

N° 51

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 octobre 2018

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs,***

Par Mme Catherine TROENDLÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 575 (2017-2018) et 52 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN CADRE JURIDIQUE PROGRESSIVEMENT RENFORCÉ, MAIS QUI PEINE À RÉPONDRE À L'ACCROISSEMENT DES VIOLENCES DANS LES MANIFESTATIONS	8
A. L'ÉMERGENCE DES « BLACK BLOCS » : UN OBSTACLE À L'EXERCICE DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTER, UN DÉFI POUR LES POUVOIRS PUBLICS	8
B. DES PHÉNOMÈNES DE VIOLENCE INSUFFISAMMENT APPRÉHENDÉS PAR LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL	9
1. <i>Un arsenal juridique progressivement renforcé</i>	9
2. <i>Une judiciarisation du maintien de l'ordre encore complexe à mettre en œuvre dans la pratique</i>	11
II. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : MIEUX PRÉVENIR LES RISQUES DE VIOLENCE ET DE DÉBORDEMENTS EN AMONT, MIEUX RÉPRIMER LEURS AUTEURS EN AVAL	13
A. LA CRÉATION DE NOUVEAUX INSTRUMENTS AUX MAINS DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE (ARTICLES 1 ^{ER} À 3).....	13
B. LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS POUR LES AUTEURS DE VIOLENCES ET DE DÉGRADATIONS DANS LES MANIFESTATIONS (ARTICLES 4 À 6).....	13
C. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ CIVILE (ARTICLE 7).....	14
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : SÉCURISER LE DISPOSITIF JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI	14
A. LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT DES NOUVEAUX POUVOIRS CONFIÉS À L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE.....	14
B. UN AJUSTEMENT À LA MARGE DES DISPOSITIONS PÉNALES	15
C. UNE RÉÉCRITURE NÉCESSAIRE DU NOUVEAU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ CIVILE	16

EXAMEN DES ARTICLES	19
CHAPITRE I ^{ER} - MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE.....	19
• <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 211-3-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)	
Instauration de périmètres de contrôle lors des manifestations	19
• <i>Article 2</i> (art. L. 211-4-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester	26
• <i>Article 3</i> (art. L. 211-4-2 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) Création d'un fichier répertoriant les mesures d'interdiction administrative et judiciaire de manifester	30
CHAPITRE II - DISPOSITIONS PÉNALES.....	33
• <i>Article 4</i> (art. 431-9-1 [nouveau] du code pénal) Délit de dissimulation du visage dans une manifestation	33
• <i>Article 5</i> (art. 431-10 et 431-12 du code pénal) Sanction du port d'arme et du jet de projectile lors d'une manifestation	36
• <i>Article 6</i> (art. 131-32-1 [nouveau], 222-47, 322-15, 431-11, 434-38-1 [nouveau] du code pénal ; art. L. 211-13 [abrogé] du code de la sécurité intérieure) Peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique et élargissement des peines complémentaires applicables aux délits de participation délictueuse à une manifestation	38
CHAPITRE III - RESPONSABILITÉ CIVILE.....	43
• <i>Article 7</i> (art. 431-12-1 [nouveau] du code pénal ; art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) Responsabilité civile pour les dommages causés lors d'une manifestation	43
CHAPITRE IV (NOUVEAU) - APPLICATION OUTRE-MER	46
• <i>Article 8 (nouveau)</i> (art. 711-1 du code pénal, art. 804 du code de procédure pénale et art. L. 285-1, 286-1 et L. 287-1 du code de sécurité intérieure) Application en outre-mer	46
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63
TABLEAU COMPARATIF	65

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 17 octobre 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, puis de **M. François Pillet**, vice-président, la commission des lois a examiné le **rapport de Mme Catherine Troendlé** et établi son texte sur la **proposition de loi n° 575 (2017-2018)**, visant à **prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs**, présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.

Depuis quelques années, un grand nombre de manifestations sur la voie publique sont émaillées de violences et dégradations d'une particulière gravité, comme en ont récemment témoigné les importants dégâts commis par les Black Blocs lors des manifestations du 1^{er} mai 2018 à Paris.

La proposition de loi comporte un double volet, préventif et répressif, que la commission des lois a approuvés et sécurisés, par l'adoption de **10 amendements** de son rapporteur, **afin de prévenir efficacement les atteintes à l'ordre public dans le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis**.

Au titre du **volet préventif**, les préfets pourraient faire contrôler les effets personnels des passants (contrôles visuels et fouilles de sacs, palpations de sécurité) dans le périmètre et aux abords immédiats d'une manifestation (**article 1^{er}**). Ils pourraient aussi prononcer, à l'encontre des individus susceptibles de représenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, des interdictions personnelles de manifester, assorties le cas échéant d'une obligation de pointage dans un commissariat ou une gendarmerie (**article 2**). Serait également prévue la création d'un fichier national des personnes interdites de prendre part à des manifestations (**article 3**).

Au titre du **volet répressif**, l'infraction de dissimulation volontaire du visage dans une manifestation, dans des circonstances faisant craindre des troubles à l'ordre public, actuellement punie d'une contravention de la 5^e classe, serait transformée en un délit puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (**article 4**). L'infraction de participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme serait étendue afin de viser aussi les abords immédiats de la manifestation et de sanctionner la tentative de ces délits (**article 5**). Le champ de la peine complémentaire d'interdiction de manifester serait par ailleurs étendu (**article 6**).

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi prévoyait en outre d'instaurer une présomption de responsabilité civile collective en matière de dommages causés à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique. La commission des lois a préféré maintenir le régime de responsabilité sans faute de l'État tout en offrant la possibilité pour celui-ci d'exercer une action récursoire contre les personnes condamnées pour les violences ou dégradations à l'origine de ces dommages (**article 7**).

La commission des lois a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

Mesdames, Messieurs,

Depuis quelques années, nombre de manifestations sur la voie publique sont émaillées de phénomènes de violence inédits, comme en ont récemment témoigné les multiples dégâts et dégradations attribués aux « *Black blocs* » lors des manifestations du 1^{er} mai 2018, à Paris.

Perpétrés par de petits groupes d'individus organisés et équipés appartenant à la mouvance contestataire radicale, qui se mêlent aux cortèges pacifiques, ces actes de violence et de dégradations ont des conséquences matérielles lourdes pour notre société tout autant qu'ils nuisent au libre exercice du droit de manifester sur notre territoire.

C'est également la sécurité de nos forces de sécurité intérieure, au premier rang desquelles nos forces mobiles, qui, à chaque rassemblement violent, est menacée.

La proposition de loi n° 575 (2017-2018) *visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs*, présentée par le président Bruno Retailleau et plusieurs de nos collègues du groupe Les Républicains, a pour objet de renforcer notre arsenal juridique afin de mieux prévenir ces phénomènes de violence dans les manifestations.

Composée de sept articles, la proposition de loi comporte deux volets : un volet préventif, d'une part, qui vise à prévenir, le plus en amont possible, la participation de ces individus violents aux manifestations et confère, à cette fin, de nouveaux pouvoirs à l'autorité administrative ; un volet répressif, d'autre part, qui tend à sanctionner plus sévèrement les individus ayant commis des actes de violence ou de dégradations lors de manifestations.

Consciente de la nécessité de doter les pouvoirs publics d'un arsenal adapté pour faire face à cette radicalisation des mouvances contestataires, votre commission s'est attachée, lors de l'examen de ce texte, à rechercher un équilibre entre les impératifs de sauvegarde de l'ordre public et de protection des droits et des libertés constitutionnellement garantis.

I. UN CADRE JURIDIQUE PROGRESSIVEMENT RENFORCÉ, MAIS QUI PEINE À RÉPONDRE À L'ACCROISSEMENT DES VIOLENCES DANS LES MANIFESTATIONS

La radicalisation de l'action des groupes et mouvances contestataires lors des manifestations conduit à s'interroger aujourd'hui sur l'efficacité de l'arsenal juridique de maintien de l'ordre dont s'est doté notre pays au cours des dernières années.

A. L'ÉMERGENCE DES « BLACK BLOCS » : UN OBSTACLE À L'EXERCICE DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTER, UN DÉFI POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Si les débordements et les actes de violence dans le cadre des manifestations ne sont pas récents, les pouvoirs publics sont confrontés, depuis quelques années, à l'émergence d'un phénomène social nouveau, communément désigné par l'expression « *Black blocs* », qui, par son ampleur et son niveau de violence, fait obstacle à l'exercice de la liberté de manifester et remet en question la conception traditionnelle de l'ordre public.

Apparus pour la première fois en France au début des années 2000 en marge des manifestations altermondialistes, les « *Black blocs* » sont des groupes éphémères, qui se forment et se dissolvent à l'occasion de chaque manifestation, avec pour seul objectif de **se fondre aux cortèges pacifiques de manifestants en vue de commettre des dégradations et des actes de violence.**

Regroupant des individus proches des mouvements anticapitalistes, antifascistes radicaux et altermondialistes, les « *Black blocs* » entendent, **par leur action violente, faire passer des messages politiques** qui tiennent, pour la plupart, à la haine de l'État et de toute forme d'autorité, au rejet de la mondialisation, du capitalisme et de la société de consommation. Leurs actions offensives ciblent donc, en premier lieu, les bâtiments institutionnels, le mobilier urbain, les bâtiments commerciaux et les équipements publicitaires. Les forces de l'ordre sont également, dans une moindre mesure, prises à partie et visées en ce qu'elles incarnent l'autorité de l'État.

N'intervenant pendant longtemps que de manière sporadique, les « *Black blocs* » ont connu récemment, sous l'effet combiné de trois facteurs, une **montée en puissance** qui place les pouvoirs publics face à un défi de taille en termes de maintien de l'ordre :

- **leur présence s'est, tout d'abord, systématisée** au cours des grandes manifestations nationales, comme en ont par exemple témoigné les manifestations organisées à Rennes en mai 2016 contre la « loi travail » ainsi que les manifestations des 1^{ers} mai 2017 et 2018 à Paris ;

- par ailleurs, **le nombre de personnes participant ou se greffant à ces « Black blocs » a considérablement augmenté**, principalement en raison d'une large communication sur les réseaux sociaux. Au cours de la seule manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018, ce sont 1 200 « Black blocs » qui ont ainsi été dénombrés au sein et en marge des cortèges officiels à Paris, et près de 300 individus interpellés par les forces de l'ordre ;

- enfin, **leur action paraît à la fois s'être radicalisée et perfectionnée sur le plan organisationnel**, leur assurant une plus grande réactivité et une plus grande facilité à échapper aux forces de l'ordre.

B. DES PHÉNOMÈNES DE VIOLENCE INSUFFISAMMENT APPRÉHENDÉS PAR LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

1. Un arsenal juridique progressivement renforcé

Au cours des deux dernières décennies, le cadre juridique du maintien de l'ordre a progressivement évolué, au gré de plusieurs réformes législatives qui ont doté les pouvoirs publics de nouveaux outils destinés à mieux appréhender les débordements au cours des manifestations.

Relevant historiquement plutôt d'une logique de masse, qui reposait sur un traitement global de la manifestation par l'autorité administrative (interdiction d'une manifestation, dispersion des attroupements), la gestion du maintien de l'ordre au cours des manifestations a évolué vers une logique « chirurgicale », consistant à intervenir le plus en amont possible afin d'écarter de la foule les individus perturbateurs ou les « casseurs » et à les sanctionner.

Cette évolution s'est développée autour de deux volets.

Il a été procédé, tout d'abord, à un **élargissement des prérogatives de l'autorité administrative** en vue de mieux prévenir, en amont et au cours de la manifestation, les risques de débordements et de troubles à l'ordre public.

Alors que l'autorité préfectorale disposait de prérogatives historiques de police administrative pour interdire une manifestation ou en ordonner la dispersion, la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité* lui a ainsi conféré la possibilité :

- d'une part, d'autoriser ou d'imposer, lorsqu'elle est informée de la tenue imminente d'une manifestation ou d'un rassemblement de grande ampleur présentant des risques particuliers d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens, la mise en place d'un **dispositif de vidéoprotection temporaire**, pour une durée de quatre mois¹ ;

¹ Art. L. 252-6 et L. 252-7 du code de la sécurité intérieure.

- d'autre part, d'**interdire**, 24 heures avant une manifestation et jusqu'à dispersion, dans des lieux précisément définis, **le port et le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme** au sens de l'article 132-75 du code pénal¹.

Le cadre juridique relatif à l'organisation et à l'interdiction d'une manifestation ainsi qu'à la dispersion d'un attroupement sur la voie publique

Depuis le décret-loi du 23 octobre 1935 *portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public*, dont les dispositions figurent désormais aux articles L. 211-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, toute manifestation se déroulant sur la voie publique est soumise à une **déclaration préalable auprès de l'autorité administrative**, indiquant le but, le lieu, la date et l'heure du rassemblement, les groupes invités ainsi que l'itinéraire projeté.

Cette déclaration préalable **ne constitue pas un régime d'autorisation** ; elle a pour objectif principal de permettre aux pouvoirs publics d'anticiper au mieux la manifestation et d'organiser, en fonction des circonstances, le dispositif de maintien de l'ordre.

L'autorité investie des pouvoirs de police, à savoir le maire ou le préfet, dispose toutefois de la possibilité d'interdire la manifestation, lorsqu'elle est de nature à troubler l'ordre public (art. L. 211-4 du code de la sécurité intérieure) et à condition qu'il n'existe aucun autre moyen efficace pour le maintenir.

En vertu de l'article 431-9 du code pénal, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait d'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable, le fait d'avoir organisé une manifestation sur la voie publique ayant été interdite ou le fait d'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée.

Historiquement, l'autorité administrative dispose également de la **possibilité de procéder à la dispersion, le cas échéant par l'usage de la force publique et après deux sommations, d'un attroupement**, c'est-à-dire d'« un rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public, susceptible de troubler l'ordre public » (art. 431-3 du code pénal). S'il vise tout type de rassemblement, ce régime juridique confère aux pouvoirs publics des prérogatives spécifiques de maintien de l'ordre pour leur permettre de mettre fin à une manifestation qui, bien que légalement déclarée, donne lieu à des débordements de nature à troubler l'ordre public.

Surtout, le législateur a **considérablement renforcé, depuis vingt ans, l'arsenal répressif**, en créant une **série d'incriminations spécifiques** destinées à sanctionner, le plus en amont possible, les faits troublant ou susceptibles de troubler l'ordre public et commis à l'occasion d'une manifestation.

Ainsi, la loi précitée *d'orientation et de programmation pour la sécurité* du 21 janvier 1995 a **incriminé le port et le transport, sans motif légitime, d'artifices non détonants**, punis de 6 mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende².

¹ Art. L. 211-3 du code de la sécurité intérieure.

² Art. L. 2353-10 du code de la défense.

Elle a par ailleurs créé la **peine complémentaire d'interdiction de manifester**, susceptible d'être prononcée par un juge à l'encontre de toute personne condamnée pour des faits de violence ou de dégradations commis à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique¹.

Plus récemment, le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 a introduit dans le code pénal un article R. 645-14 qui punit d'une contravention de la 5^e classe la **dissimulation volontaire du visage**, par toute personne se trouvant au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public.

Enfin, la loi n° 2010-201 du 14 mars 2010 *renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public* a introduit un **nouveau délit incriminant les actes préparatoires** à la commission en réunion de faits de violence ou de dégradations dans le cadre d'une manifestation². Ce délit, puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, constitue une association de malfaiteurs spéciale, qui vise à écarter, en amont d'une manifestation, les bandes de casseurs et les groupes ultra-violents.

2. Une judiciarisation du maintien de l'ordre encore complexe à mettre en œuvre dans la pratique

La volonté de judiciariser le maintien de l'ordre et de mieux appréhender, au plan pénal, les débordements à l'occasion d'une manifestation se heurte, dans la pratique, à des difficultés opérationnelles majeures.

Force est en effet de constater que **l'articulation de la logique judiciaire et de la logique du maintien de l'ordre**, qui vise avant tout à préserver le bon déroulement de la manifestation et à éviter les débordements, **se révèle malaisée**. La mobilisation de forces mobiles pour extraire de la manifestation des individus n'est, à titre d'exemple, pas toujours souhaitable sur le plan tactique si elle conduit à déstabiliser une unité complète de maintien de l'ordre.

