



...le rapport d'information sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023

ÉMEUTES DE JUIN 2023 : COMPRENDRE, ÉVALUER, RÉAGIR

Du 27 juin au 7 juillet 2023, notre pays a connu un **déferlement de violences** qui, de l'avis de nombreux acteurs ou observateurs, était **inédit par son ampleur et son intensité**.

Ces émeutes n'étaient pas la réplique mimétique de celles, pourtant majeures, que notre pays a connues en 2005. En quelques nuits d'affrontements, elles ont excédé, en violence et en destruction d'équipements publics ou commerciaux, les trois semaines de violences urbaines qui avaient conduit à déclarer en octobre 2005 le régime de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955.

Pourtant, près d'un an après ces événements, si des stigmates sont encore visibles sur les bâtiments qui ont été les cibles de ces mouvements, l'existence semble avoir repris son cours normal, sans difficulté apparente. Or, malgré cette apparente résilience, ces émeutes ne sauraient être considérées comme un simple fait divers et, de ce fait, sitôt oubliées.

C'est pour trouver des éléments d'explication que la commission des lois a créé, dès le 12 juillet 2023, une **mission d'information transpartisane¹, dotée de prérogatives de commission d'enquête** le 17 octobre 2023. Celle-ci s'est attachée à dresser le constat de ces événements : ses protagonistes, leurs motivations et les réponses apportées par les pouvoirs publics, au niveau local comme au niveau national, pour faire face aux violences et aux destructions qu'elles ont engendrées.

Des travaux menés par la mission, il ressort que la **mort de Nahel Merzouk a été l'élément déclencheur** d'un mouvement qui n'avait, en définitive, que peu à voir avec cet événement tragique et qui ne portait **pas de revendications identifiées**.

Plusieurs endroits du territoire étaient, semble-t-il, **prêts pour un affrontement avec les forces de l'ordre**, comme en témoignent les importants stocks préconstitués de mortiers d'artifices ainsi que la coordination et l'organisation qui ont pu être constatées, localement, dans les cibles et le *modus operandi* des participants aux actions ultraviolentes de ces premières nuits d'été.

Un certain nombre d'entre eux se sont laissé entraîner dans cette entreprise de chaos par les biais, notamment, des **réseaux sociaux**. Ces réseaux ont **facilité la diffusion d'appels à détruire les symboles de l'autorité** et à aller au **contact des forces de sécurité** d'abord et, assez rapidement ensuite, d'appels à **dégrader les biens publics comme privés** dans une logique de **prédation**.

Au regard de ces constats, la mission formule **25 propositions** pour tirer les leçons d'une réponse opérationnelle des pouvoirs publics qui a été effective mais qui s'est révélée en partie inadaptée à ces émeutes et à leurs enjeux.

Pour autant, les membres de la mission d'information ont conscience que les événements de l'été 2023 appellent des **réponses de long terme dans d'autres champs de l'action publique**. Il en va ainsi, en particulier, de la question du rapport à l'autorité – qu'elle soit incarnée par les parents, les enseignants, les élus locaux ou les forces de l'ordre – ou de la pertinence, dans leur forme actuelle, des politiques publiques de logement ou d'accompagnement en faveur des quartiers prioritaires. La commission des lois invite donc à ce que ses propres travaux puissent être complétés par d'autres études et propositions, afin

¹ Composée de François-Noël Buffet, rapporteur, Olivier Bitz, Cécile Cukierman, Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brinio, Isabelle Florennes, Corinne Narassiguin, Louis Vogel et Mélanie Vogel.

qu'une réponse globale puisse être apportée à ces accès de violences dont rien ne permet d'affirmer qu'ils ne se reproduiront pas dans un proche avenir.

1. LE CONSTAT : UN DÉFERLEMENT DE VIOLENCES SANS PRÉCÉDENT

A. DE L'ÉMOTION À L'INSURRECTION : LE DÉROULEMENT SÉQUENCÉ D'UNE VAGUE DE VIOLENCES URBAINES D'UNE AMPLEUR INÉDITE

Loin de constituer un événement homogène – tant sur plan de la nature des faits commis que de son déploiement territorial – l'épisode de violences urbaines de l'été 2023 se caractérise par une soudaineté et une vitesse de propagation à l'ensemble du territoire tout à fait inédites.

