATION SUR L'ACTIVISME VIOLENT

S'il paraît difficile de remettre en cause l'opportunité d'enquêter sur les faits visés par la proposition de résolution, certains pourraient toutefois être tentés de la remettre en cause en s'appuyant sur les travaux de contrôle en cours, et singulièrement sur la mission d'information sur l'activisme violent.

Cette mission, créée le 7 février 2023 par la commission des Lois après que le bureau de cette dernière en eut approuvé le principe le 25 janvier précédent, a été confiée à nos collègues Jérémie Iordanoff (Écologiste-NUPES) et Éric Poulliat (Renaissance) ; ses travaux sont actuellement en cours.

1. Les prérogatives spécifiques aux commissions d'enquête

Sur la forme, rappelons que les prérogatives d'une commission d'enquête sont plus étendues que celles dont peut jouir une mission d'information.

D'une part, le rapporteur d'une commission d'enquête, aux termes de l'avant-dernier alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, peut procéder à des contrôles sur pièces et sur place, et se voir communiquer tout renseignement jugé utile (à l'exception des documents de service secrets concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité de l'État).

D'autre part, l'audition par une commission d'enquête revêt un caractère obligatoire : la personne que la commission souhaite entendre est tenue de déférer à sa convocation, et est entendue sous serment ; le refus de comparaître ou de prêter serment constitue un délit passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende – pouvant être assorti d'une interdiction de l'exercice des droits civiques à titre de peine complémentaire –, ainsi qu'en disposent les II et III de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée.

Enfin, les auditions d'une commission d'enquête sont, en principe, publiques – sauf décision de la commission d'appliquer le secret, dont la violation est sanctionnée, au titre de l'atteinte au secret professionnel, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Ces prérogatives renforcées font d'une commission d'enquête un instrument puissant en matière de contrôle parlementaire, lui permettant d'obtenir, pour éclairer ses travaux, des informations et des éléments qui pourraient être inaccessibles à une mission d'information.

2. Une commission d'enquête à l'objet plus ciblé et circonscrit

Sur le fond, l'objet de la mission d'information sur l'activisme violent et celui de la commission d'enquête dont la création est ici proposée ne se confondent pas.

Le champ de la mission d'information ne se limite en effet ni aux violences commises pendant ou en marge des récentes manifestations, ni aux groupuscules ayant commis ces violences, ni aux manifestations dont elles furent le théâtre.

L'objet de cette mission, qui n'est pas borné dans le temps, est beaucoup plus large, étant consacré à l'ensemble de l'activisme dans ses traductions violentes et à ses fondements historiques, idéologiques et sociologiques, afin d'appréhender ce phénomène, d'en identifier les ressorts, d'apprécier les réponses existantes et d'élaborer des recommandations ne se limitant pas aux aspects pénaux et de sécurité.

L'objet de la commission d'enquête envisagée est ainsi beaucoup plus circonscrit, à la fois parce qu'il cible certains événements récents précis et les

violences physiques et matérielles dont ils furent l'occasion, et parce qu'il porte en particulier sur l'organisation et le financement des groupes à l'origine de ces violences.

*

* *

L'ensemble de ces considérations met en lumière l'opportunité évidente de créer la commission d'enquête demandée par la présente proposition de résolution.