Comme l'a par ailleurs indiqué à votre rapporteur M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, le **traitement judiciaire, dans l'urgence, de faits délictuels commis en masse** dans le cadre d'une manifestation est **complexe**. Les contraintes liées aux opérations de maintien de l'ordre nuisent en effet, très souvent, à la qualité des procédures

¹ Art. L. 211-13 du code de la sécurité intérieure.

² L'article 222-14-2 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende « le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens ».

judiciaires diligentées ou à la collecte de preuves permettant d'imputer les infractions constatées aux personnes interpellées.

Qui plus est, la présentation aux autorités de police judiciaire, en masse, de personnes interpellées n'est généralement pas compatible avec le cadre juridique inhérent au placement en garde à vue. D'où une difficulté à engager les poursuites judiciaires, comme en témoigne l'écart généralement conséquent entre le nombre de personnes interpellées dans le cadre des manifestations et le nombre de personnes condamnées.

L'engagement de poursuites judiciaires est d'autant plus complexe à l'égard des « *Black blocs* » que ceux-ci disposent de **modes d'action spécifiques, conçus pour entraver toute action des pouvoirs publics**. Leur interpellation est ainsi rendue difficile par leur capacité à se fondre rapidement, une fois les faits commis, parmi les manifestants pacifiques, après avoir abandonné voire brûlé leurs équipements. Leur identification *a posteriori*, via des images de vidéoprotection par exemple, est également compromise dès lors qu'ils agissent masqués et vêtus de noir.

Au regard de ces difficultés et face à l'ampleur prise par le phénomène des « *Black blocs* », un **groupe de travail commun au ministère de la justice et au ministère de l'intérieur** a récemment été mis en place dans le but d'améliorer le traitement des infractions commises à l'occasion des manifestations.

Parmi les axes de réflexion soumis à ce groupe de travail figurent notamment : la meilleure intégration des agents de police judiciaire aux opérations ; la systématisation, en cours de manifestation, du recours aux procès-verbaux de mise à disposition ; l'accélération, en aval, du traitement judiciaire des personnes interpellées.

Votre rapporteur note, à cet égard, que la mise en place, comme le propose le parquet de Paris, d'une **enceinte de police judiciaire dédiée au traitement du maintien de l'ordre sur la commune parisienne** mérite une attention particulière. Une telle structure regroupant, au sein d'un même lieu, à la fois des agents des forces de l'ordre et des membres du parquet, permettrait de centraliser et de fluidifier le traitement judiciaire des personnes interpellées à l'occasion d'une manifestation et de disposer, à cet effet, d'équipes dédiées. Elle faciliterait également la gestion des placements en garde à vue, actuellement complexifiés par la répartition des personnes interpellées entre plusieurs commissariats sur la commune parisienne.

II. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : MIEUX PRÉVENIR LES RISQUES DE VIOLENCE ET DE DÉBORDEMENTS EN AMONT, MIEUX RÉPRIMER LEURS AUTEURS EN AVAL

La proposition de loi soumise à l'examen de votre commission vise à compléter l'arsenal législatif actuel afin d'améliorer la lutte contre les actes de violence et les dégradations commis à l'occasion des manifestations.

Pour les auteurs de la proposition de loi, il convient en effet de « *graver dans le marbre de la loi la possibilité de mettre hors d'état de nuire les casseurs et les agresseurs des forces de l'ordre, ceux qui nuisent au droit de manifester paisiblement* ».

A. LA CRÉATION DE NOUVEAUX INSTRUMENTS AUX MAINS DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE (ARTICLES 1^{ER} À 3)

La proposition de loi tend, en premier lieu, à conférer à l'autorité administrative de **nouveaux instruments destinés à prévenir, le plus en amont possible, l'infiltration des manifestations pacifiques par des groupuscules ultraviolents.**

À cette fin, son **article 1^{er}** vise à permettre au préfet ou, à Paris, au préfet de police, de diligenter, par arrêté, un contrôle des effets personnels des passants (contrôles visuels et fouilles de sacs, palpations de sécurité) dans le périmètre et aux abords d'une manifestation.

L'**article 2** tend à autoriser les préfets et, à Paris, le préfet de police, à prononcer, à l'encontre de toute personne susceptible de représenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, une interdiction de manifester, assortie, le cas échéant, d'une obligation de « pointage » auprès d'un représentant de l'autorité publique.

Conséquence directe de cette dernière disposition, l'**article 3** a pour objet d'autoriser les préfets et, à Paris, le préfet de police, à créer, au sein de leur département, un fichier destiné à répertorier les personnes faisant l'objet d'une interdiction de manifester, que celle-ci ait été prononcée dans un cadre judiciaire, à titre de peine complémentaire, ou dans un cadre administratif.

B. LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS POUR LES AUTEURS DE VIOLENCES ET DE DÉGRADATIONS DANS LES MANIFESTATIONS (ARTICLES 4 À 6)

Outre les dispositions de nature préventive, la proposition de loi comprend plusieurs dispositions pénales qui tendent à sanctionner plus sévèrement les auteurs de violences et de dégradations dans les manifestations.

Son **article 4** tend à faire de l'infraction de dissimulation volontaire du visage dans une manifestation dans des circonstances faisant craindre des troubles à l'ordre public, actuellement punie d'une contravention de la 5^e classe, un délit puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

L'**article 5** tend à élargir l'infraction de participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme, afin de viser non seulement le port d'armes mais aussi le port d'armes par destination et de fusées et d'artifices.

Enfin, l'**article 6** procède, d'une part, à l'extension du champ de plusieurs peines complémentaires applicables aux personnes s'étant rendues coupables des infractions liées à l'organisation ou à la participation à une manifestation, d'autre part, au renforcement de la peine complémentaire d'interdiction de manifester.

C. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ CIVILE (ARTICLE 7)

La proposition de loi s'attache enfin à réformer le régime de responsabilité civile applicable en cas de dommages causés dans le cadre d'une manifestation, en instaurant une présomption de responsabilité civile pour les personnes condamnées pénalement pour des infractions commises à l'occasion d'une manifestation, y compris pour des dommages sans lien avec leur faute (**article 7**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : SÉCURISER LE DISPOSITIF JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

À l'initiative de son rapporteur, votre commission des lois a estimé que les dispositions de la proposition de loi, pour l'essentiel, étaient utiles à la prévention et à la répression des actes de violence et de dégradation dans le cadre des manifestations et méritaient d'être approuvées.

Elle a toutefois jugé nécessaire de procéder à plusieurs modifications afin de sécuriser les dispositifs juridiques proposés.

A. LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT DES NOUVEAUX POUVOIRS CONFIÉS À L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

Votre commission a, à l'initiative de son rapporteur, approuvé la création de nouveaux outils de police administrative destinés à permettre d'écarter, en amont des manifestations, les individus susceptibles de représenter une menace grave pour l'ordre public.

De tels outils permettront en effet, d'une part, de **garantir le plein exercice de la liberté de manifester**, en évitant qu'elle ne soit prise en otage

par une poignée d'individus désireux de se livrer à une action violente, d'autre part, de **compléter l'arsenal juridique** à disposition de l'autorité préfectorale et de permettre une réponse graduée en cas de menace à l'ordre public.

Soucieuse d'assurer une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis, votre commission a toutefois **complété les dispositifs proposés d'un certain nombre de garanties.**

À l'initiative de son rapporteur, elle s'est en premier lieu efforcée de mieux **encadrer le dispositif des périmètres de contrôle aux abords d'une manifestation prévu à l'article 1^{er}** de la proposition de loi, notamment s'agissant de l'étendue et de la durée du périmètre, de manière à ne pas porter d'atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ainsi qu'à la liberté de manifester.

Afin de garantir l'efficacité opérationnelle du dispositif, elle a par ailleurs supprimé la possibilité pour les forces de sécurité intérieure de se faire assister, au sein de ces périmètres, par des agents de police municipale et des agents de sécurité privée.

De la même manière, votre commission a **précisé le dispositif prévu par l'article 2** de la proposition de loi afin de s'assurer, d'une part, que l'interdiction administrative de manifester ne puisse concerner que des individus appartenant à des groupuscules violents et, d'autre part, qu'elle soit entourée des garanties de nature à assurer le droit au recours effectif et le droit à mener une vie familiale normale.

Enfin, elle a cherché à **mieux encadrer la création du fichier des interdictions de manifester prévue par l'article 3**, notamment en réduisant la liste de ses finalités.

B. UN AJUSTEMENT À LA MARGE DES DISPOSITIONS PÉNALES

Votre commission a approuvé l'ensemble des dispositions pénales de la proposition de loi, sous réserve de l'adoption de quelques modifications destinées à garantir le respect des principes de légalité des délits et des peines et d'intelligibilité et de clarté de la loi pénale.

Elle a ainsi **modifié l'article 4** pour préciser que le délit de dissimulation du visage dans une manifestation est constitué lorsque la dissimulation vise à ne pas être identifié dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public.

Elle a également **modifié l'article 5 afin d'harmoniser la rédaction des infractions** prévues à l'article 431-10 du code pénal, relatives à la détention, au port et au transport d'armes, de fusées et d'artifices ainsi qu'au port d'objet susceptible de constituer une arme.

Par ailleurs, elle a précisé le **dispositif prévu à l'article 6 de la proposition de loi** afin de clarifier, au sein du code pénal, les peines complémentaires encourues pour les délits commis au cours d'une manifestation sur la voie publique.

C. UNE RÉÉCRITURE NÉCESSAIRE DU NOUVEAU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ CIVILE

Enfin, votre commission s'est attachée à garantir la proportionnalité et l'efficacité du régime de responsabilité civile en matière de dommages causés à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique.

En permettant d'engager la responsabilité civile d'une personne pour l'obliger à réparer un dommage en l'absence de causalité avec le fait pour lequel elle a été condamnée pénalement, l'article 7 de la proposition loi appelait tout d'abord de **nombreuses réserves constitutionnelles**. Il résulte en effet de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que toute atteinte portée au principe constitutionnel de responsabilité individuelle ne peut être admise qu'à la condition d'être justifiée et proportionnée. Or l'instauration, pour une personne condamnée pour des faits matériels de dégradations, d'une présomption de responsabilité civile pour la réparation de dommages corporels, par exemple, ne semble pas répondre à cette exigence.

De plus, les dispositions de l'article 7 de la proposition de loi s'articulaient difficilement avec le régime de responsabilité défini à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure qui prévoit 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 est strictement limité à la réparation des dommages résultant directement des crimes ou délits commis lors d'une manifestation.

Puisqu'en pratique, les victimes de dommages causés lors des manifestations ne se constituent pas partie civile lors des procès pénaux, il a semblé pertinent à votre rapporteur, dans l'intérêt des victimes, de ne pas modifier le régime des actions en réparation liées à un procès pénal et de **maintenir un régime de responsabilité sans faute de l'État dans la réparation de ces dommages.**

En revanche, afin de s'assurer que les responsables, sur le plan pénal, de ces dommages participent effectivement à l'indemnisation des victimes, votre commission a modifié le régime de responsabilité administrative afin de prévoir une **action récursoire de l'État contre les manifestants à l'origine des dommages**.

Votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER} MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE

Article 1^{er}

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

Instauration de périmètres de contrôle lors des manifestations

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à conférer 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 à l'entrée et dans le périmètre d'une manifestation.

1. Les contrôles susceptibles d'être effectués à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique

a) Les contrôles d'identité de droit commun

En l'état du droit, le contrôle des personnes à l'occasion d'une manifestation se déroulant sur la voie publique est possible sur deux fondements juridiques principaux.

Les **articles 78-2, alinéa 8, et 78-2-4 du code de procédure pénale** permettent tout d'abord aux forces de sécurité intérieure de procéder, à **titre préventif**, à des contrôles d'identité, des visites de véhicules ainsi qu'à des inspections visuelles et des fouilles de bagages, avec l'accord du conducteur ou du propriétaire du bagage, *« pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens »*. Ces contrôles, qui relèvent de la police administrative, sont effectués sans l'accord préalable de l'autorité judiciaire, qui n'est sollicitée qu'en cas de refus de la personne concernée de se soumettre aux contrôles.

En vertu d'une jurisprudence constitutionnelle constante, **ces contrôles de police administrative ne peuvent toutefois revêtir un caractère généralisé ni discrétionnaire**. Le Conseil constitutionnel rappelle en effet, à cet égard, que *« 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 »*¹.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité.

Dès lors, ces dispositions ne paraissent pas **pouvoir servir de fondement à la mise en place de dispositifs de « filtrage » ni à une systématisation des contrôles aux abords d'une manifestation.**

Les **articles 78-2, alinéa 7, et 78-2-2 du code de procédure pénale** autorisent quant à eux la pratique de **contrôles d'identité plus systématiques**, mais sur une période de temps circonscrite et **uniquement sur autorisation préalable de l'autorité judiciaire**. Ainsi, en vertu de l'article 78-2, alinéa 7, l'identité de toute personne peut être contrôlée, sur réquisitions écrites du procureur de la République, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise. L'article 78-2-2 autorise également la réalisation de contrôles d'identité, de visites de véhicules, d'inspection visuelle et de fouilles de bagages, sur réquisitions du procureur de la République, pour une durée maximale de 24 heures, aux fins de recherche et de poursuite de certaines infractions, limitativement énumérées par le code.

Les contrôles d'identité de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale

En application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, le procureur de la République peut autoriser la réalisation de contrôles d'identité, d'inspections visuelles et de fouilles de sacs ainsi que de visites de véhicules, aux fins de recherche et de poursuite des infractions suivantes :

- 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 ;
- les infractions en matière d'explosifs ;
- les infractions de vol et de recel ;
- les faits de trafic de stupéfiants.

Contrairement aux autres formes de contrôles d'identité, administratifs comme judiciaires, ces contrôles peuvent être réalisés sans être dûment motivés par des éléments concrets, rattachables à la personne. Dès lors, ils peuvent, à condition d'être limités dans le temps et dans l'espace, revêtir un caractère plus systématique, sans pour autant pouvoir être réalisés de manière généralisée¹.

Comme l'a indiqué à votre rapporteur le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, M. François Molins, le recours

¹ Dans sa décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, le Conseil constitutionnel a validé la conformité à la Constitution des contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République, tout en formulant deux réserves. Il a, d'une part, considéré que « 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 ». D'autre part, il a estimé qu'« 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 ».

aux contrôles d'identité sur réquisitions du parquet est devenu fréquent dans le cadre des manifestations, voire systématique lors des manifestations d'ampleur nationale, aux fins de prévention des actes de dégradations et de violences à l'occasion d'une manifestation.

b) Des contrôles renforcés et plus systématiques dans le cadre de l'état d'urgence, sans autorisation préalable de l'autorité judiciaire

Dans le cadre de l'état d'urgence, des mesures de contrôle renforcé des personnes participant à une manifestation ou se trouvant sur les lieux d'une manifestation pouvaient, jusqu'à une date récente, être diligentées par l'autorité administrative, sur le fondement de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*, en vue de prévenir les atteintes à l'ordre public.

Déclarée non conforme à la Constitution en janvier 2018, faute de garanties suffisantes, cette disposition autorisait le préfet à « instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé » dans le but de prévenir des troubles à la sécurité et à l'ordre publics.

Lors de la mise en œuvre de l'état d'urgence entre novembre 2015 et octobre 2018, plusieurs zones de protection et de sécurité ont été instaurées sur le territoire national afin d'encadrer l'accès à certaines manifestations, notamment au cours du printemps 2016 lors des manifestations qui se sont déroulées, à Paris, en marge de l'examen de la « loi Travail » au Parlement.

Les zones de protection ont été accompagnées, dans la majeure partie des cas, de mesures de restrictions destinées à prévenir toute atteinte à l'ordre public :

- interdiction d'introduire des objets présentant un danger pour la sécurité des personnes et des biens (armes, objets pouvant servir de projectiles, artifices, animaux dangereux) ;
- interdiction d'introduire ou de vendre de l'alcool ;
- instauration de mesures de filtrage et d'inspection.

2. La mise en œuvre de périmètres de contrôle sur les lieux d'une manifestation

a) Une extension du dispositif des périmètres de protection à des fins de prévention des atteintes à l'ordre public dans le cadre d'une manifestation

L'article 1^{er} de la proposition de loi introduit dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 211-3-1 afin de permettre au préfet ou, à Paris, au préfet de police, d'instaurer par arrêté, **à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique, un périmètre** à l'entrée et au sein duquel il pourrait être procédé à des **palpations de sécurité** ainsi qu'à des **inspections visuelles et des fouilles de bagages**.