1. Un événement, deux phases distinctes

Massivement diffusée sur les réseaux sociaux, **la vidéo du contrôle routier ayant entraîné la mort de Nahel Merzouk à Nanterre a rapidement suscité une très forte émotion.** Considérée par la plupart des personnes entendues par la mission d'information comme **l'élément déclencheur des émeutes**, la diffusion de ces images a provoqué un **embrasement dont la soudaineté n'a eu d'égale que l'intensité.**

Dès le 27 juin 2023 au soir ont lieu les premières effusions de violences : s'enclenche alors **une phase « émotionnelle » des émeutes**, directement liée à la mort de Nahel Merzouk. Dans ce premier temps, les violences urbaines présentent une **« charge politique »** marquée : d'abord **concentrées dans les banlieues des grandes métropoles, ces violences s'apparentent alors à l'expression intense d'une colère et sont principalement dirigées contre les forces de sécurité intérieure ainsi que les autorités et les biens publics.**

À compter du 30 juin et du 1^{er} juillet 2023, s'opère un « basculement » des émeutes vers **une « phase insurrectionnelle »**, marquée par une **expansion territoriale fulgurante des violences, qui se diffusent à l'ensemble du territoire national sous la forme d'une vague de destructions et de pillages sans précédent**, mêlant comportements opportunistes et déchaînements aveugles de violence.

La décrue est aussi soudaine que l'embrasement : l'intensité et l'immédiateté des réactions et de l'expansion du mouvement ont eu pour corollaire son **épuisement accéléré**, sous l'effet notamment de la **réponse efficace apportée par les pouvoirs publics.**

2. Un dramatique bilan humain et de lourds dégâts matériels mais une absence de conséquences majeures sur l'économie nationale

Les émeutes de l'été 2023 ont eu pour conséquence un nombre élevé de victimes humaines. **Deux décès sont directement liés aux émeutes**, l'un à Cayenne, l'autre à Marseille. **La mission d'information évalue, dans une fourchette basse, à plus d'un millier le nombre de personnes blessées**, y compris légers, dans le cadre de ces émeutes, qu'il s'agisse des agents des forces de l'ordre, des émeutiers ou de la population générale. Dans le détail, **782 agents des forces de l'ordre – 674 policiers et 108 gendarmes –, et 3 sapeurs-pompiers ont été blessés.** Au moins une quarantaine de blessés graves ont été répertoriés parmi les émeutiers ou la population générale.

L'estimation des dommages aux biens atteint le chiffre, colossal et en nette hausse par rapport à 2005, **d'un milliard d'euros.** Les **16 400 sinistres déclarés aux assureurs** représentent un coût de 793 millions d'euros, soit **un montant quatre fois supérieur à celui des émeutes de 2005.** L'indemnisation des collectivités territoriales correspond à 27 % de ce coût total. Le coût supporté par les assureurs ne correspond cependant qu'à une part des dommages aux biens résultant de ces émeutes, tous les sinistres n'étant pas nécessairement déclarés ou acceptés par les assureurs, lesquels n'ont pas toujours pris en charge la totalité du coût du sinistre. En outre, tous les biens publics ne sont pas assurés, l'auto-assurance étant fréquente dans le secteur public, notamment pour l'État.

Les cibles des émeutiers ont été orientées vers des symboles républicains. Parmi les **2 508 bâtiments incendiés ou dégradés**, figurent **273 bâtiments des forces de l'ordre, 105 mairies et 243 écoles**. De nombreux véhicules de police ou de gendarmerie font en outre partie des 12 031 véhicules incendiés.

Illustration de l'opportunité d'une part des émeutiers, **les commerces ont également fait l'objet d'exactions**, une estimation basse établissant que **plus d'un millier – vraisemblablement autour de 1 500 – d'entre eux ont été vandalisés ou pillés**, en particulier 436 débits de tabac, 370 agences bancaires, approximativement 200 commerces alimentaires, 200 commerces d'habillement ou encore 118 opticiens. Malgré le préjudice financier et moral indéniable pour tous ces commerces, les émeutes n'ont cependant pas eu d'incidence majeure sur l'économie française – outre le coût direct de la reconstruction –, les premières craintes semblant, fort heureusement, ne pas s'être réalisées, y compris dans le secteur du tourisme.

B. LES ÉMEUTIERS : UN PROFIL SOCIO-DÉMOGRAPHIQUE À PEINE ESQUISSE, DES MOTIVATIONS DIFFICILES À APPRÉHENDER

1. Le profil-type des émeutiers : un portrait inachevé

a) Une première approche fondée sur des données partielles...

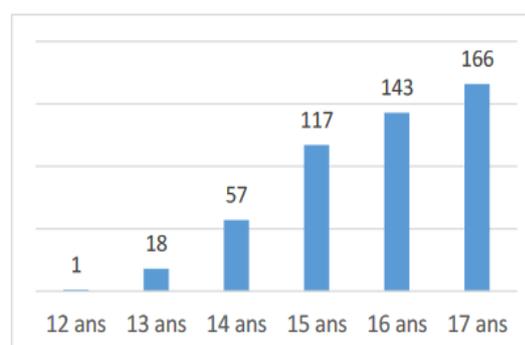
L'analyse des données issues des travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale de la justice (IGJ) ainsi que la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) offre une première image du profil des émeutiers. Deux caractéristiques ont été jugées particulièrement frappantes par la mission.

L'émeutier serait « un homme, de nationalité française, âgé de 23 ans en moyenne, célibataire, sans enfant, hébergé souvent par ses parents, ayant un diplôme de niveau secondaire, maximum baccalauréat, plutôt en activité. Plus précisément, 91 % des auteurs sont des hommes, 71 % sont de nationalité française (...). »¹

D'une part, la jeunesse des émeutiers. Selon le ministère de l'intérieur, **un tiers des 3 500 personnes interpellées au 4 juillet 2023 sont des mineurs**, la moyenne d'âge globale se situant entre 17 et 18 ans.

Âge des mineurs déferés lors des émeutes de l'été 2023

âge	Nombre	Pourcentage
12 ans	1	0,2 %
13 ans	18	3,6 %
14 ans	57	11,4 %
15 ans	117	23,3 %
16 ans	143	28,5 %
17 ans	166	33,1 %
Total	502	100 %
Non-réponse (NR): 11		



Source : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

D'autre part, une « marginalité sociale » à nuancer. D'après les données disponibles, près de **60 % des personnes interpellées sont des primo-délinquants**, ce chiffre s'élevant à plus de 68 % s'agissant des mineurs déferés.

Si, du point de vue familial et socio-économique, les émeutiers se trouvent dans des situations globalement plus fragiles et défavorisées que la moyenne, le constat d'une « marginalité

¹ Joëlle Munier, inspectrice générale de la justice, audition du mercredi 25 octobre 2023.

sociale » semble devoir être nuancé. En effet, près de **trois-quarts des mineurs déferés sont inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur**.

b) Des données complémentaires encore inexploitées

Si les témoignages recueillis par la mission d'information lors de ses déplacements et auditions semblent corroborer en partie ces constats, les données disponibles demeurent fort insuffisantes.

En particulier, n'ont été pris en considération dans ces premières analyses que les individus qui ont été appréhendés par les forces de sécurité intérieure et jugés dans les premières semaines suivant les émeutes. Or, d'après les informations transmises à la mission, le travail d'enquête judiciaire se poursuit et concerne souvent des **personnes connues des services de police**.

Subsiste donc une « **partie immergée de l'iceberg** » qui échappe à l'ensemble des acteurs, et qui semble davantage être constituée de personnes inscrites dans des parcours de délinquance d'habitude.

Dès lors, **la jeunesse et la surreprésentation des primo-délinquants parmi les personnes condamnées pourraient – au moins partiellement – être relativisées à mesure que les enquêtes concernant les faits les plus graves aboutiront**.

Dans ce contexte, et plus de neuf mois après la fin des événements, **la mission appelle donc le Gouvernement à mieux exploiter les données dont il dispose afin de produire une véritable analyse du profil des émeutiers**, démarche indispensable pour comprendre les dynamiques qui ont été à l'œuvre à l'été 2023

2. Des motivations protéiformes : entre défiance de l'autorité et opportunisme

Si l'élément déclencheur des émeutes est bien le décès de Nahel Merzouk, les motivations des émeutiers au niveau national n'ont pas été liées à ce seul événement. Au-delà de la couronne parisienne, **seule une minorité d'individus ont justifié leur participation aux émeutes par le décès du jeune homme ou par une contestation de l'action des forces de l'ordre**¹. Les émeutes ne semblent, au demeurant, pas être le résultat d'entreprises de déstabilisation nationale contre les valeurs républicaines. Les services de renseignement interrogés par la mission soulignent ainsi **l'absence de convergence entre la violence émeutière et des groupes militants d'ultragauche ou des mouvements séparatistes**.

Toutefois, le défaut de revendications politiques clairement formulées ne saurait occulter l'existence d'**une colère, violemment exprimée à l'encontre des institutions et des représentants de l'autorité publique**. Selon l'analyse des chercheurs en sociologie et sciences politiques interrogés par la mission, cette réaction violente procéderait **d'un sentiment de relégation sociale**, tenant à un désencrage, subi ou entretenu, entre les émeutiers et le reste de la population. Des études sociologiques soulignent, en ce sens, une corrélation entre la ségrégation résidentielle, ainsi que scolaire, et les communes touchées par les violences urbaines de l'été 2023².

Nombre d'émeutiers semblaient également encouragés par un **effet de groupe et la recherche d'adrénaline**. Selon les services de renseignement, de nombreux pillages étaient orchestrés par des délinquants organisés, qui ont lancé des expéditions *via* les réseaux sociaux, avant d'être suivis par des individus opportunistes.