Ce faisant, il **élargit le dispositif des périmètres de protection** introduit par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, qui est actuellement limité à la sécurisation des lieux et des événements exposés à un risque d'actes de terrorisme, **le rapprochant, de fait, du dispositif des zones de protection et de sécurité de l'état d'urgence.**

Les périmètres de protection de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure

L'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure autorise le préfet ou, à Paris, le préfet de police à instituer, « *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 l'accès et la circulation des personnes sont réglementés. Il s'agit d'une **transposition, dans le droit commun, des zones de protection et de sécurité de l'état d'urgence, mais uniquement pour la prévention des actes de terrorisme.**

Les forces de sécurité intérieure peuvent être autorisées à procéder, à l'entrée et au sein de ce périmètre, à des **mesures de contrôle** – palpations de sécurité, inspections visuelles et fouilles de bagages, visites de véhicules ; sont en revanche exclus les contrôles d'identité. Il peut être permis à des agents de police municipale ainsi qu'à des agents de sécurité privée de participer à ces opérations de contrôle (hors visites de véhicules), à condition d'être placés sous le contrôle permanent d'officiers de police judiciaire.

Plusieurs **garanties** ont été prévues par le législateur afin d'assurer la proportionnalité du dispositif :

- l'étendue et la durée du périmètre doivent être adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. En tout état de cause, l'arrêté instaurant un périmètre ne saurait avoir une durée supérieure à un mois ;

- un renouvellement est prévu au-delà d'un mois, à condition que l'autorité préfectorale soit en mesure de justifier de la persistance d'un risque ;

- l'autorité préfectorale est tenue de tenir compte, lors de la mise en œuvre d'un périmètre, des impératifs de vie privée, professionnelle et familiale des personnes.

Si le champ des mesures de contrôle susceptibles d'être diligentées est plus restreint que pour les périmètres de protection, les visites de véhicules étant exclues, les **conditions de mise en œuvre de ces nouveaux périmètres de contrôle se rapprocheraient de celles prévues par l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure.**

Il s'agirait de conférer à l'autorité administrative le pouvoir de diligenter, à l'entrée ainsi qu'au sein d'un périmètre défini par arrêté, un contrôle des individus y circulant ou souhaitant y accéder. Ce contrôle pourrait inclure des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages, mais exclurait, de même que pour les périmètres de protection, tout contrôle d'identité. L'article vise donc, contrairement aux contrôles susceptibles d'être réalisés en application des articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale, à autoriser des **contrôles préventifs**

systematiques sur un périmètre donné, assimilables à des dispositifs de « filtrage ».

Toute personne refusant de se soumettre aux contrôles pour accéder ou circuler à l'intérieur du périmètre ou détenant, en infraction d'un arrêté préfectoral pris en application de l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure¹, des objets susceptibles de constituer une arme, pourrait être reconduite d'office à l'extérieur du périmètre ou s'en voir interdire l'accès.

Seraient autorisés à procéder aux mesures de contrôle, comme pour l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure :

- les **officiers de police judiciaire, et sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire ainsi que certaines catégories d'agents de police judiciaire adjoints**, à savoir les fonctionnaires des services de police ne remplissant pas les conditions pour être agents de police judiciaire, les membres de la réserve citoyenne et de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale et les adjoints de sécurité ;

- les **agents de sécurité privée**, sous l'autorité d'un officier de police judiciaire ;

- après accord du maire de la commune concernée, les **agents de police municipale**, sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

De manière à respecter les principes de proportionnalité et de nécessité qui s'appliquent à toute mesure de police administrative, le nouvel article L. 211-3-1 prévoit **plusieurs garanties**.

Les contrôles ne pourraient être diligentés que « *lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public* », imposant à l'autorité administrative de justifier, par des éléments concrets et précis, la mise en œuvre d'un périmètre de contrôle.

L'étendue et la durée du périmètre, définies par l'arrêté, devraient par ailleurs être « *proportionné(es) aux nécessités que font apparaître les circonstances* », proportionnalité qu'il appartiendrait, le cas échéant, au juge administratif d'apprécier. En tout état de cause, le périmètre devrait être circonscrit aux lieux où se déroule la manifestation, aux lieux avoisinants ainsi qu'à leurs accès. De même, il ne saurait être instauré plus de douze heures avant le début de la manifestation et ne pourrait se poursuivre au-delà de la dispersion des manifestants.

Enfin, de manière à garantir le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis, au premier rang desquels le droit au respect de la vie privée, les contrôles au sein du périmètre ne pourraient être effectués, faute d'autorisation préalable de l'autorité judiciaire, qu'avec le

¹ L'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure autorise le préfet ou, à Paris, le préfet de police, lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public, à interdire pendant une manifestation le port ou le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme au sens du code pénal.

consentement de l'intéressé et, s'agissant des palpations de sécurité, que par une personne de même sexe que celle faisant l'objet du contrôle. En cas de refus d'une personne de se soumettre à un contrôle, celle-ci pourrait se voir interdire l'accès au périmètre ou être reconduite à l'extérieur.

De même que pour tout acte de police administrative, il reviendrait au juge administratif, le cas échéant à l'occasion d'un référé-liberté, de contrôler le caractère strictement nécessaire, adapté et proportionné du dispositif, notamment en s'assurant qu'aucune autre mesure de police moins contraignante et moins attentatoire aux libertés individuelles n'aurait pu permettre d'atteindre le même objectif.

b) Des ajustements nécessaires pour garantir la constitutionnalité du dispositif

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel rappelle que les mesures de police administrative « susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties [...] doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif »¹.

S'agissant des périmètres de protection prévus par l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, le Conseil constitutionnel² a estimé que le législateur n'avait pas porté d'atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de la vie privée, dès lors que, d'une part, le périmètre de protection avait pour objectif la lutte contre le terrorisme et était proportionné aux nécessités que font apparaître les circonstances et, d'autre part, les mesures de vérifications étaient opérées sous le contrôle d'officiers de police judiciaire et avec le consentement des personnes.

Bien que le dispositif prévu par l'article 1^{er} de la proposition de loi se rapproche de celui de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, **votre rapporteur s'est interrogée 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, **par la mise en œuvre de périmètres de contrôle aux abords d'une manifestation, notamment au regard de l'objectif poursuivi.**

Elle observe en effet que si le Conseil constitutionnel reconnaît un caractère spécifique à la menace terroriste justifiant des atteintes fortes aux droits et libertés individuels, **tel ne saurait avec certitude être le cas de la prévention des actes délictueux commis à l'occasion d'une manifestation** : cette dernière participe certes de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, mais elle n'en demeure pas moins un objectif de moindre niveau par rapport à la prévention des actes de terrorisme.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme).

Toutefois, considérant, d'une part, que les atteintes graves à l'ordre public commises par des groupuscules violents nuisent, en pratique, à l'exercice de la liberté de manifester, d'autre part, que l'instauration d'un périmètre de contrôle constitue une mesure de police intermédiaire par rapport à l'interdiction totale d'une manifestation, **voire commission a approuvé, dans son principe, le dispositif prévu par l'article 1^{er} de la proposition de loi.**

À l'initiative de son rapporteur, elle a néanmoins adopté un **amendement COM-5** afin d'encadrer l'exercice de cette nouvelle prérogative confiée à l'autorité administrative et d'assurer un équilibre entre les impératifs de sauvegarde de l'ordre public et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Elle s'est tout d'abord attachée, par cet amendement, à limiter le recours à cette nouvelle mesure aux seules situations faisant craindre des **troubles « d'une particulière gravité » à l'ordre public** et à exiger un **arrêté motivé** pour sa mise en œuvre.

Elle a réduit par ailleurs de douze à **six heures** la durée précédant une manifestation au cours de laquelle un périmètre de contrôle peut être instauré. Par cette modification, votre commission a tenu à **mieux circonscrire la durée des périmètres de contrôle**, afin d'éviter de porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir des passants avant même le début de la manifestation.

Elle s'est, pour les mêmes raisons, efforcée d'**encadrer plus strictement l'étendue des périmètres de contrôle**. Dans sa décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure relatives à l'interdiction du port et du transport d'une arme dans une manifestation, a formulé une réserve d'interprétation sur les termes « lieux avoisinants », indiquant que ceux-ci ne pouvaient désigner que les lieux à proximité immédiate de la manifestation. Aussi, afin de tenir compte de cette jurisprudence, votre commission a-t-elle remplacé les termes « lieux avoisinants » par les termes « abords immédiats ».

Votre commission a par ailleurs estimé nécessaire de prévoir, comme pour les périmètres de protection de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, une **adaptation des mesures de contrôle pour les personnes résidant ou travaillant dans le périmètre** défini par arrêté, afin de garantir le respect du droit de mener une vie familiale normale. Elle a donc précisé que l'arrêté devrait tenir compte des impératifs de vie privée, professionnelle et familiale des personnes contrôlées.

Enfin, toujours par le même amendement, votre commission a procédé à plusieurs modifications d'amélioration rédactionnelle ainsi qu'à la rectification d'une erreur de coordination.

c) *Des modifications destinées à assurer l'efficacité opérationnelle du dispositif*

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit que les agents de police judiciaire pourraient, pour la mise en œuvre des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages, être assistés par des agents de police municipale et des agents de sécurité privée.

Si ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle juridique, dès lors que ces agents seraient soumis à un contrôle effectif d'un officier de police judiciaire¹, votre rapporteur observe en revanche que **leur présence sur les lieux d'une manifestation pourrait soulever des difficultés sur le plan opérationnel**. Eu égard à l'évolution rapide des événements lors des manifestations, ces agents pourraient se trouver pris à partie dans des opérations de maintien de l'ordre, missions pour lesquelles ils ne sont ni formés, ni autorisés à intervenir.

Dès lors, votre commission a estimé préférable de **réserver aux agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale le soin de procéder à ces contrôles**. Elle a adopté, à cette fin, l'**amendement COM-6** de son rapporteur.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

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

Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester

L'article 2 de la proposition de loi vise à permettre aux préfets d'interdire, par arrêté, à toute personne susceptible de représenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public de participer à une manifestation.

1. Des limites à la liberté de manifester strictement encadrées par la loi et principalement placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire

Le droit de manifester étant un droit constitutionnellement garanti, les possibilités d'interdire à une personne de manifester sont limitées et strictement encadrées par la loi.

L'interdiction de manifester **ne peut en principe être prononcée que dans un cadre judiciaire** : il s'agit alors d'une peine complémentaire, prévue

¹ Dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 relatives aux mesures administratives de prévention du terrorisme introduites par la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, le Conseil constitutionnel a estimé que la participation de ces catégories d'agents à la mise en œuvre de ces mêmes contrôles au sein des périmètres de protection de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure ne méconnaissait pas la Constitution, à la condition que « soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire ».

par l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure¹, qui est prononcée par le juge lorsque la personne a été condamnée pour certaines infractions commises à l'occasion d'une manifestation.

L'interdiction de manifester s'applique dans des lieux fixés par la décision de condamnation et ne peut excéder une durée de trois ans.

Les infractions mentionnées par l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure

L'interdiction judiciaire de manifester peut être prononcée, à titre de peine complémentaire, pour les infractions suivantes, lorsqu'elles sont commises à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique :

- les violences (art. 222-7 à 222-13 du code pénal) ;
- les destructions, dégradations et détériorations ayant causé un dommage important (art. 322-1, 322-2 et 322-3 du code pénal) ;
- les destructions, dégradations et détériorations par l'effet d'une substance explosive ou d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes (art. 322-6 à 322-10 du code pénal).

Par dérogation à ce principe et dans le seul cadre de l'état d'urgence, les préfets peuvent interdire, en application du 3° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 5 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*, « 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 un périmètre défini².

2. L'interdiction administrative de manifester : un nouvel outil à encadrer

L'article 2 de la proposition de loi introduit dans le code de la sécurité intérieure un article L. 211-4-1 qui tend à conférer au préfet ou, à Paris, au préfet de police, la possibilité de prononcer à l'encontre de toute personne, par arrêté motivé, une interdiction de prendre part à une manifestation, lorsque cette participation « constitue un risque d'une particulière gravité pour l'ordre public ».

¹ L'article 6 de la présente proposition de loi, tel qu'adopté par votre commission, déplace les dispositions de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure à l'article 131-32-1 du code pénal.

² Cette disposition, dans sa version datant de 1955, avait été déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017. Celui-ci a en effet estimé qu'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 assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et venir et le droit de mener une vie familiale normale. Elle 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.

Il conduit, de fait, à **transposer dans le droit commun l'interdiction administrative de séjour de l'état d'urgence, en en limitant la portée aux manifestations se déroulant sur la voie publique.**

Contrairement à l'interdiction judiciaire de manifester, l'interdiction administrative de manifester aurait une **durée brève**, dans la mesure où elle serait limitée à une manifestation identifiée, que celle-ci ait été préalablement déclarée ou soit organisée de manière illégale.

De manière à garantir le respect de l'interdiction, il est prévu que la personne concernée puisse être astreinte à une **obligation de « pointage »**, en vertu de laquelle elle serait tenue de répondre, au moment de la manifestation, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée désignée par l'arrêté préfectoral.

Seraient enfin pénalement réprimés :

- d'une part, le fait de participer à une manifestation en méconnaissance d'une interdiction administrative (six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende) ;

- d'autre part, le fait de ne pas respecter l'obligation de « pointage » (trois mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende).

Votre commission partage l'objectif des auteurs de la proposition de loi d'éloigner, en amont d'une manifestation, toute personne susceptible de commettre des dégradations ou des violences et qui entrave, en conséquence, la liberté de manifester. Comme l'indiquait à juste titre notre ancien collègue député Pascal Popelin qui, dans un rapport d'enquête¹, avait proposé la création d'une interdiction administrative de manifester, « *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* ».

Force est d'ailleurs de constater que plusieurs pays européens, notamment la Belgique et l'Allemagne, parties à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ont d'ores et déjà instauré un cadre législatif permettant à l'autorité administrative d'interdire à un individu de manifester.

La création de ce nouvel instrument de police administrative serait d'autant plus utile qu'il est généralement complexe, comme l'ont indiqué plusieurs personnes entendues par votre rapporteur, d'interpeller les « casseurs » lors d'une manifestation. Ces derniers font en effet preuve d'une

¹ Rapport de M. Pascal Popelin fait au nom 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, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, page 110. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r2794.asp>.

réactivité et d'une capacité de dissimulation qui entravent l'intervention des forces de l'ordre.

Votre commission a jugé nécessaire de renforcer **les garanties prévues par les auteurs de la proposition de loi afin d'assurer un équilibre entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des libertés constitutionnellement garanties**, en particulier la liberté d'aller et venir et la liberté de manifester, conciliation qu'il appartient au législateur d'assurer, conformément à une jurisprudence constitutionnelle constante¹.

Elle s'est notamment inspirée de la mesure d'interdiction administrative de participer à une manifestation sportive, prévue par l'article L. 332-16 du code du sport, qui est entourée de conditions de mise en œuvre plus précises et de garanties plus importantes.

L'**amendement COM-7**, adopté par votre commission à l'initiative de son rapporteur, tend, en premier lieu, à **mieux caractériser les raisons pour lesquelles la participation d'une personne à une manifestation est susceptible de constituer une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public**. Ne pourraient ainsi être concernés par une interdiction de manifester que les individus appartenant à des groupuscules violents ou ayant commis des actes délictuels à l'occasion de précédentes manifestations.

Par le même amendement, votre commission a en deuxième lieu prévu que l'arrêté préfectoral **précise, outre la manifestation faisant l'objet de l'interdiction, les lieux concernés par cette interdiction**, qui ne pourraient, en tout état de cause, excéder les lieux où se déroule la manifestation ainsi que leurs abords immédiats.

Eu égard à la jurisprudence constitutionnelle relative aux interdictions de séjour mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence², l'amendement précise en outre que les lieux faisant l'objet de l'interdiction **ne pourraient inclure le domicile ni le lieu de travail** de la personne concernée, de manière à garantir le droit à une vie familiale normale.