Devant la multiplicité des facteurs en jeu, adopter une position univoque s'agissant des motivations des émeutiers aurait, de fait, peu de sens.

¹ Respectivement 8 % et 10% de l'échantillon analysé par les inspecteurs généraux, audition du 25 octobre 2023.

² M. Oberti, M. Guillaume Le Gall, *Analyse comparée et socio-territoriale des émeutes de 2023 en France*, oct 2023.

3. DES PHÉNOMÈNES DE VIOLENCES QUI SE DISTINGUENT DES ÉMEUTES DE 2005

1. Le franchissement d'un cap dans l'intensité et la nature des violences

Les événements de l'été 2023 ont largement **surpassé ceux de 2005 en termes d'intensité dans l'expression de la violence et de ciblage des différents symboles de l'autorité et de la République.**

Les forces de sécurité intérieure ont fait face à des émeutiers démontrant un **rapport décomplexé à la violence ainsi qu'un degré d'organisation et de désinhibition déconcertant.** Les services de renseignement ont souligné l'apparition de véritables techniques de « **guérilla urbaine** », impliquant des guets-apens et **usage massif et coordonné de mortiers d'artifice.**

Preuve de l'intensité de ces affrontements, **782 membres de forces de l'ordre ont été blessés en neuf jours, soit près de quatre fois plus qu'au cours des vingt-cinq nuits d'émeutes de 2005.**

Ces émeutes se sont également accompagnées d'une **vague d'agressions et d'attaques directes contre les élus – et singulièrement les maires – sans précédent** : entre le 27 juin et le 7 juillet 2023, 684 faits de violences à l'encontre des élus et personnes chargées de mission de service public ont été recensés.

« Nous nous sommes retrouvés dans un guet-apens, bloqués par des barricades enflammées (...) j'ai reçu des tirs de mortier à bout portant, ce qui m'a fait craindre que l'un de mes tympans était touché. J'ai juste eu le temps de me mettre à l'abri dans ma voiture et de m'extraire en faisant une marche arrière de près de deux cents mètres. »¹

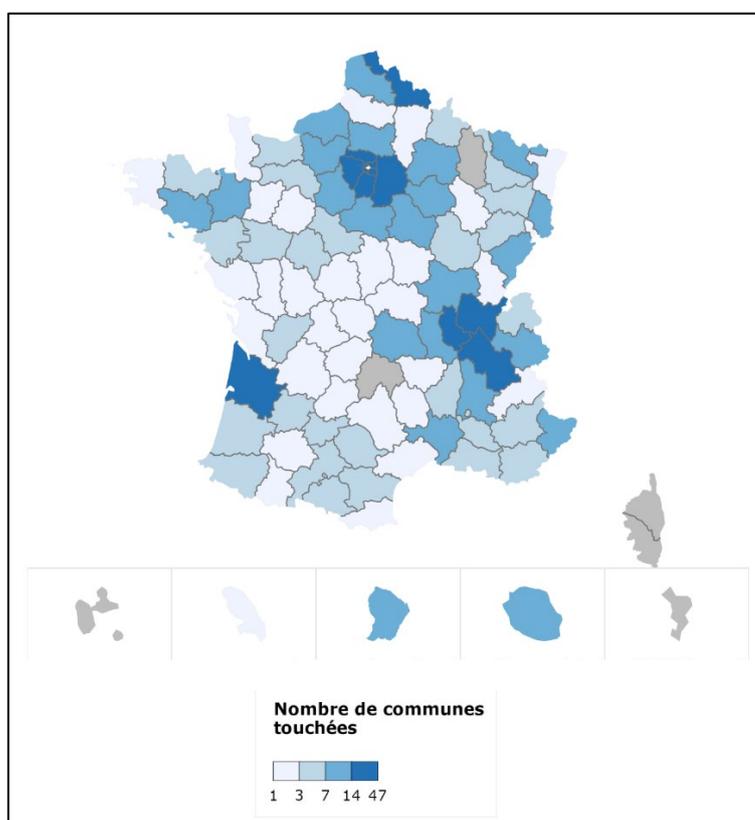
La quasi-totalité des communes consultées et visitées par la mission d'information ont fait état de dégradations ayant ciblé des bâtiments publics. **Écoles, centres culturels et sociaux, mairies, commissariats, postes** : d'après, les estimations de la mission, alors qu'elles ont duré trois fois moins longtemps, les émeutes de 2023 ont donné lieu à près de 7 fois plus de faits de dégradation de biens publics.

2. Une amplitude géographique qui dépasse les seuls quartiers « sensibles »

Les émeutes de 2023 ont revêtu un caractère inédit d'un point de vue géographique, notamment en comparaison avec celles de 2005.

En premier lieu, s'est observée **une nette extension géographique des violences.** D'après le dernier décompte effectué par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, **des actes de violences en lien**

Nombre de communes, par département, dans lesquelles au moins un acte de violence en lien avec les émeutes de l'été 2023 a été recensé



Source : Commission des lois, d'après les données transmises par le ministère de l'intérieur et des outre-mer. Carte réalisée avec le logiciel Khartis.

¹ Stéphanie Von Euw, maire de Pontoise, audition du mercredi 20 décembre 2023.

avec les émeutes, même mineurs, **ont été recensés par les préfetures dans au moins 672 communes, situées dans 95** des 101 départements français. En comparaison, approximativement 300 communes, situées dans 25 départements, ont connu des violences en 2005.

En deuxième lieu, les émeutes de 2023 se distinguent de celles de 2005 par la catégorie des communes touchées ainsi que la typologie des zones ciblées à l'intérieur des communes. Ainsi, **davantage de villes moyennes, voire rurales**, considérées comme calmes **ont été touchées**. 23 % des infractions recensées à la date du 31 juillet 2023 ont été commises en zone gendarmerie.

L'Île-de-France demeure néanmoins la région la plus touchée par ces émeutes, avec 38,9 % des sinistres déclarés aux assureurs et 42,5 % du coût total. **L'Auvergne-Rhône-Alpes et les Hauts-de-France**, avec respectivement 13,1 % et 8,6 % des sinistres, ont également été fortement affectées par les dégradations émeutières.

En outre, les centres-villes et les zones commerciales ont été particulièrement ciblés, **les violences débordant des seuls quartiers considérés habituellement comme « sensibles »**. La présence d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) reste cependant fortement corrélée à la survenue des émeutes en 2023, y compris dans les communes les moins peuplées : 74 % des communes dans lesquelles des violences ont été commises comportaient au moins un QPV.

3. Le rôle déterminant joué par les réseaux sociaux

Les réseaux sociaux ont considérablement amplifié la couverture médiatique des événements, représentant près de **15 % de l'activité totale des plateformes** pendant cette période. Preuve de leur influence dans la diffusion des violences, l'évolution volumétrique du contenu en ligne associé aux émeutes a légèrement précédé celle des épisodes émeutiers.

Les réseaux sociaux ont notamment conféré aux violences urbaines **une dimension ludique**. Alimentée par ces plateformes, la concurrence exacerbée entre les groupes d'émeutiers s'est traduite par une recherche effrénée de viralité des images d'exactions sur les réseaux sociaux, parfois au prix de mises en scène sensationnalistes et décalées, parfois même en relayant des vidéos trompeuses empruntées à d'autres événements.

Les réseaux sociaux ont également servi de **plateformes logistiques pour la coordination des rassemblements violents**. En particulier, la fonction de géolocalisation proposée par certaines plateformes s'est avérée propice à la constitution de groupes d'émeutiers. L'utilisation **des boucles de messagerie**, d'une part, pour se procurer des équipements comme des mortiers d'artifice et, d'autre part, pour informer en temps réel sur les dispositifs des forces de sécurité intérieure a également compliqué les opérations de maintien de l'ordre.

2. TIRER LES LEÇONS D'UNE RÉPONSE INSTITUTIONNELLE ENGAGÉE MAIS PERFECTIBLE

La nature et l'ampleur des violences et dégradations, qui ont été commises entre le 27 juin et le 7 juillet 2023 sur l'ensemble du territoire national, démontrent la nécessité d'**interroger les instruments dont dispose l'État pour assurer le rétablissement rapide de l'ordre public** face à des violences urbaines, puis le maintien de l'ordre public ainsi restauré dans le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis. Une telle question se pose avec une acuité renouvelée tant le risque de nouveaux phénomènes – le cas échéant plus localisé – de violences ou d'émeutes urbaines pourrait, à l'avenir, se présenter très rapidement.

Eu égard aux constats dressés à la suite des travaux de la mission, celui-ci estime que, si la réponse institutionnelle a été particulièrement forte lors des émeutes de juin et juillet 2023, elle doit néanmoins être perfectionnée à six principaux égards.

A. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DES MOYENS DU RÉTABLISSEMENT ET DU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC EN CONTEXTE ÉMEUTIER À DISPOSITION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La mission a constaté qu'**aucune préparation en amont d'une réponse policière coordonnée et nationale spécifique au contexte émeutier n'avait été établie** et que, pour la première fois, des forces d'intervention spécialisées ont été mobilisées sur des opérations éloignées de leur champ d'action traditionnel, sans véritable doctrine d'emploi préalablement établie. Elle estime, en conséquence, indispensable de **moderniser**, tout en préservant les acquis de l'expérience des émeutes urbaines de l'été 2023, **les moyens du rétablissement et du maintien de l'ordre public en contexte émeutier par cinq mesures** :