En dernier lieu, votre commission a fixé une **obligation de notification** à l'intéressé de l'arrêté d'interdiction, au maximum 48 heures avant la date prévue de la manifestation.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi pour la sécurité intérieure.

² Dans sa décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, le Conseil constitutionnel a estimé, s'agissant des dispositions de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relatives à l'interdiction de séjour, que le législateur, en ne soumettant cette mesure d'interdiction, « dont le périmètre peut notamment inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne visée, à aucune condition et n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie », n'avait « pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale ». Ces dispositions ont été réécrites 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.

Une telle obligation apparaît nécessaire afin de **garantir le droit au recours effectif** pour les personnes faisant l'objet d'une interdiction de manifester. En effet, compte tenu de la brièveté d'une interdiction de manifester, la voie d'un recours *a posteriori* devant le juge administratif ne paraît pas apporter suffisamment de garanties à la personne intéressée, dès lors qu'elle ne lui permettrait de faire annuler une décision qu'une fois que celle-ci a fini de produire ses effets. Or, en l'absence de notification préalable ou en cas de notification tardive de l'arrêté, il serait impossible à l'intéressé de saisir *a priori* le juge administratif, en particulier le juge des référés, et de faire annuler, le cas échéant, la décision d'interdiction avant qu'elle ne s'applique.

En outre, eu égard au principe à valeur constitutionnelle de légalité des délits et des peines, l'obligation de notification apparaît essentielle pour que l'infraction de participation à une manifestation en méconnaissance d'un arrêté d'interdiction soit constituée.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

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

Création d'un fichier répertoriant les mesures d'interdiction administrative et judiciaire de manifester

L'article 3 de la proposition de loi a pour objet d'autoriser la création d'un traitement de données à caractère personnel destiné à répertorier les mesures d'interdiction individuelle de manifester.

Actuellement, les personnes condamnées à une peine complémentaire d'interdiction de manifester figurent au traitement des antécédents judiciaires (TAJ).

Selon les informations communiquées à votre rapporteur lors de ses auditions, ces personnes font également l'objet d'un enregistrement au fichier des personnes recherchées (FPR), ce qui permet aux forces de sécurité intérieure d'identifier, à l'occasion d'un contrôle dans une manifestation par exemple, une personne qui aurait été condamnée à une peine d'interdiction de manifester.

Tirant les conséquences de la création d'une interdiction administrative individuelle de manifester prévue par l'article 2 de la proposition de loi, cet article, dans sa version initiale, visait donc à permettre **l'inscription, au sein de fichiers créés par les préfets de département et, à Paris, par le préfet de police, de toutes les interdictions de manifester**, que celles-ci aient été prononcées dans un cadre judiciaire, à titre de peine complémentaire, ou dans un cadre administratif, à titre préventif.

Ces fichiers auraient eu pour finalité la prévention des troubles à l'ordre public, des atteintes à la sécurité des personnes et des biens ainsi que

des infractions susceptibles d'être commises à l'occasion des manifestations sur la voie publique et des rassemblements en lien avec ces manifestations dans le ressort de chaque département.

Votre commission a approuvé, sur le principe, la création d'un tel fichier, qui devrait faciliter, notamment lors des contrôles de police, l'identification des personnes faisant l'objet d'une interdiction de manifester.

Elle a toutefois considéré qu'en définissant de manière très large le champ des finalités de ce fichier, le dispositif prévu par la proposition de loi était susceptible d'être jugé disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. Elle a, en conséquence, adopté un **amendement COM-8** de son rapporteur qui restreint, sur le modèle de ce qui est par exemple prévu pour le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA)¹, les finalités du fichier 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* ».

Votre commission a par ailleurs estimé qu'une **mise en œuvre déconcentrée** de ce **fichier**, au niveau de chaque département, **pourrait se révéler contre-productive**. Cela impliquerait en effet la coexistence de plusieurs fichiers départementaux qui, s'ils ne communiquent pas entre eux, ne permettront pas d'assurer un contrôle effectif des personnes faisant l'objet d'une interdiction de manifester, dans l'hypothèse, par exemple, où une personne participerait à une manifestation en dehors de son département de résidence.

En conséquence, elle a, par le même amendement, prévu la **création d'un fichier unique au niveau national**. Eu égard à la nature des informations susceptibles d'être contenues dans le fichier (arrêtés préfectoraux et décisions de condamnations judiciaires), celui-ci devrait être mis en place par le ministre de l'intérieur et le ministre de la justice. La création d'un fichier unique ne ferait, bien entendu, pas obstacle à ce qu'un accès soit ouvert aux préfetures.

De manière à se conformer au régime prévu par 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* », votre commission a en outre précisé que le décret en Conseil d'État prévu pour l'application de l'article serait pris après **avis motivé et publié** de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Enfin, l'amendement adopté par votre commission procède à une coordination afin de tenir compte du déplacement, opéré par l'article 6 de la

¹ Décret n° 2011-374 du 5 avril 2011 portant création du fichier national des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA).

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.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

CHAPITRE II DISPOSITIONS PÉNALES

Article 4

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

Délit de dissimulation du visage dans une manifestation

L'article 4 de la proposition de loi tend à instaurer un délit de dissimulation du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation.

1. La contravention prévue par le code pénal

À la suite des violences survenues à Strasbourg en marge du sommet de l'OTAN, en avril 2009, le Gouvernement alors en fonction a pris un 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.

Ce décret a introduit dans le code pénal un article R. 645-14 qui punit d'une amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe 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.

En application de l'article 131-13 du code pénal, le montant de l'amende pour une contravention de la cinquième classe s'élève à **1 500 euros**. Ce montant est doublé en cas de récidive, en application de l'article 132-11 du même code¹.

La dissimulation du visage ne peut cependant être sanctionnée dans deux hypothèses :

- lorsqu'elle se produit dans le cadre de manifestations conformes aux usages locaux, ce qui permet de masquer son visage à l'occasion d'un défilé costumé comme le carnaval de Nice par exemple ;

- lorsqu'elle est justifiée par un motif légitime, ce dernier critère laissant une marge d'appréciation au juge.

Les contraventions des cinq classes sont prononcées par le tribunal de police, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation tenant compte de la nature des faits, de leurs circonstances et de la personnalité de l'auteur.

¹ L'article R. 645-14 du code pénal fait aussi référence à l'article 132-15 relatif à l'amende applicable en cas de récidive par une personne morale. Les personnes morales ne sont cependant guère concernées par l'incrimination de dissimulation illicite du visage.

Le juge fixe librement le montant de l'amende, en respectant le maximum déterminé par la loi pour l'infraction concernée.

Il découle de l'article 121-3 du code pénal qu'une contravention peut être infligée sans qu'il soit nécessaire de prouver l'élément moral de l'infraction, c'est-à-dire une intention ou une imprudence. Les contraventions constituent des infractions matérielles, en ce sens que la seule transgression matérielle de la norme pénale suffit à constituer l'infraction.

S'agissant de la dissimulation du visage, le Conseil d'État¹ a cependant souligné que le texte prévoit « 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 ». Il en déduit que la contravention est conforme aux exigences résultant tant de la Constitution que des articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), relatifs respectivement à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et d'association. L'emploi de l'adverbe « volontairement » à l'article R. 645-14 du code pénal semble induire que la contravention ne peut être prononcée que si la dissimulation du visage se produit de manière intentionnelle et dans le but indiqué.

Dans la même décision, le Conseil d'État a estimé que la mesure était nécessaire pour la préservation de la sécurité publique et qu'elle ne portait pas une atteinte disproportionnée aux droits et libertés garantis par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. La création d'un délit

L'article 4 de la proposition de loi tend à faire de la dissimulation du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation un délit, qui serait mentionné au sein d'un nouvel article 431-9-1 du code pénal.

L'infraction deviendrait beaucoup plus lourdement sanctionnée, puisqu'elle serait passible d'une peine d'un **an d'emprisonnement** et de **15 000 euros d'amende**.

Comme c'est le cas aujourd'hui, l'infraction ne serait pas constituée si la dissimulation se produit à l'occasion de manifestations conformes aux usages locaux ou si elle est justifiée par un motif légitime.

Par rapport au texte aujourd'hui en vigueur, deux différences peuvent être notées en ce qui concerne les éléments constitutifs de l'infraction :

- la proposition de loi précise que la dissimulation du visage pourrait être sanctionnée qu'elle soit totale ou partielle ;

¹ Conseil d'État, 10 février 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré et alii*, n°329477.

- la mention selon laquelle la dissimulation du visage est opérée afin de ne pas être identifié dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public disparaît.

3. La position de votre commission

L'infraction de dissimulation du visage ne donne lieu chaque année qu'à un nombre limité de contraventions : la direction des affaires criminelles et des grâces en a recensé 15 au cours de l'année 2017.

Ce petit nombre de contraventions peut s'expliquer d'abord par des raisons opérationnelles : en cas de débordements violents en marge d'une manifestation, la priorité des forces de sécurité est le maintien de l'ordre, et non la verbalisation des individus dont le visage est masqué.

Les personnes entendues par votre rapporteur ont fait observer que la transformation de la contravention en délit présenterait un intérêt sur le plan opérationnel en rendant possible l'interpellation et le placement en garde à vue des auteurs de l'infraction, ce qui n'est pas possible aujourd'hui¹. Il devrait donc en résulter un gain réel en termes d'efficacité de la réponse pénale. L'alourdissement de la peine encourue devrait également rendre la sanction plus dissuasive.

Le faible nombre de contraventions peut aussi s'expliquer par la difficulté de réunir les éléments constitutifs de l'infraction. Il faut établir que la dissimulation visait à ne pas être identifié et que des circonstances faisaient craindre des atteintes à l'ordre public. De ce point de vue, la proposition de loi procéderait à une simplification en ne retenant plus ces deux critères.

On pourrait cependant reprocher à la proposition de loi d'envisager une définition trop imprécise de l'infraction, susceptible de lui faire encourir un risque d'inconstitutionnalité.

Certes, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé contraire à la Constitution la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 *interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, dont la formulation est très générale. Son article 1^{er} dispose simplement que : « Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage. » Dans sa décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a notamment relevé que la dissimulation du visage pouvait constituer un danger pour la sécurité publique. Mais la sanction prévue par la loi du 11 octobre 2010 consiste en une contravention de deuxième classe.

S'agissant d'un délit, il paraît souhaitable de mieux caractériser l'élément intentionnel de l'infraction et, au vu de la lourdeur de la sanction envisagée, de permettre aux forces de sécurité et aux magistrats de bien

¹ Dans le cadre d'une contravention, les policiers peuvent seulement contrôler l'identité du contrevenant, puis dresser un procès-verbal de leurs constatations, transmis au ministère public qui décide de poursuivre ou non.

cerner quel type de comportement le législateur a voulu punir. C'est la dissimulation du visage dans le but de ne pas être identifié au moment de commettre des violences ou des dégradations qu'il importe de sanctionner.

C'est pourquoi la commission a adopté un **amendement COM-9** de son rapporteur qui précise que la dissimulation du visage doit être opérée afin de ne pas être identifié dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public, soit la formulation figurant aujourd'hui à l'article R. 645-14 du code pénal.

Aucune sanction ne pourra non plus être encourue en cas de dissimulation du visage pour un motif légitime. Des manifestants qui se dissimulent partiellement le visage pour se réchauffer un jour de grand froid ou pour se protéger contre les gaz lacrymogènes utilisés pour disperser une manifestation ne sauraient donc être sanctionnés.

Votre commission a adopté l'article 4 ainsi **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

L'article 5 de la proposition de loi réécrit l'article 431-10 du code pénal afin d'élargir les incriminations prévues par cet article.

1. Sanctionner le port d'arme, d'arme par destination et le jet de projectile lors d'une manifestation

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

La proposition de loi tend à élargir le champ des incriminations en y ajoutant le fait d'introduire, de détenir ou de faire usage de **fusées ou artifices** de toute nature ou d'introduire, sans motif légitime, **tout objet susceptible de constituer une arme** au sens de l'article 132-75 du code pénal dans une manifestation sur la voie publique ou à proximité immédiate.

L'article 132-75 définit la notion d'arme au sens du code pénal. En premier lieu, constitue une arme tout objet conçu pour tuer ou blesser. En second lieu, est assimilé à une arme tout 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.

La jurisprudence a assimilé de nombreux objets à une arme. Dans une affaire qui concernait le port d'une arme au cours d'une manifestation, la cour d'appel de Toulouse a par exemple considéré que le fait de tenir à la main un tube galvanisé, d'une longueur de 50 centimètres, et de le brandir

d'un air menaçant caractérisait le délit prévu par l'article 106 du code pénal (devenu l'article 431-10 dans le nouveau code pénal), sans que la circonstance que l'objet ait été trouvé sur place par le prévenu soit de nature à influencer sur la réalisation de l'infraction¹.

L'apport de la modification proposée paraît donc limité puisque le port d'une arme par destination peut déjà être sanctionné. Le périmètre visé n'est cependant pas tout-à-fait le même : s'agissant des armes par destination, leur détention à proximité immédiate de la manifestation pourrait être sanctionnée, alors que pour les armes *stricto sensu*, le critère serait la participation à la manifestation.

De plus, s'agissant des armes par destination, le texte envisage seulement l'hypothèse où elles seraient introduites dans la manifestation, ou à proximité immédiate, sans envisager celle où l'arme consisterait en un objet trouvé sur la voie publique (une bouteille laissée sur le sol par exemple).

La proposition de loi vise ensuite à sanctionner le fait de **jeter un projectile** présentant un danger pour la sécurité publique dans une manifestation sur la voie publique.

Actuellement, cet acte est poursuivi et réprimé sur le fondement de l'article 222-13 du code pénal qui punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende les violences n'ayant entraîné aucune incapacité de travail lorsqu'elles ont été commises en faisant usage d'une arme. La sanction encourue ne serait donc pas modifiée par la proposition de loi.

Enfin, la proposition de loi apporte une dernière modification en visant aussi la tentative de ces trois délits (port d'une arme dans une manifestation, introduction d'objets pouvant constituer une arme dans une manifestation ou à ses abords immédiats et jet de projectiles). En matière délictuelle, la tentative ne peut être sanctionnée que si cela est prévu par la loi ; ce n'est pas le cas aujourd'hui. La proposition de loi compléterait donc le code pénal sur ce point en punissant la tentative des mêmes peines que la commission de l'infraction.

2. La position de votre commission

Les personnes entendues par votre rapporteur ont estimé que l'élément le plus intéressant dans cet article résidait dans la possibilité de poursuivre la tentative de ces infractions, la commission de ces infractions pouvant déjà être poursuivie sur la base des dispositions en vigueur du code pénal.

¹ Cour d'appel de Toulouse, 7 juillet 1970.

Votre commission considère toutefois que le fait de viser explicitement les armes par destination, dont font partie les fusées et artifices, peut avoir une vertu pédagogique en rendant plus clair le champ de l'incrimination. Elle n'a donc pas souhaité supprimer ces dispositions.

Elle a en revanche harmonisé la définition des infractions : alors que le port d'arme n'était sanctionné que s'il concernait un individu participant à une manifestation, c'est l'introduction d'une arme dans la manifestation, ou à proximité immédiate, qui était sanctionnée en ce qui concerne les armes par destination ; la formulation était encore différente pour les fusées et artifices puisque l'introduction, la détention et l'usage étaient mentionnés.

Pour plus de cohérence, votre commission a adopté un **amendement COM-10** de son rapporteur prévoyant que l'introduction ou le port d'une arme ou de tout objet susceptible de constituer une arme, y compris des fusées et artifices, dans une réunion publique, dans une manifestation sur la voie publique ou à ses abords immédiats serait punissable, de même que la tentative de ces infractions.

Cette modification paraît conforme à l'intention des auteurs de la proposition de loi. Il ne ressort pas de l'exposé des motifs qu'ils aient eu l'intention d'introduire une différence de régime entre les armes et les armes par destination.

Votre commission a également adopté un **amendement de coordination COM-11** de son rapporteur afin de modifier l'article 431-12 du code pénal, selon lequel l'interdiction du territoire français peut être décidée à l'encontre de tout étranger coupable de l'infraction définie à l'article 431-10. Le pluriel paraît désormais s'imposer puisque l'article 431-10 définirait plusieurs infractions et qu'il n'y a pas de raison que l'article 431-12 ne s'applique pas à l'ensemble d'entre elles.