- construire un **schéma national de rétablissement et de maintien de l'ordre en contexte émeutier** et stabiliser la doctrine d'emploi des forces de sécurité intérieure en facilitant notamment le décloisonnement et le dézoning de l'emploi des forces de sécurité intérieure, y compris quant aux chaînes de commandement ;
- **entretenir les capacités humaines au regard des besoins opérationnels spécifiques d'un contexte émeutier** par des formations régulières aux tirs et à l'usage des armes et des formations communes aux diverses forces afin de faciliter leur coopération ;
- **moderniser et adapter les matériels et équipements aux contextes émeutiers longs et protéiformes.**

Plus précisément, la mission préconise un **renforcement des capacités de production des munitions et des armements de la filière industrielle** ainsi qu'une augmentation des quotas de munitions des armes de force intermédiaire, ainsi que des armes classiques, en profitant du développement d'un prochain système d'information sur les armes. Elle juge également indispensable de poursuivre le **déploiement et l'équipement systématique des caméras-piétons**, et constituer des stocks pour un déploiement rapide en cas de mobilisation de forces en contexte émeutier. Sur ce même point, permettre, en contexte émeutier, l'enregistrement en continu des interventions par les caméras-piétons, ou leur déclenchement à distance par les postes de commandement apparaît particulièrement utile à la mission.

Enfin, la mission souhaite encourager la **modernisation des flottes de drones et des caméras de vidéo-surveillance** pour permettre leur utilisation nocturne et propose d'expérimenter l'équipement et l'utilisation de **matériels de marquage codés** en cas d'émeutes ;

- **assurer la sécurisation des bâtiments et armureries** des forces de l'ordre par la conduite d'un audit des besoins de sécurisation immédiats et la constitution d'un stock de matériels mobiles permettant d'assurer leur sécurisation, y compris en cas d'assaut ;
- **renforcer les moyens du suivi et de la connaissance des phénomènes de violences urbaines ainsi que la cartographie des « quartiers sensibles » par les services de renseignement mais également par le biais d'outils transdisciplinaires.**

B. UN PHÉNOMÈNE NOUVEAU À ENDIGUER : L'UTILISATION DÉTOURNÉE DES MORTIERS D'ARTIFICE

Malgré plusieurs tentatives de régulation et d'entrave administrative par l'État, force est de constater que celles-ci **n'ont pas permis d'endiguer l'utilisation détournée des mortiers d'artifices** à l'encontre des forces de sécurité intérieure ou des bâtiments publics.

La mission suggère de s'inspirer du modèle espagnol, qui semble avoir produit des effets extrêmement positifs dans l'entrave à l'utilisation détournée des mortiers d'artifice. Elle préconise en conséquence un ensemble d'évolutions administratives et pénales destinées à faciliter et renforcer les poursuites contre les auteurs d'une telle utilisation des mortiers mais également les intermédiaires.

En premier lieu, elle propose d'**interdire la vente en ligne et par voie postale des mortiers d'artifice**, de façon à contraindre le passage physique chez un revendeur agréé mieux à même de repérer une transaction suspecte et obligé d'enregistrer et de tracer toute transaction qui conduirait à l'édition d'une déclaration. **Pourrait alors être délictualisé le non-respect de l'obligation de déclaration et de passage chez un revendeur** pour créer un cadre de contrôle et d'interception uniforme pour les forces de sécurité intérieure.

De façon complémentaire, la mission recommande de **délictualiser la non-dénonciation de transactions suspectes**, aujourd'hui réprimée d'une contravention de la 5^{ème} classe.

Aussi, devrait être encouragée la **systématisation de l'engagement de la responsabilité de la complicité de mise de moyens pour permettre l'acquisition indue** tout comme le **déploiement, dans les plus brefs délais, d'un système informatisé de déclaration et de contrôle des achats et des transactions de mortiers d'artifice**.

Enfin, au plan européen, d'après les informations transmises à la mission, **certains États membres** semblent aujourd'hui adopter des comportements susceptibles de caractériser des manquements à leur obligation de mettre en œuvre la réglementation européenne en ce qu'ils **homologuent des articles pyrotechniques en dépit de leur dangerosité et de leur technicité comme des articles de divertissement accessibles librement sur le marché européen**. C'est pourquoi la mission estime indispensable d'éviter les contournements par des choix d'homologation et de catégorisation des mortiers non-conformes à la réglementation européenne. Pour ce faire, elle propose deux axes d'amélioration, à réglementation européenne constante :

- d'une part, assurer **l'application uniforme** de la directive 2013/29/UE sur les articles pyrotechniques s'agissant du classement et de l'homologation des produits avant leur autorisation de vente sur le marché européen ;
- d'autre part, **sanctionner les États membres manquant à leurs obligations** dans la mise en œuvre de cette directive.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'USAGE PROTÉIFORME ET DÉTERMINANT DES RÉSEAUX SOCIAUX DANS LE MODE OPÉRATOIRE DES ÉMEUTIERS