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

Article 6

(art. 131-32-1 [nouveau], 222-47, 322-15, 431-11, 434-38-1 [nouveau] du code pénal ; art. L. 211-13 [abrogé] du code de la sécurité intérieure)

Peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique et élargissement des peines complémentaires applicables aux délits de participation délictueuse à une manifestation

L'article 6 de la proposition de loi vise à étendre le champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique (1), à modifier cette peine, notamment afin de soumettre à une obligation de « pointage » les personnes qui y sont condamnées (2), et à rendre applicables l'ensemble des peines complémentaires prévues pour le délit de port d'arme lors d'une

manifestation sur la voie publique aux délits mentionnés à la section 3 du chapitre I^{er} du titre III du livre IV du code pénal (3).

1. L'extension du champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique

Créée par la loi n° 9573 du 21 janvier 1995 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique est actuellement définie à l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure.

Elle s'applique aux infractions suivantes, lorsqu'elles sont commises à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique :

- les violences (art. 222-7 à 222-13 du code pénal) ;
- les destructions, dégradations et détériorations ayant causé un dommage important (art. 322-1, 322-2 et 322-3 du code pénal) ;
- les destructions, dégradations et détériorations par l'effet d'une substance explosive ou d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes (art. 322-6 à 322-10 du code pénal).

L'interdiction de manifester s'applique dans des lieux fixés par la décision de condamnation et ne peut excéder une durée de trois ans.

Elle est cependant **très peu prononcée** : entre 1995 et 2017, 32 condamnations ont été assorties d'une peine complémentaire d'interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique. Par ailleurs, aucune condamnation n'a été prononcée pour non-respect de cette interdiction.

Condamnations assorties d'une peine complémentaire d'interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique.

	1998	2008	2011	2014	2015	2016	2017*
Interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique	5	1	1	3	5	16	1

*2017 : données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP

L'article 6 de la proposition de loi prévoit d'**étendre le champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique** aux délits :

- de participation à un groupe violent (article 222-14-2 du code pénal) ;
- de participation délictueuse à une manifestation illicite sur la voie publique (article 431-9 du code pénal) ;

- de dissimulation du visage pendant une manifestation (nouvel article 431-9-1 du code pénal, **créé par l'article 4 de la proposition de loi**) ;

- et de port d'arme et de jet de projectile lors d'une manifestation sur la voie publique ou d'une réunion publique (article 431-10 du code pénal, **tel que modifié par l'article 5 de la proposition de loi**).

Votre commission a approuvé cette extension du champ d'application de cette peine complémentaire.

Par l'adoption d'un **amendement COM-12** de son rapporteur, elle a prévu, dans un double objectif d'une plus grande clarté et d'une plus grande lisibilité :

- de **transférer les dispositions relatives à la peine complémentaire d'interdiction de manifester sur la voie publique** du code de la sécurité intérieure (actuel article L. 211-13 qui serait abrogé) **vers le code pénal** (nouvel article 131-32-1 du code pénal) ;

- de **déplacer les règles relatives aux sanctions applicables en cas de méconnaissance d'une telle interdiction au sein d'un nouvel article 434-38-1 du code pénal**, dans la section relative aux violations des décisions de justice où figure l'ensemble des sanctions applicables en cas de non-respect d'une peine complémentaire.

**Délits concernés par la peine complémentaire
d'interdiction de manifester sur la voie publique**

Droit existant	Proposition de loi	Texte adopté par la commission
Violences (articles 222-7 à 222-13 du code pénal) commises lors du déroulement de manifestations sur la voie publique – en application de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure		Violences et participation à un groupe violent (articles 222-7 à 222-13 et 222-14-2 du code pénal) commises lors du déroulement de manifestations sur la voie publique – en application de l'article 222-44 du code pénal
-	Participation à un groupe violent (article 222-14-2 du code pénal) commise lors du déroulement de manifestations sur la voie publique – en application de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure	
Destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui (articles 322-1 à 322-3, 322-6 à 322-10 du code pénal) commise lors du déroulement de manifestations sur la voie publique – en application de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure		Destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui (articles 322-1 à 322-3, 322-6 à 322-10 du code pénal) commise lors du déroulement de manifestations sur la voie publique – en application de l'article 322-15 du code pénal
-	Manifestation illicite (article 431-9 du code pénal) – en application de l'article 431-11 du code pénal et de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure	Manifestation illicite (article 431-9 du code pénal) – en application de l'article 431-11 du code pénal
-	Port d'arme lors d'une manifestation (article 431-10 du code pénal) – en application de l'article 431-11 du code pénal et de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure	Port d'arme ou jet de projectile lors d'une manifestation (article 431-10 du code pénal, tel que modifié par l'article 5 de la proposition de loi) – en application de l'article 431-11 du code pénal
-	Dissimulation volontaire du visage lors d'une manifestation (nouvel article 431-9-1 du code pénal, créé par l'article 4 de la proposition de loi) - en application de l'article 431-11 du code pénal et de l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure	Dissimulation volontaire du visage lors d'une manifestation (nouvel article 431-9-1 du code pénal, créé par l'article 4 de la proposition de loi) - en application de l'article 431-11 du code pénal

2. L'élargissement du contenu de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique

L'article 6 de la proposition de loi tend également à modifier les modalités d'exécution de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique afin :

- d'une part, de supprimer l'exigence pour les juridictions de préciser les lieux faisant l'objet de cette interdiction de manifester et permettre ainsi le prononcé d'une peine générale de manifester ;

- d'autre part, de prévoir une **obligation de « pointage »**, « *le temps des manifestations* », dont l'inobservation serait punie d'une peine de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

Pour l'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur, **la suppression de l'exigence de fixation, par la juridiction de jugement, des lieux concernés par la peine complémentaire d'interdiction de manifester est apparue excessive.** En effet, la décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 du Conseil constitutionnel, qui a reconnu la conformité à la Constitution de cette peine complémentaire, vise expressément la condition suivant laquelle « *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 ; qu'il incombe ainsi au juge pénal de décider non seulement du principe de cette interdiction mais aussi de son champ d'application* ».

En conséquence, par l'adoption du même **amendement COM-12** de votre rapporteur, votre commission a **maintenu l'obligation pour la juridiction de jugement de fixer ces lieux**, tout en permettant au juge de l'application des peines de les modifier.

Par l'adoption du même **amendement COM-12** de votre rapporteur, votre commission a approuvé, tout en clarifiant sa rédaction, la **création d'une obligation de « pointage » devant toute autorité publique désignée par la juridiction de jugement**, par exemple un officier de police judiciaire dans un commissariat.

Par cohérence avec l'article 3 de la proposition de loi, et au regard des dispositions existantes en termes d'informations des forces de l'ordre, notamment l'alimentation du fichier des personnes recherchées (FPR), il n'a pas été jugé utile de repreciser l'obligation d'informer par tout moyen le préfet de cette condamnation.

3. L'élargissement du contenu de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique

L'article 6 de la proposition de loi tend, enfin, à rendre applicable à l'ensemble des délits prévus par la section 3 du chapitre I^{er} du titre III du livre IV du code pénal, plusieurs **peines applicables au délit de port d'arme lors d'une manifestation sur la voie publique.**

Les peines complémentaires d'interdiction des droits civiques, civils et de famille, d'interdiction de manifester sur la voie publique et d'interdiction de séjour seraient ainsi applicables aux délits de participation délictueuse à une manifestation illicite (article 431-9 du code pénal), de dissimulation volontaire du visage pendant une manifestation sur la voie publique (nouvel article 431-9-1 du code pénal créé par l'article 4 de la proposition de loi), et d'introduction ou de port d'arme ou de tout objet susceptible de constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal, 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 (article 431-10 du code pénal modifié par l'article 5 de la proposition de loi).

Suivant la position de son rapporteur, votre commission a approuvé cette extension.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié.**

CHAPITRE III RESPONSABILITÉ CIVILE

Article 7

(art. 431-12-1 [nouveau] du code pénal ;
art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure)

Responsabilité civile pour les dommages causés lors d'une manifestation

L'article 7 de la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, tendait à 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 ladite 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.

Une personne aurait ainsi pu être condamnée à réparer un dommage en l'absence de lien de causalité directe avec le fait pour lequel elle aurait été condamnée pénalement. En effet les dommages « résultant de la manifestation » n'auront pas nécessairement été causés par la faute de la personne condamnée pénalement.

Ainsi, 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.

De même, une personne qui aurait été condamnée pour des faits de destruction ou dégradation de mobilier urbain par exemple, aurait pu être présumée responsable civilement des violences commises sur des membres des forces de l'ordre lors de la manifestation et condamnée à indemniser intégralement leur préjudice.

L'application du texte aurait pu être d'autant plus extensive que la notion de manifestation sur la voie publique peut être entendue très largement.

Plus problématique encore était l'instauration d'une responsabilité civile pour toute personne condamnée pour le délit de « participation à un groupement violent », infraction-obstacle qui n'exige aucun résultat matériel (aucun dommage causé ni à un bien ni à une personne), et donc aucun préjudice réparable, et pour laquelle la constitution de partie civile apparaît quasi-impossible.

La rédaction initiale de l'article 7 de la proposition de loi semblait ainsi aller à l'encontre de règles fondamentales de la responsabilité civile : 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 (faute ou éventuellement fait d'une chose), d'un préjudice réparable et d'un lien de causalité entre le fait et le préjudice. Une personne ne peut ainsi engager sa responsabilité civile au seul motif qu'elle a commis une faute si le préjudice invoqué est sans lien démontré avec cette faute.

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 de **présomptions de causalité, et non de responsabilité**, qui ne s'appliquent que lorsqu'un fait dommageable a pu être causé par plusieurs personnes nommément désignées mais sans que la victime puisse en identifier l'auteur.

Cette jurisprudence est notamment appliquée pour les dommages survenus lors d'une activité collective – par exemple, les accidents de chasse – ou d'un jeu collectif, mais également pour des infractions commises collectivement. La chambre criminelle de 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**¹. Une telle solidarité ne peut néanmoins être prononcée que si

¹ Cass. crim., 13 nov. 1975, n° 74-92.290, Bull. crim., N. 247 P. 652 : lorsque plusieurs prévenus, agissant de concert ont pris une part active et personnelle à des sévices exercés sur la personne de la victime, au cours d'une scène unique de violences, c'est à bon droit que la décision de la cour d'appel les déclare tenus, solidairement, à réparer dans sa totalité le dommage résultant de leurs agissements délictueux.

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.

Or les dispositions initiales de l'article 7 tendaient 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 condamné, ce qui soulève de **nombreuses réserves constitutionnelles**.

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. Des dérogations à ce principe de responsabilité personnelle et directe peuvent être adoptées par le législateur, 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 1789¹ ». 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 »². Ne semble pas répondre à cette exigence de proportionnalité l'instauration, pour une personne condamnée pour des faits matériels de dégradations, d'une présomption de responsabilité civile pour la réparation de dommages corporels, par exemple.

Par ailleurs, **les dispositions initiales de l'article 7 ne semblaient pas s'articuler avec le régime de responsabilité sans faute défini à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure** qui prévoit 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 est strictement limité à la réparation des dommages résultant directement des crimes ou délits commis lors d'une manifestation.

Il 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.

¹ Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, Mme Vivianne L. [Loi dite "anti-Perruche"], du Conseil constitutionnel et décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, Époux L. [Faute inexcusable de l'employeur].

² Décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, Fédération des promoteurs immobiliers [Prise en charge par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de l'hébergement des salariés du cocontractant ou du sous-traitant soumis à des conditions d'hébergement indignes].

Étant entendu que la victime ne peut obtenir plus que la réparation intégrale de son préjudice et que les manifestants sont rarement solvables, votre rapporteur a considéré qu'il était nécessaire, dans l'intérêt des victimes, de les inciter plutôt à recourir à la voie de la responsabilité sans faute de l'État. Afin de garantir la proportionnalité et l'efficacité du régime de responsabilité civile en matière de dommages causés à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique, votre commission n'a ainsi pas maintenu le dispositif initial proposé par l'article 7 de la proposition de loi.

En revanche, afin de s'assurer que les responsables, sur le plan pénal, de ces dommages participent effectivement à l'indemnisation des victimes, par l'adoption de **l'amendement** de rédaction globale **COM-13** de votre rapporteur, votre commission a modifié le régime de responsabilité administrative, prévu à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, afin de **prévoir une action récursoire de l'État contre les manifestants à l'origine des dommages**.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

CHAPITRE IV (NOUVEAU) APPLICATION OUTRE-MER

Article 8 (nouveau)

(art. 711-1 du code pénal, art. 804 du code de procédure pénale et art. L. 285-1, 286-1 et L. 287-1 du code de sécurité intérieure)

Application en outre-mer

Introduit par votre commission, à l'initiative de son rapporteur, par l'adoption de **l'amendement COM-14**, l'article 8 de la proposition de loi a pour objet de rendre applicables les dispositions de la proposition de loi dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, collectivités ultramarines sur le territoire desquelles une mention expresse d'application est nécessaire¹.

Il procède, à cet effet, à l'actualisation des « compteurs outre-mer » à l'article 711-1 du code pénal et à l'article 804 du code de procédure pénale, ainsi que ceux du code de la sécurité intérieure. Cette technique du « compteur » consiste à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, ce qui permet de savoir si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues.

Le projet de loi s'appliquerait, en tout état de cause, dans les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion,

¹ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 pour les îles Wallis et Futuna, loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 pour la Polynésie française et loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 pour la Nouvelle-Calédonie.

Martinique et Mayotte), ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Votre commission a adopté l'article 8 **ainsi rédigé.**

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée.**

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 17 octobre 2018

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – La commission des lois est appelée aujourd’hui à se prononcer sur la proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, déposée par notre collègue Bruno Retailleau et plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains.

Cette proposition de loi repose sur un constat, partagé par tous : celui d’une radicalisation des actes de violence et de dégradation commis lors des manifestations se déroulant sur la voie publique. Aucun d’entre nous n’a oublié les scènes qui se sont déroulées à Paris en marge de la manifestation du 1^{er} mai dernier.

Les débordements et la présence de « casseurs » dans les manifestations ne sont, certes, pas nouveaux, mais force est de constater que les pouvoirs publics sont aujourd’hui confrontés à la montée en puissance de groupuscules ultraviolents, notamment désignés sous le terme de *black blocs*, qui nuisent au libre exercice du droit de manifester sur notre territoire. Ces entités éphémères, qui se créent et disparaissent à l’occasion de chaque manifestation, ont en effet pour unique objectif de se fondre aux cortèges pacifiques en vue de commettre des dégradations et des violences.

Il serait erroné de dire que nous sommes, face à ces phénomènes de violence, complètement démunis. Au cours des vingt dernières années, le législateur a en effet renforcé le cadre juridique de maintien de l’ordre en créant de nouveaux outils destinés à prévenir, le plus en amont possible, les débordements dans les manifestations publiques : l’autorité administrative s’est ainsi vu doter de nouvelles prérogatives, parmi lesquelles la possibilité, lors des manifestations, de recourir à la vidéoprotection ou d’interdire le port et le transport d’objets pouvant constituer une arme ; le législateur a, d’autre part, renforcé l’arsenal répressif, en créant une série d’incriminations spécifiques destinées à sanctionner les faits troublant ou susceptibles de troubler l’ordre public commis à l’occasion d’une manifestation, notamment le délit de participation à un groupement violent créé par la loi du 2 mars 2010.

Nous sommes ainsi progressivement passés d’une logique de masse, qui se traduisait par un traitement global de la manifestation, à une logique plus « chirurgicale », qui vise à écarter de la foule les individus perturbateurs ou les « casseurs », tout en permettant aux cortèges pacifiques de continuer à manifester.

Force est toutefois de constater que la systématisation et la radicalisation des violences nous conduisent aujourd'hui à questionner l'efficacité de cet arsenal juridique.

La volonté de judiciariser le maintien de l'ordre et de mieux appréhender, sur le plan pénal, les débordements à l'occasion d'une manifestation se heurte en effet, dans la pratique, à des difficultés opérationnelles majeures. Les contraintes liées au maintien de l'ordre nuisent très souvent à la qualité des procédures diligentées ainsi qu'à la collecte des preuves qui permettraient d'imputer les infractions constatées aux personnes interpellées.

Qui plus est, la présentation en masse de personnes interpellées aux autorités de police judiciaire n'est généralement pas compatible avec le cadre juridique inhérent au placement en garde à vue.

Or, faute d'éléments de preuve ou de procédure solides, les parquets sont, bien trop souvent, contraints de prononcer des classements sans suite.

Les difficultés à engager des procédures judiciaires sont exacerbées lorsqu'il s'agit de *black blocs*, car ceux-ci recourent à des modes d'action spécifiques, conçus pour entraver l'intervention des pouvoirs publics. Il est ainsi particulièrement difficile d'interpeller les *black blocs* au cours d'une manifestation, en raison de leur capacité à se fondre rapidement parmi les manifestants pacifiques, après avoir abandonné voire brûlé leurs équipements. Il n'est pas plus aisé de les identifier *a posteriori*, via des images de vidéoprotection, car ils agissent masqués et vêtus de noir.

Sans avoir pour ambition de résoudre l'ensemble des difficultés soulevées, qui, pour partie, relèvent de l'organisationnel, la proposition de loi dont nous sommes saisis vise à y apporter une première série de réponses et à faciliter l'action des pouvoirs publics à l'égard de ces groupuscules ultraviolents.

Cette proposition de loi comporte trois volets.

Son premier volet, composé des trois premiers articles, est préventif : il vise à doter l'autorité administrative de nouveaux instruments destinés à prévenir, le plus en amont possible, l'infiltration des manifestations pacifiques par des individus violents.

En premier lieu, il confère au préfet la possibilité de diligenter, par arrêté, un contrôle des effets personnels des passants dans le périmètre ou aux abords d'une manifestation, lorsqu'il existe des risques de troubles graves à l'ordre public. Ces contrôles comprendraient des palpations de sécurité et des fouilles de sacs et ne pourraient s'effectuer qu'avec le consentement des personnes contrôlées. Il n'est en revanche pas prévu que des contrôles d'identité et des fouilles de véhicules puissent être réalisés. Il s'agit, à quelques différences près, d'une extension des périmètres de

protection que nous avons créés dans la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

En deuxième lieu, la proposition de loi vise à autoriser les préfets à prononcer, à l'encontre de toute personne susceptible de représenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, une interdiction de participer à une manifestation, assortie, le cas échéant, d'une obligation de « pointage » auprès d'un représentant de l'autorité publique.

L'interdiction de manifester n'est pas inconnue de notre droit, mais elle n'existe, actuellement, qu'à titre de peine complémentaire, pour une durée de trois ans. Il s'agirait, ici, d'en faire une mesure administrative préventive, mais en limitant sa durée de validité à une seule manifestation. Il s'agit d'ailleurs d'une proposition qu'avait faite, en 2015, notre ancien collègue député Pascal Popelin dans son rapport au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative au maintien de l'ordre !

Enfin, les auteurs de la proposition de loi proposent la création de fichiers départementaux recensant l'ensemble des mesures d'interdiction de manifester, qu'elles soient prononcées dans un cadre judiciaire ou administratif, afin d'en faciliter le suivi, notamment à l'occasion des contrôles de police.

Ces mesures, j'en suis consciente, confèrent à l'autorité préfectorale de larges prérogatives. Mais elles ont le mérite de permettre d'écarter, avant même que la manifestation ne débute, les individus qui sont animés par la seule volonté de commettre des dégradations. Il ne s'agit en aucun cas de porter atteinte à la liberté de manifester, mais, au contraire, d'en garantir le libre exercice pour les manifestants pacifiques, en évitant qu'ils ne soient pris en otage par une poignée d'individus désireux de se livrer à une action violente !

La création de ces mesures présenterait également l'avantage de compléter l'arsenal juridique à disposition de l'autorité préfectorale et ainsi de permettre une réponse graduée en cas de menace à l'ordre public. Car il est préférable, j'en suis convaincue, d'empêcher quelques individus violents de manifester plutôt que d'interdire la tenue d'une manifestation !

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous proposerai d'adopter ces trois mesures, sous réserve de plusieurs garanties destinées à en assurer la proportionnalité. C'est l'objet des amendements que je présenterai.

Le deuxième volet de la proposition de loi comprend plusieurs dispositions pénales afin de sanctionner plus sévèrement les auteurs de violences et de dégradations dans les manifestations sur la voie publique.

Il vise tout d'abord à ériger en délit la dissimulation volontaire du visage dans une manifestation, qui est actuellement punie d'une contravention de 5^e classe.

Il tend, par ailleurs, à élargir l'infraction de participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme, afin de viser non seulement le port d'armes, mais aussi le port d'armes par destination et de fusées et artifices.

Enfin, plusieurs dispositions renforcent notamment la peine complémentaire d'interdiction de manifester.

Comme pour le volet préventif, je vous proposerai d'adopter ces dispositions pénales, sous réserve de plusieurs amendements qui visent à préciser le texte, dans un souci de garantir le respect des principes de légalité des délits et des peines et d'intelligibilité et de clarté de la loi pénale.

Le dernier volet de la proposition de loi, qui correspond à l'article 7, tend à réformer le régime de la responsabilité civile applicable en cas de dommages causés dans le cadre d'une manifestation sur la voie publique.

Il instaure une présomption de responsabilité civile « collective » des personnes condamnées pénalement pour des infractions commises à l'occasion d'une manifestation, y compris pour des dommages sans lien avec la faute commise par chacune de ces personnes.

Cette disposition est, sans aucun doute, celle qui soulève le plus de difficultés dans le texte. C'est pourquoi je me permets, avant même la discussion des amendements, d'insister sur ce point.

Cette disposition appelle, tout d'abord, de nombreuses réserves constitutionnelles, dans la mesure où elle permettrait de reconnaître la responsabilité d'un individu pour des dommages qu'il n'a pas causés.

Elle risquerait, ensuite, d'affaiblir la protection des victimes : en effet, il existe actuellement un régime de responsabilité sans faute de l'État pour tous les dommages commis lors des manifestations sur la voie publique, ce qui garantit un remboursement des victimes. En créant un régime concurrent de responsabilité, qui plus est à l'encontre de personnes dont il y a fort à penser qu'elles seraient insolvables, nous ne sommes pas certains des effets engendrés, surtout que les victimes se portent rarement partie civile : il convient de garder le principe d'une responsabilité sans faute de l'État.

C'est pourquoi je vous proposerai, dans mes amendements, de réécrire cet article 7, dans le but d'inscrire dans la loi la possibilité pour l'État de se retourner contre les auteurs des dommages. Il s'agit ainsi de s'assurer que les responsables, sur le plan pénal, de ces dommages participent effectivement à l'indemnisation des victimes.

Mme Esther Benbassa. – Félicitations à notre collègue pour son rapport très synthétique. L'aspect répressif de ce texte, superflu et inapplicable, m'inquiète. Je ne sais pas si M. Retailleau prend souvent part à des manifestations ; moi si ! Le pointage est très difficile. Il est question de fichiers de personnes interdites de manifestation : cessons d'avoir la

mémoire si courte ! Et après ? Nous allons fichier les personnes aux yeux bleus ? Ce texte va à l'encontre des droits de l'homme. Nous voulons tous endiguer, canaliser, éradiquer ces violences dont tout le monde souffre. Mais faites des lois applicables et non de tels textes populistes destinés à conforter vos électeurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – En lisant ce texte, qui succède à bien d'autres de la même veine, je me suis demandé quelle serait la différence entre un régime appliquant de telles lois et un régime d'extrême droite. Qu'est devenu le Sénat défenseur des libertés, réfractaire à la mode et aux émotions populaires ? Il s'agit de neutraliser quelques individus.

M. Philippe Bas, président. – Quelques dizaines !

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Et très violents !

M. Pierre-Yves Collombat. – Faut-il à ce point, pour ce faire, violenter les libertés publiques ? Il existe une direction générale de la sécurité intérieure dans ce pays ! Ses agents savent peut-être comment les neutraliser ! Depuis le temps qu'on durcit le code pénal, qu'on invente des peines nouvelles ! La réaction de notre rapporteur sur l'article 7 a failli me soulager : prévoir une responsabilité collective, c'est un peu fort. On n'a pas vu cela depuis la condamnation de Courbet à faire reconstruire la colonne Vendôme à ses frais.

Il existe d'autres moyens pour parvenir à ce résultat. J'ai récemment fait un stage parmi les forces de gendarmerie en Guyane : ce sont des gendarmes républicains très efficaces et je peux vous dire qu'ils ont de quoi s'occuper. Il faudrait simplement renouveler leur matériel vieillissant. C'est plus urgent que de s'en prendre une nouvelle fois au code pénal. Je ne comprends pas qu'un groupe aussi honorable puisse proposer un tel texte.

M. Philippe Bas, président. – Donnez à la commission une chance de l'améliorer ! Notre rapporteur a fait des propositions.

M. Dany Wattebled. – Il n'est pas question de supprimer le droit de manifester, droit légitime. Il est question ici de groupuscules très violents, organisés, qui n'ont d'autre but que de casser. Leurs membres étant masqués, il n'y a aucun moyen de les identifier. Vous parlez de contrôle aux abords des manifestations : encore faut-il que les gens s'y soumettent ! Dorénavant, pour accéder aux stades, il faut se soumettre à une fouille systématique.

M. Jérôme Durain. – Notre groupe condamne fermement les violences qui ont lieu en marge des manifestations. Pour autant, nous nous abstenons ce matin sur ce texte, nous réservant pour le débat en séance. Il s'agit là d'un texte très politique qui soulève des questions sur son contexte, sur les principes qui le sous-tendent et sur ses aspects pratiques.

Sur son contexte : nous sommes sur une tendance longue de pacification de la rue, même si je ne minimise pas les violences qui ont lieu récemment lors de manifestations ni ne nie l'existence des *black blocs*.

Les principes : ce texte confronte les impératifs d'une nécessaire sauvegarde de l'ordre public et la protection des droits et des libertés ; nous estimons qu'il rogne sur les libertés publiques et la liberté de manifester. À cet égard, l'article 7 est quelque peu caricatural, avec cette présomption de responsabilité civile collective, qui embête notre rapporteur. Je ne parle même pas des autres mesures.

En séance nous adopterons une position critique.

M. François Grosdidier. – Le droit de manifester est restreint quand les pouvoirs publics interdisent une manifestation au motif qu'ils n'ont plus la capacité de contenir ses éventuels débordements. Pour garantir ce droit, il faut donc s'assurer que les manifestations ne donnent lieu à aucun débordement, ce que les organisateurs sont incapables d'assurer. Il faut donc empêcher ceux qui sont devenus de véritables professionnels du détournement de ce droit. Cette proposition répond à ce souci de façon très pragmatique en s'inspirant de mesures qui ont fait leurs preuves contre les hooligans dans le football professionnel et même dans le football amateur. Ce n'est nullement attentatoire aux libertés publiques ; au contraire c'est la meilleure façon de les protéger.

M. Jean Louis Masson. – Par le passé, il n'y avait pas de groupes aussi violents qu'actuellement. Il n'est donc pas aberrant que la loi puisse évoluer, car nous sommes confrontés à une situation nouvelle qui se dégrade. Prendre des mesures contre les auteurs de telles violences n'est pas attentatoire aux libertés, mais garantit à chacun la liberté de manifester paisiblement.

Mme Brigitte Lherbier. – Si l'on n'organise pas l'ordre public, on empêche les gens de s'exprimer. Je suis pour la liberté de manifester, mais on ne peut pas laisser tout faire, notamment lorsque des individus masqués empêchent les autres de s'exprimer. J'ai été adjointe à la sécurité de la ville de Tourcoing : je sais d'expérience qu'il est très difficile d'intervenir même quand on est prévenu à l'avance de la venue de casseurs.

M. Henri Leroy. – Pour rebondir sur les propos de notre collègue Pierre-Yves Collombat, il est vrai que nos forces de l'ordre disposent d'experts très bien formés à toutes les techniques de maintien de l'ordre. Le centre de Saint-Astier leur permet même de se préparer à affronter la guérilla urbaine. Mais les forces de sécurité, dans leur ensemble, ne sont pas formées pour faire face à des casseurs masqués. Cette proposition de loi répond donc aux attentes de nos forces de sécurité qui seront ainsi armées juridiquement pour accomplir leur mission.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je salue le travail réalisé par notre rapporteur, ainsi que l'initiative du président Retailleau et du groupe Les

Républicains. Je me range toutefois du côté de ceux qui estiment que ce texte présente des risques pour les libertés individuelles. Les groupes qui sont visés font preuve d'ingéniosité : aussitôt repérés, ils inventent d'autres modalités d'intervention. Quand cette loi aura été adoptée, ils s'adapteront. Il vaut mieux faire porter l'effort sur le démantèlement de ces groupes. C'est un gros travail de renseignement, mais il ne faut pas tomber dans le piège de la division qui nous est tendu par ces groupes violents. Je suis donc très réservé sur cette proposition de loi, malgré la qualité du rapport.

M. François Pillet. – L'exposé des motifs est très clair : il s'agit de protéger une liberté, sans porter atteinte à l'exercice d'autres libertés. Le rôle du Sénat est de trouver un équilibre. Il faut reconnaître que certaines manifestations n'ont pas eu lieu parce que les organisateurs craignaient la venue d'éléments perturbateurs. Cette proposition de loi ne vise pas les manifestants, mais ceux qui pervertissent l'exercice de la liberté de manifester. Je rends hommage à l'objectivité de notre rapporteur qui, bien que la proposition de loi émane de son groupe, l'a amendée dans le sens que je viens d'indiquer. Elle a fait preuve de la même indépendance intellectuelle que notre collègue Josiane Costes lorsqu'elle était rapporteur d'une proposition de loi présentée par son groupe, relative à la prévention des conflits d'intérêts liée à la mobilité des hauts fonctionnaires.

Le texte, tel qu'il existe, n'est pas satisfaisant ; le texte, quand nous aurons adopté les amendements de notre rapporteur, sera conforme à l'éthique sénatoriale.

M. Philippe Bas, président. – Bien qu'il soit déjà intervenu, je donne exceptionnellement la parole à notre collègue Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. – Premièrement, on nous parle de protéger les libertés, mais on le fait en les réduisant, c'est un peu curieux ! J'entends aussi parler de violence inouïe ; nous ne sommes plus très nombreux à avoir connu Mai 68, mais il me semble que c'était autre chose. Je vous invite à relire les remarquables instructions que le préfet Grimaud avait données à ses troupes à l'époque.

Plutôt qu'un tel texte, les forces de l'ordre attendent des décisions politiques claires, contrairement à ce qui s'est passé à Notre-Dame-des-Landes, où on a laissé pourrir la situation.

Deuxièmement, les forces de l'ordre attendent des équipements nouveaux qui leur font défaut...

M. François Grosdidier. – Elles manquent aussi de moyens juridiques !

M. Pierre-Yves Collombat. – Mais non ! On va adopter une loi qu'on n'aura pas les moyens d'appliquer ! Il faut neutraliser des groupes nuisibles, donnons-nous les moyens de les neutraliser préventivement.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Pour répondre à M. Durain, il se trouve que j’ai été prise dans une manifestation dans le quartier Montparnasse et que j’ai vu l’hôpital Necker-Enfants malades endommagé : les manifestants pacifiques étaient atterrés. Du coup, j’ai accepté de cosigner cette proposition de loi sans hésiter. Depuis, ayant été nommée rapporteur, j’ai pris du recul. L’important, c’est que des manifestations puissent se tenir et que le message militant puisse passer sans être brouillé. Mon objectif est de garantir à la fois la liberté de manifester et la liberté d’aller et venir.

Monsieur Wattebled, en ce qui concerne les fouilles, je pense effectivement qu’il faut s’inspirer du dispositif mis en œuvre pour les stades. Si une personne refuse d’être fouillée, les forces de l’ordre l’excluront du périmètre défini.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L’amendement COM-5 assortit le dispositif prévu par l’article 1^{er} de plusieurs garanties de nature à assurer une conciliation équilibrée entre les impératifs de sauvegarde de l’ordre public et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis, en particulier de la liberté d’aller et venir et de la liberté de manifester.