Aux yeux de la mission, les évolutions des modes opératoires, par la mobilisation des réseaux sociaux ou supports numériques, implique une mobilisation de plusieurs volets de politique publique :

- un renforcement de la coopération et des échanges entre les réseaux sociaux et les services de l'État par **la réunion régulière du groupe de contact permanent pour mieux anticiper la coordination entre acteurs en période de crise** ;
- la création d'un **cadre général de blocage de certaines fonctionnalités des réseaux sociaux, sous de strictes conditions** ;

Plus précisément, dans le prolongement du pouvoir donné par le II de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 au ministre de l'intérieur de « *prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie* », la mission propose que des mesures actualisées et analogues de blocage de certaines fonctionnalités des réseaux sociaux, tels que la géolocalisation en direct ou les *lives*, puissent être prises par les préfets de département, sur autorisation du ministre de l'intérieur et en dans le seul cadre de la mise en œuvre du régime d'état d'urgence précité ;

- **la facilitation de l'identification des délinquants par le biais des réseaux sociaux et supports numériques** ;

Pour ce faire, la mission souhaite i) permettre la **levée du caractère « privé » de boucles de messages réunissant un grand nombre d'individus** ou des individus sans communauté d'intérêt, ii) permettre un **accès des services de renseignement et d'enquête** aux échanges se tenant sur les boucles des messageries privées, dès lors que leurs conditions d'accès et le nombre de personnes y accédant les rendent assimilables à des services de communication au public en ligne et iii) **faciliter la détection précoce de contenus numériques** incitant à la commission de violences ou à la participation à des émeutes par l'utilisation de traitements algorithmiques ;

- **la création d'un cadre pénal permettant de poursuivre les émeutiers mobilisant des supports numériques pour participer à des violences urbaines**.

La mission propose, en la matière, d'une part, de porter à **trois ans d'emprisonnement la peine encourue pour la participation à un groupement en vue de la préparation de violences ou de dégradations**, afin de rendre possible, dans une procédure pénale, la réquisition, aux fins d'identification et de localisation, les données de connexion et, d'autre part, de **systématiser l'application des peines complémentaires de « bannissement numérique »** pour toutes les infractions commises ou facilitées par les outils numériques en contexte émeutier.

D. LE RÔLE DES POLICES MUNICIPALES EN CAS D'ÉMEUTES : UN COMPLÉMENT QUI NE DOIT PAS S'APPARENTER À UN SUBSTITUT

À la lumière de la réponse policière nationale et municipale aux violences urbaines de l'été 2023, **il apparaît indispensable de renforcer la complémentarité opérationnelle entre les polices municipales et les forces de l'ordre en période d'émeutes, dans le respect de leurs prérogatives**, en modernisant les outils de coordination existants et en facilitant la constitution de patrouilles mixtes entre policiers municipaux et forces de sécurité intérieure.

Parallèlement, elle propose plusieurs pistes d'évolution visant à faciliter l'action des polices municipales en période d'émeutes urbaines, sans préjuger d'une réforme globale des polices municipales appelée de leurs vœux par les syndicats de policiers municipaux et de nombreux élus :

- aligner les **prérogatives de police judiciaire** confiées aux policiers municipaux sur celles des gardes champêtres ;
- élargir à la **saisie d'objets dangereux** (mortiers d'artifice, armes par destination) leurs prérogatives de police judiciaire afin de répondre aux nécessités du contexte émeutier ;
- **améliorer l'équipement et le matériel** des polices municipales et des gardes champêtres pour faire face, sur la durée, à des violences urbaines de forte intensité ;
- renforcer l'équipement en **vidéoprotection** dans l'ensemble des communes volontaires, y compris rurales ou de petite taille par une aide financière renforcée et une simplification des procédures.

E. LA PLACE DES ÉLUS LOCAUX DANS LA GESTION DES ÉMEUTES : UNE RELATION À CONFORTER

La mission a jugé indispensable, au regard des témoignages de nombreux maires rencontrés et auditionnés, **d'améliorer la place des élus locaux dans la gestion des émeutes**.

Pour ce faire, elle propose d'assurer l'information systématique du maire quant aux interventions organisées sur le territoire de la commune, singulièrement celles lourdes ou à effet médiatique fort et de permettre sa présence aux centres territoriaux de crise et aux réunions locales de sécurité. En complément, la formation des élus locaux à la conduite à tenir face à des jeunes violents doit être encouragée.

F. LA RÉPONSE JUDICIAIRE : UNE MOBILISATION INÉDITE DE L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE PÉNALE EN DÉPIT DU MANQUE D'OUTILS MATÉRIELS ET LÉGISLATIFS ADAPTÉS À CERTAINES ÉVOLUTIONS

Fort de l'analyse de terrain exprimée par les acteurs de la chaîne pénale rencontrés, la mission suggère plusieurs propositions visant à **améliorer le traitement judiciaire des émeutiers et mettre ainsi fin au sentiment d'impunité** dont peuvent jouir des émeutiers opérant par groupe de plusieurs dizaines de personnes et par le biais de messageries en ligne privées ou de fonctionnalités offertes par les réseaux sociaux. Elle propose ainsi de :

- **renforcer et adapter l'arsenal pénal aux évolutions des comportements et modes opératoires des émeutiers**.

Sur ce point, le rapporteur préconise, notamment, de **favoriser le développement de travaux d'intérêt général (TIG)** en lien avec les collectivités pour sanctionner les mineurs ayant commis des dégradations volontaires au cours d'émeutes et d'adapter le contenu du stage de citoyenneté, défini localement dans le ressort de chaque tribunal, au profil spécifique des émeutiers ;

- **adapter et renforcer la palette de mesures et de sanctions applicables aux mineurs impliqués dans des émeutes urbaines**, y compris s'ils sont primo-délinquants.

À cette fin, la mission suggère de permettre le placement sous contrôle judiciaire des mineurs primo délinquants pour les infractions en lien avec la participation à des groupements, de rendre possible leur placement en centre éducatif fermé ou sous placement électronique mobile et enfin, de faciliter le passage en audience unique sur la culpabilité et la sanction de mineurs impliqués dans ce type d'infractions pour accélérer le prononcé de sanctions ;

- **perfectionner l'organisation du traitement judiciaire en période d'émeutes urbaines ou de crise**, en particulier en équipant l'ensemble des tribunaux de moyens techniques pour visionner et écouter les données numériques et visuelles et en assouplissant le mécanisme de réquisition des agents de greffe pour garantir la mobilisation de l'ensemble de la chaîne pénale, y compris en cas de grèves.

3. L'APRÈS-ÉMEUTES : UNE RECONSTRUCTION RAPIDE ILLUSTRANT NÉANMOINS LES FRAGILITÉS DU MODÈLE ASSURANTIEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Si les assureurs, en particulier ceux des collectivités locales, ont été prompts à réagir et ont pris des mesures exceptionnelles pour accompagner les victimes des 16 400 sinistres qui leur ont été déclarés, la gestion de l'après-émeutes a été qualifiée de « *cauchemar* » par certains maires des communes touchées. **La moitié des communes consultées par la mission d'information lui ont signalé des difficultés relationnelles avec leur assureur** à la suite de ces violences urbaines, leurs contrats ayant, quelques jours à peine après les émeutes, été unilatéralement modifiés, par le biais de hausses très substantielles de leurs cotisations ou de leur franchise, ou résiliés, souvent avec de très courts délais de réponse exigés.

Ces difficultés illustrent, plus généralement, les fragilités d'un modèle assurantiel des collectivités territoriales à redéfinir, en particulier pour la prise en charge des épisodes émeutiers. Il pourrait notamment être envisagé de **renforcer la couverture assurantielle des dommages résultant d'émeutes d'ampleur nationale**, notamment en s'inspirant du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

La mission d'information regrette par ailleurs que le choix qui a été fait par le Gouvernement, en juillet 2023, de recourir aux ordonnances pour mettre en place des mesures dérogatoires exceptionnelles, notamment au regard du droit de la commande publique ou du droit de l'urbanisme, afin d'accélérer la reconstruction des bâtiments dégradés pendant les émeutes. L'insertion des mesures directement dans la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 *relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023* aurait permis d'initier plus rapidement les travaux de reconstruction, plutôt que d'attendre le mois de septembre et la publication des dernières ordonnances. En conséquence, cet outil est apparu peu exploité, **moins d'une commune sur cinq interrogée par la mission d'information ayant déclaré avoir fait usage de ces dérogations.**

Malgré cela, et **grâce au volontarisme des maires concernés, la reconstruction des bâtiments endommagés pendant ces émeutes apparaît bien avancée**, les retours des communes interrogées par la mission d'information permettant d'estimer **la part des bâtiments publics ayant été remis en état à 80 %.**



François-Noël Buffet

Président de la commission
et rapporteur de la mission
d'information

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale](#)

Téléphone : 01 42 34 23 37

Pour en savoir plus :

[https://www.senat.fr/travaux-
parlementaires/commissions/commission-des-
lois/emeutes-survenues-a-compter-du-27-juin-
2023.html](https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-lois/emeutes-survenues-a-compter-du-27-juin-2023.html)