L’amendement limite, en premier lieu, la possibilité pour le préfet de diligenter des contrôles aux abords d’une manifestation aux seules situations faisant craindre des troubles « d’une particulière gravité » à l’ordre public et exige qu’un arrêté motivé, plutôt qu’un arrêté simple, soit pris pour leur mise en œuvre.

En deuxième lieu, il circonscrit mieux la durée et l’étendue des périmètres de contrôle, afin d’éviter toute atteinte disproportionnée à la liberté d’aller et venir.

De manière à garantir le respect du droit de mener une vie familiale normale, l’amendement prévoit, en troisième lieu, que les mesures de contrôle diligentées tiennent compte des impératifs de vie privée, professionnelle et familiale des personnes contrôlées.

Enfin, l’amendement procède à plusieurs modifications d’amélioration rédactionnelle ainsi qu’à la rectification d’une erreur de coordination.

M. François Pillet, président. – Cet amendement est de nature à répondre aux inquiétudes exprimées par certains de nos collègues.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pour les raisons déjà indiquées par mon collègue Jérôme Durain, le groupe socialiste et républicain s’abstiendra sur

les amendements présentés par notre rapporteur et sur l'ensemble de cette proposition de loi.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à réserver aux seuls agents appartenant aux forces de sécurité intérieure le soin de procéder aux mesures de contrôle diligentées par l'autorité préfectorale à l'occasion d'une manifestation.

En effet, la présence d'agents de sécurité privée et d'agents de police municipale sur les lieux d'une manifestation pourrait soulever des difficultés sur le plan opérationnel. Eu égard à l'évolution rapide des événements lors des manifestations, ces agents pourraient se trouver pris à partie dans des opérations de maintien de l'ordre, missions pour lesquelles ils ne sont ni formés ni autorisés à intervenir.

L'amendement COM-6 est adopté.

Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 deviennent sans objet.

Article 2

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-7 procède à plusieurs modifications au sein de l'article 2 afin d'assurer la proportionnalité de la mesure d'interdiction administrative individuelle de manifester.

Il tend, en premier lieu, à mieux caractériser les raisons pour lesquelles la participation d'une personne à une manifestation est susceptible de constituer une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public. Il s'agit de s'assurer que seuls les individus constituant une réelle menace pour l'ordre public, en raison de leur appartenance à des groupuscules violents ou des actes délictuels commis à l'occasion de précédentes manifestations, puissent être visés par une interdiction de manifester.

En deuxième lieu, l'amendement prévoit que l'arrêté préfectoral précise, outre la manifestation objet de l'interdiction, les lieux concernés par cette interdiction.

Eu égard à la jurisprudence constitutionnelle relative aux interdictions de séjour mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence, l'amendement précise que les lieux faisant l'objet de l'interdiction ne pourront inclure ni le domicile ni le lieu de travail de la personne concernée, de manière à garantir le droit à une vie familiale normale.

Enfin, l'amendement fixe une obligation de notification à l'intéressé de l'arrêté d'interdiction, au maximum 48 heures avant la date prévue de la manifestation. Cette notification a pour objet, d'une part, de permettre à la personne concernée de saisir a priori le juge administratif et, ainsi, de garantir le droit au recours effectif, d'autre part, de s'assurer que l'infraction

de participation à une manifestation en méconnaissance d'un arrêté d'interdiction soit constituée.

M. François Pillet, président. – Cet amendement prend en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel, afin d'éviter une censure.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article 3

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-8 procède à plusieurs modifications de l'article 3 de la proposition de loi, relatif à la création d'un fichier recensant les personnes faisant l'objet d'une interdiction de manifester.

Il restreint tout d'abord les finalités du fichier, de manière à en assurer la proportionnalité.

Il prévoit, par ailleurs, la création d'un fichier national, plutôt que d'un fichier départemental, dont la mise en place serait assurée par un arrêté du ministre de la justice et du ministre de l'intérieur. En effet, la coexistence de plusieurs fichiers départementaux pourrait se révéler contre-productive sur le plan opérationnel.

De manière à se conformer au régime prévu par l'article 26 de la loi 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, l'amendement précise que le décret en Conseil d'État prévu pour l'application de l'article sera pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

M. François Pillet, président. – Notre rapporteur a pris la précaution d'établir une rédaction qui tienne compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des pouvoirs de la CNIL. Je rappelle qu'en 2012, lors de l'examen d'une proposition de loi relative à la protection de l'identité, le Sénat avait rejeté la création d'un fichier que j'avais appelé le « fichier des gens honnêtes » et le Conseil constitutionnel avait repris une partie de nos arguments dans la décision de censure de ce fichier.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 4

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'article 4 de la proposition de loi transforme en délit la contravention de dissimulation du visage dans une manifestation ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique.

Afin de préciser la définition de l'infraction, il paraît utile d'introduire la mention, qui figure aujourd'hui à l'article R. 645-14 du code pénal, selon laquelle la dissimulation a pour but d'éviter l'identification du manifestant dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public. Tel est l'objet de l'amendement COM-9.

M. François Pillet, président. – Cet amendement nous renvoie au débat plus général sur les tenues vestimentaires empêchant de reconnaître une personne dans l'espace public.

M. Pierre-Yves Collombat. – On peut constater le fait qu'une personne est masquée. Dès que l'on s'aventure sur le terrain de l'intention, la chose est beaucoup plus délicate : on peut se masquer le visage pour se protéger des gaz lacrymogènes.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Le texte de la proposition de loi répond à cette objection en réservant la possibilité que la dissimulation du visage réponde à un « motif légitime ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Motif légitime ! M. Benalla a dit, hors de son audition, qu'il était intervenu pour protéger ses camarades.

M. François Pillet, président. – Il reviendra au juge d'apprécier.

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 5

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-10 a pour objet d'harmoniser la définition des infractions prévues par les auteurs de la proposition de loi.

L'amendement COM-10 est adopté.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-4 prévoit pour les tentatives un quantum de peine inférieur à celui applicable aux délits correspondants. Avis défavorable : la règle en droit pénal est de sanctionner pareillement les tentatives et les délits eux-mêmes. Je ne souhaite pas y déroger ici.

M. François Pillet, président. – C'est un rappel pertinent... La tentative échoue souvent pour des raisons extérieures à la volonté de l'auteur !

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-11 est adopté.

Article 6

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'article 6 vise à étendre le champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique et à ajouter éventuellement une obligation de « pointage ». L'amendement COM-12 tend à transférer les dispositions relatives la peine complémentaire d'interdiction de manifester sur la voie publique du code de la sécurité intérieure vers le code pénal et à déplacer les sanctions applicables à cette peine complémentaire dans la section du code pénal idoine. Ces peines sont rarement prononcées, notamment par manque de lisibilité de ces dispositions.

Nous clarifions ainsi la rédaction de l'obligation de « pointage » devant toute autorité publique désignée par la juridiction de jugement, par exemple un officier de police judiciaire dans un commissariat, et maintenons l'obligation pour la juridiction de fixer les lieux concernés par l'interdiction de manifester.

L'amendement COM-12 est adopté.

Article 7

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-13 vise à garantir la proportionnalité et l'efficacité du régime de responsabilité civile en matière de dommages causés à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique. Tout en maintenant la responsabilité de l'État, nous nous assurons que les responsables de dommages participent effectivement à l'indemnisation des victimes, en prévoyant une faculté d'action récursoire de l'État à l'encontre des manifestants à l'origine des dommages. C'est un dispositif plus efficace...

M. Pierre-Yves Collombat. – L'intention est excellente. Mais toute personne prise sur le fait en train de dégrader du matériel peut déjà être sanctionnée. Pourquoi ajouter une infraction ? S'il s'agit de sévir contre des agressions sur les personnes, nous abordons un tout autre domaine...

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Il s'agit ici non pas d'infraction mais d'indemnisation. L'État est responsable : s'il est condamné, il peut alors se retourner contre les auteurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – On change de système... Celui qui existe aujourd'hui a ses avantages et ses inconvénients.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'État est responsable de tout aujourd'hui !

M. Pierre-Yves Collombat. – Oui, parce qu'il y a trouble à l'ordre public !

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Mais il est causé par des individus... On pourrait presque dire : qui casse, paye.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il y a là un problème de principe : la notion de trouble à l'ordre public disparaît. L'État doit rétablir l'ordre public, et en cas de défaillance, il engage sa responsabilité. On ne parle pas ici de vendetta, ni de simple dégradation, celle-ci ne peut être détachée du trouble profond à l'ordre public.

M. François Pillet, président. – Une lecture attentive de l'amendement vous rassurera : l'auteur – s'il est reconnu comme tel pénalement – est appelé à indemniser l'État qui est banquier du préjudice.

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'action n'existe-t-elle pas déjà ? L'amendement n'est-il pas satisfait ? Il faudrait le réécrire, au moins, car la

rédaction mentionne auparavant l'action pénale, or cette action récursoire vise bien des actions civiles - il serait bon de le préciser.

M. François Pillet, président. - Mme le rapporteur m'indique qu'elle va prendre en compte cette remarque et examiner la question.

L'amendement COM-13 est adopté.

Article additionnel après l'article 7

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. - L'amendement COM-14 concerne l'application de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

L'amendement COM-14 est adopté.

La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Instauration de périmètres de contrôle lors des manifestations			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	5	Encadrement du dispositif des périmètres de contrôle	Adopté
Mme TROENDLÉ, rapporteur	6	Suppression de l'intervention des agents de police municipale et des agents de sécurité privée, au sein des périmètres de contrôle et aux abords de ce périmètre	Adopté
M. GRAND	1	Intervention des agents de police municipale au sein des périmètres de contrôle aux abords d'une manifestation	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	2	Correction d'une erreur matérielle	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	3	Possibilité pour les agents de police municipale et les agents de sécurité privée de procéder à des reconduites à l'extérieur du périmètre de contrôle	Satisfait ou sans objet
Article 2 Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	7	Précision de l'interdiction administrative individuelle de manifester	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Création d'un fichier répertoriant les mesures d'interdiction administrative et judiciaire de manifester			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	8	Encadrement du fichier recensant les personnes faisant l'objet d'une interdiction de manifester	Adopté
Article 4 Délit de dissimulation du visage dans une manifestation			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	9	Précision de la définition de l'infraction de dissimulation du visage dans une manifestation	Adopté
Article 5 Sanction du port d'arme et du jet de projectile lors d'une manifestation			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	10	Harmonisation des incriminations liées à l'introduction ou au port d'une arme lors d'une réunion ou d'une manifestation sur la voie publique	Adopté
M. GRAND	4	Diminution du quantum de la peine prévue en cas de tentative d'introduire ou de porter une arme dans une manifestation	Rejeté
Mme TROENDLÉ, rapporteur	11	Amendement de coordination	Adopté
Article 6 Peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique et élargissement des peines complémentaires applicables aux délits de participation délictueuse à une manifestation			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	12	Transfert des dispositions relatives à la peine complémentaire d'interdiction de manifester sur la voie publique du code de la sécurité intérieure vers le code pénal	Adopté
Article 7 Responsabilité civile en matière de dommages causés lors d'une manifestation			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	13	Possibilité pour l'État d'exercer une action récursoire	Adopté
Article additionnel après l'article 7			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	14	Application outre-mer	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Bruno Retailleau, sénateur de la Vendée, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Thomas Campeaux, directeur

Mme Anne-Sophie Mach, chef du bureau des libertés publiques

Mme Marie Papadopoulos, adjointe au chef du bureau des questions

Ministère de la justice

Direction des affaires civiles et du sceau

M. Thomas Andrieu, directeur

Mme Clotilde Bellino, adjointe au chef du bureau du droit des obligations

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Rémy Heitz, directeur

M. Nicolas Hennebelle, magistrat, chef du bureau de la politique pénale générale

Mme Monia Taleb, magistrate au bureau de la législation pénale générale

Parquet près du tribunal de grande instance de Paris

M. François Molins, procureur de la République

Contribution écrite :

Défenseur des droits

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs

Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs

CHAPITRE I^{ER}

CHAPITRE I^{ER}

Mesures de police administrative

Mesures de police administrative

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Après l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 211-3-1 ainsi rédigé :

Après l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 211-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-3-1.* – Si les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public et à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique, ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut autoriser, pendant les douze heures qui précèdent la manifestation et jusqu'à dispersion, au sein d'un périmètre délimité par arrêté, les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous la responsabilité de ces agents, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du même code à procéder, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications, à des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. La palpation de sécurité est effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet.

« *Art. L. 211-3-1.* – Si les circonstances font craindre des troubles d'une particulière gravité à l'ordre public et à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique, ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut autoriser, par arrêté motivé, pendant les six heures qui précèdent la manifestation et jusqu'à dispersion, à l'entrée et au sein d'un périmètre délimité, les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous la responsabilité de ces agents, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du même code à procéder, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications, à des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. La palpation de sécurité est effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet.

« L'arrêté est transmis sans délai au procureur de la République et communiqué au maire de la commune concernée.

« L'arrêté est transmis sans délai au procureur de la République et communiqué au maire de la commune concernée.

« L'arrêté définit le périmètre

« L'arrêté définit le périmètre

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

concerné, qui 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, et en fixe la durée, qui est également adaptée et proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances.

~~« Pour la mise en œuvre de ces opérations, ces agents peuvent être assistés par des agents exerçant l'activité mentionnée au 1^o de l'article L. 611-1 du présent code, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.~~

~~« Après accord du maire, l'arrêté peut autoriser les agents de police municipale mentionnés à l'article L. 511-1 à participer à ces opérations sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.~~

« Les personnes qui refusent de se soumettre, pour accéder ou circuler à l'intérieur de ce périmètre, aux palpations de sécurité, à l'inspection visuelle ou à la fouille de leurs bagages, ou qui détiennent des objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal, en infraction à un arrêté pris en application de l'article L. 211-3 du présent code, s'en voient interdire l'accès ou sont reconduites d'office à l'extérieur du périmètre par les agents mentionnés au ~~sixième~~ alinéa du présent article. »

Article 2

La section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de la sécurité intérieure est complétée par un article L. 211-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 211-4-1. – Le représentant de l'État dans le

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

concerné, qui se limite aux lieux de la manifestation, à leurs abords immédiats et à leurs accès, ainsi que sa durée. L'étendue et la durée du périmètre sont adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances.

« L'arrêté prévoit les règles d'accès et de circulation des personnes dans le périmètre, en les adaptant aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale.

Amdt COM-5

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

Amdt COM-6

« Les personnes qui refusent de se soumettre, pour accéder ou circuler à l'intérieur de ce périmètre, aux palpations de sécurité, à l'inspection visuelle ou à la fouille de leurs bagages, ou qui détiennent, sans motif légitime, des objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal, en infraction à un arrêté pris en application de l'article L. 211-3 du présent code, s'en voient interdire l'accès ou sont reconduites d'office à l'extérieur du périmètre par les agents mentionnés au premier alinéa du présent article. »

Amdt COM-5

Article 2

La section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de la sécurité intérieure est complétée par un article L. 211-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 211-4-1. – Le représentant de l'État dans le

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

département, ~~ou~~ à Paris le préfet de police, peut, par arrêté motivé, interdire de prendre part à une manifestation déclarée ou dont il a connaissance à toute personne ~~dont la participation à cette manifestation~~ constitue ~~un risque~~ d'une particulière gravité pour l'ordre public.

« Le représentant de l'État dans le département, ~~ou~~ à Paris le préfet de police, peut imposer à la personne de répondre, au moment de la manifestation ~~objet de l'interdiction~~, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée qu'il désigne. Cette obligation doit être proportionnée au comportement de la personne.

« L'arrêté précise la manifestation concernée. ~~Il~~ ne peut excéder la durée de ~~cette~~ manifestation.

« Le fait pour une personne de participer à une manifestation en méconnaissance de l'interdiction prévue au premier alinéa est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

« Le fait pour une personne de méconnaître l'obligation mentionnée

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

département ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté motivé, interdire de prendre part à une manifestation déclarée ou dont il a connaissance à 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 et qui soit s'est rendue coupable, à l'occasion d'une ou plusieurs manifestations sur la voie publique, des infractions mentionnées à l'article L. 211-13, soit appartient à un groupe ou entre en relation de manière régulière avec des individus incitant, facilitant ou participant à la commission de ces mêmes faits.

« Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut imposer, par le même arrêté, à la personne concernée par cette mesure de répondre, au moment de la manifestation, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée qu'il désigne. Cette obligation doit être proportionnée au comportement de la personne.

« 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. La durée de l'interdiction ne peut excéder celle de la manifestation concernée.

« L'arrêté est notifié à la personne concernée au plus tard quarante-huit heures avant son entrée en vigueur.

Amdt COM-7

« Le fait pour une personne de participer à une manifestation en méconnaissance de l'interdiction prévue au premier alinéa du présent article est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

« Le fait pour une personne de méconnaître l'obligation mentionnée

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

au deuxième alinéa est puni de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende. »

au deuxième alinéa est puni de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende. »

Article 3

La section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de la sécurité intérieure est complétée par un article L. 211-4-2 ainsi rédigé :

Article 3

La section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de la sécurité intérieure est complétée par un article L. 211-4-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-4-2.* – Le ~~représentant de l'État dans le département, ou à Paris le préfet de police, est autorisé~~ à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel, afin ~~de prévenir les troubles à l'ordre public, les atteintes à la sécurité des personnes et des biens ainsi que les infractions susceptibles d'être commises à l'occasion des manifestations sur la voie publique et des rassemblements en lien avec ces manifestations se tenant dans le ressort de leur département.~~

« *Art. L. 211-4-2.* – Le ministre de l'intérieur et le ministre de la justice sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel, afin d'assurer le suivi, au niveau national, des personnes faisant l'objet d'une interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique en application de l'article L. 211-4-1 du présent code ou de l'article 131-32-1 du code pénal.

« Sont enregistrées dans le traitement, dans la stricte mesure où elles sont nécessaires à la poursuite de la finalité mentionnée au premier alinéa, les données ~~à caractère personnel et informations~~ concernant les personnes ~~visées par~~ un arrêté d'interdiction de manifester sur la voie publique en application de l'article L. 211-4-1 ou condamnées à la peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique en application de l'article L. 211-13.

« Sont enregistrées dans le traitement, dans la stricte mesure où elles sont nécessaires à la poursuite de la finalité mentionnée au premier alinéa du présent article, les données concernant les personnes faisant l'objet d'un arrêté d'interdiction de manifester sur la voie publique en application de l'article L. 211-4-1 du présent code ou condamnées à la peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique en application de l'article L. 211-13.

« Les modalités d'application du présent article, y compris la nature des informations enregistrées, la durée de leur conservation ainsi que les autorités et les personnes qui y ont accès, sont déterminées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »

« Les modalités d'application du présent article, y compris la nature des informations enregistrées, la durée de leur conservation ainsi que les autorités et les personnes qui y ont accès, sont déterminées par décret en Conseil d'État pris après avis publié et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »

Amdt COM-8

CHAPITRE II

CHAPITRE II

Dispositions pénales

Dispositions pénales

Article 4

Après l'article 431-9 du code

Article 4

Après l'article 431-9 du code

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

pénal, il est inséré un article 431-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. 431-9-1.* – Le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d’une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement, totalement ou partiellement, son visage est puni d’un an d’emprisonnement et de 15 000 € d’amende.

« Le présent article n’est pas applicable aux manifestations conformes aux usages locaux ou lorsque la dissimulation du visage est justifiée par un motif légitime. »

Article 5

L’article 431-10 du code pénal est ainsi rédigé :

« *Art. 431-10.* – Est puni de trois ans d’emprisonnement et de 45 000 € d’amende :

« 1° Le fait ~~de participer à une manifestation~~ ou à une réunion publique ~~en étant porteur d’une arme~~ ;

« 2° ~~Le fait d’introduire, de détenir ou de faire usage de fusées ou artifices de toute nature ou d’introduire sans motif légitime tous objets susceptibles de constituer une arme au sens de l’article 132-75 du code pénal dans une manifestation sur la voie publique ou à proximité immédiate ;~~

pénal, il est inséré un article 431-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. 431-9-1.* – Le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d’une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement, totalement ou partiellement, son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l’ordre public est puni d’un an d’emprisonnement et de 15 000 € d’amende.

Amdt COM-9

« Le présent article n’est pas applicable aux manifestations conformes aux usages locaux ou lorsque la dissimulation du visage est justifiée par un motif légitime. »

Article 5

L. – L’article 431-10 du code pénal est ainsi rédigé :

Amdt COM-11

« *Art. 431-10.* – Est puni de trois ans d’emprisonnement et de 45 000 € d’amende :

« 1° 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, dans une réunion publique, dans une manifestation sur la voie publique ou à ses abords immédiats ;

Amdt COM-10

« 2° (*Supprimé*)

Code pénal

Art. 431-10. – 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.

Dispositions en vigueur

Art. 431-12. – L'interdiction du territoire français peut être prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-30, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable de l'infraction définie à l'article 431-10.

Art. 222-47. – Dans les cas prévus par les articles 222-1 à 222-15, 222-23 à 222-30 et 222-34 à 222-40, peut être prononcée à titre de peine

Texte de la proposition de loi

« 3° Le fait de jeter un projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes dans une manifestation sur la voie publique.

« La tentative de ces délits est punie des mêmes peines. »

Article 6

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« 3° Le fait de jeter un projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes dans une manifestation sur la voie publique.

« La tentative de ces délits est punie des mêmes peines. »

II. – À l'article 431-12 du code pénal, les mots : « de l'infraction définie » sont remplacés par les mots : « des infractions définies ».

Amdt COM-11

Article 6

I. – Le code pénal est ainsi modifié :

1° (nouveau) _____ Après l'article 131-32, il est inséré un article 131-32-1 ainsi rédigé :

« Art. 131-32-1. – La peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, qui ne peut excéder une durée de trois ans, emporte défense de manifester sur la voie publique dans certains lieux déterminés par la juridiction. La liste de ces lieux peut être modifiée par le juge de l'application des peines, dans les conditions fixées par le code de procédure pénale.

« La peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique emporte également, pour le condamné, l'obligation de répondre, le temps des manifestations, aux convocations de toute autorité publique désignée par la juridiction de jugement. La décision de condamnation fixe le type de manifestations concernées.

« Si la peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique accompagne une peine privative de liberté sans sursis, elle s'applique à compter du jour où la privation de liberté a pris fin. » :

2° (nouveau) Après le premier alinéa de l'article 222-47, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

complémentaire l'interdiction de séjour, suivant les modalités prévues par l'article 131-31.

Dans les cas prévus par les articles 222-23 à 222-30, lorsqu'ils sont commis sur des mineurs, par le 6° *bis* des articles 222-3, 222-8, 222-10, 222-12 et 222-13, par l'article 222-14-4 et par les articles 222-34 à 222-40, peut être également prononcée l'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, de quitter le territoire de la République.

Art. 322-15. – I. – Les personnes physiques coupables de l'une des infractions prévues au présent chapitre encourent également les peines complémentaires suivantes :

1° L'interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 ;

2° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, cette interdiction étant définitive ou provisoire dans les cas prévus aux articles 322-6 à 322-10 et pour une durée de cinq ans au plus dans les cas prévus aux articles 322-1, 322-2, 322-3, 322-3-1, 322-5, 322-12, 322-13 et 322-14, soit, pour les crimes prévus au second alinéa de l'article 322-6 ainsi qu'aux articles 322-7, 322-8, 322-9 et 322-10, d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« Dans les cas prévus par les articles 222-7 à 222-13 et 222-14-2, lorsque les faits sont commis lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, peut être prononcée la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, dans les conditions prévues à l'article 131-32-1. » :

3° (nouveau) Le I de l'article 322-15 est complété par un 7° ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement ;

3° L'interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ;

4° L'interdiction de séjour, suivant les modalités prévues par l'article 131-31, dans les cas prévus par les articles 322-7 à 322-10 ;

5° L'obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, selon les modalités de l'article 131-5-1 ;

6° L'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, selon les modalités fixées à l'article 131-35-1.

II. – En cas de condamnation pour les crimes ou délits prévus aux articles 322-6 à 322-11-1, le prononcé de la peine complémentaire prévue au 3° du I du présent article est obligatoire.

Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée lorsque la condamnation est prononcée par une juridiction correctionnelle, décider de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Art. 431-11. – I. – Les personnes physiques coupables de l'infraction prévue par l'article 431-10 encourent également les peines complémentaires suivantes :

1° L'interdiction des droits

Texte de la proposition de loi

~~I. – Le I de l'article 431-11 du code pénal~~ est ainsi modifié :

4° Au premier alinéa, la référence : « l'article 431-10 » est remplacée par les mots : « la présente section » ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« 7° L'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, dans les conditions prévues à l'article 131-32-1, lorsque les faits punis par les articles 322-1 à 322-3 et 322-6 à 322-10 sont commis lors du déroulement de manifestations sur la voie publique. » ;

4° Le I de l'article 431-11 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, la référence : « par l'article 431-10 » est remplacée par les mots : « à la présente section » ;

Dispositions en vigueur

civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 ;

2° (Abrogé) ;

3° (Abrogé) ;

4° L'interdiction de séjour, suivant les modalités prévues par l'article 131-31.

.....

Code de la sécurité intérieure

Art. L. 211-13. – Les personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, des infractions prévues aux articles 222-7 à 222-13, 322-1, premier alinéa, 322-2 et 322-3, dans le cas de l'infraction définie à l'article 322-1, premier alinéa, et 322-6 à 322-10 du code pénal encourent également 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. Si

Texte de la proposition de loi

2° Le 2° est ainsi rétabli :

« 2° L'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, dans les conditions ~~fixées à l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure~~ ; »-

II. – L'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure est ~~ainsi modifié~~ :

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) Le 2° est ainsi rétabli :

« 2° L'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, dans les conditions prévues à l'article 131-32-1 ; »

5° (nouveau) _____ Après l'article 434-38, il est inséré un article 434-38-1 ainsi rédigé :

« Art. 434-38-1. – Le _____ fait, pour une personne condamnée à une peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, de participer à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

« Le fait, pour une personne condamnée à une peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, de ne pas répondre, le temps des manifestations, aux convocations de toute autorité publique désignée par la juridiction de jugement, en méconnaissance de la décision de condamnation, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. »

II. – L'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure est abrogé.

Amdt COM-12

Dispositions en vigueur

cette interdiction accompagne une peine privative de liberté sans sursis, elle s'applique à compter du jour où la privation de liberté a pris fin.

Le fait pour une personne de participer à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Texte de la proposition de loi

1° ~~La première phrase du premier alinéa est ainsi modifiée :~~

~~a) Après la référence : « 222-13, », est insérée la référence : « 222-14-2, » ;~~

~~b) Les références : « et 322-6 à 322-10 » sont remplacées par les références : « 322-6 à 322-10, 431-9 à 431-12 » ;~~

~~c) Les mots : « , dans des lieux fixés par la décision de condamnation, » sont supprimés ;~~

2° ~~Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :~~

~~« La personne condamnée à cette peine est astreinte par le tribunal à répondre, dans le temps des manifestations, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée désignée par la juridiction. La décision de condamnation fixe le type de manifestations concernées.~~

~~« Le fait pour une personne de méconnaître l'obligation mentionnée au deuxième alinéa du présent article est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.~~

~~« Le représentant de l'État dans le département, ou à Paris le préfet de police, est informé, par tous moyens, de toute condamnation à la peine d'interdiction de participer une manifestation sur la voie publique. »~~

CHAPITRE III

Responsabilité civile

Article 7

Art. L. 211-10. – L'État est civilement responsable des dégâts et

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° *(Alinéa supprimé)*

a) *(Alinéa supprimé)*

b) *(Alinéa supprimé)*

c) *(Alinéa supprimé)*

2° *(Alinéa supprimé)*

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

CHAPITRE III

Responsabilité civile

Article 7

Après le premier alinéa de l'article L. 211-10 du code de la

Dispositions en vigueur

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.

Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée.

Code pénal

Art. 711-1. – Sous réserve des adaptations prévues au présent titre, les livres I^{er} à V sont applicables, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un

Texte de la proposition de loi

~~La section 3 du chapitre I^{er} du titre III du livre IV du code pénal est complétée par un article 431-12-1 ainsi rédigé :~~

~~« Art. 431-12-1. – Les personnes condamnées en application de la présente section ou sur le fondement des articles 222-7 à 222-13, 222-14-2, 322-2, 322-3 et 322-6 à 322-10 ou du premier alinéa de l'article 322-1, lorsque les faits poursuivis ont été commis à l'occasion du déroulement d'une manifestation sur la voie publique, sont présumées coresponsables de l'ensemble des dommages résultant de la ladite manifestation. »~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

sécurité intérieure, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'État peut exercer une action récursoire contre les personnes ayant participé à tout attroupement ou rassemblement armé ou non armé, lorsque leur responsabilité pénale a été reconnue par une décision de condamnation devenue définitive. »

Amdt COM-13

(Alinéa supprimé)

« Art. 431-12-1. – (Alinéa supprimé)

CHAPITRE IV

Application outre-mer

(Division et intitulé nouveaux)

Amdt COM-14

Article 8 (nouveau)

I. – L'article 711-1 du code pénal est ainsi rédigé :

« Art. 711-1. – Sous réserve des adaptations prévues au présent titre, les livres I^{er} à V du présent code sont applicables, dans leur rédaction résultant de la loi n° du visant à prévenir les violences lors des

Dispositions en vigueur

droit d'asile effectif et une intégration réussie, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Code de procédure pénale

Art. 804. – Le présent code est applicable, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, sous réserve des adaptations prévues au présent titre et aux seules exceptions :

1° Pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, du cinquième alinéa de l'article 398 et des articles 529-3 à 529-6 ;

2° Pour les îles Wallis et Futuna, des articles 52-1, 83-1 et 83-2, du cinquième alinéa de l'article 398 et des articles 529-3 à 529-6.

Code de la sécurité intérieure

Art. L. 285-1. – Sont applicables en Polynésie française, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, les dispositions suivantes :

1° Au titre I^{er} : les articles L. 211-1 à L. 211-12, L. 211-15, L. 211-16, L. 212-1, L. 213-1, L. 214-1 à L. 214-4 ;

2° Au titre II : les articles L. 221-1, L. 222-1, L. 222-3, L. 223-1 à L. 223-9, L. 224-1, L. 225-1 à L. 225-7 et L. 226-1 à L. 229-6 ;

3° Le titre III ;

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

manifestations et à sanctionner leurs auteurs, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. »

II. – Le premier alinéa de l'article 804 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le présent code est applicable, dans sa rédaction résultant de la loi n° du visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, sous réserve des adaptations prévues au présent titre et aux seules exceptions : ».

III. – Aux premiers alinéas des articles L. 285-1, L. 286-1 et L. 287-1 du code de la sécurité intérieure, la référence : « loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme » est remplacée par la référence : « loi n° du visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs ».

Amdt COM-14

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
4° Le titre IV ;		
5° Le titre V ;		
6° Au titre VI : l'article L. 262-1 ;		
7° Au titre VII : l'article L. 271-1.		
<i>Art. L. 286-I.</i> – Sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, les dispositions suivantes :		
1° Au titre I ^{er} : les articles L. 211-1 à L. 211-12, L. 211-15, L. 211-16, L. 212-1, L. 213-1, L. 214-1 à L. 214-4 ;		
2° Au titre II : les articles L. 221-1, L. 222-1, L. 222-3, L. 223-1 à L. 223-9, L. 224-1, L. 225-1 à L. 225-7 et L. 226-1 à L. 229-6 ;		
3° Le titre III ;		
4° Le titre IV ;		
5° Le titre V ;		
6° Au titre VI : l'article L. 262-1 ;		
7° Au titre VII : l'article L. 271-1.		
<i>Art. L. 287-I.</i> – Sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, les dispositions suivantes :		
1° Au titre I ^{er} : les articles L. 211-1 à L. 211-9, L. 211-11, L. 211-12, L. 211-15 et L. 211-16, L. 212-1, L. 213-1, L. 214-1 à L. 214-4 ;		
2° Au titre II : les articles L. 221-1, L. 222-1, L. 222-3, L. 223-1 à L. 223-9, L. 224-1, L. 225-1 à L. 225-7 et L. 226-1 à L. 229-6 ;		
3° Le titre III ;		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
4° Le titre IV ;		
5° Le titre V ;		
6° Au titre VI : l'article L. 262-1 ;		
7° Au titre VII : l'article L. 271-1.		