

N° 575

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 juin 2018

PROPOSITION DE LOI

visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs,

PRÉSENTÉE

Par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Jean-Pierre BANSARD, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, M. Jean BIZET, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Gilbert BOUCHET, Yves BOULOUX, Jean-Marc BOYER, Max BRISSON, François-Noël BUFFET, Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Guillaume CHEVROLLIER, Gérard CORNU, Édouard COURTIAL, Philippe DALLIER, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Annie DELMONT-KOROPOULIS, M. Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, M. Alain DUFAUT, Mme Catherine DUMAS, M. Laurent DUPLOMB, Mmes Nicole DURANTON, Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. Jacques GENEST, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Bruno GILLES, Jordi GINESTA, Jean-Pierre GRAND, François GROSDIDIER, Jacques GROSPERRIN, Charles GUENÉ, Alain HOUPERT, Benoît HURÉ, Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMÉNIE, Mmes Élisabeth LAMURE, Florence LASSARADE, MM. Robert LAUFOAULU, Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Jean-Pierre LELEUX, Henri LEROY, Mmes Brigitte LHERBIER, Vivette LOPEZ, Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Jean-François MAYET, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAL, Philippe PEMEZEC, Jackie PIERRE, François PILLET, Rémy POINTEREAU, Mmes Sophie PRIMAS, Catherine PROCACCIA, Frédérique PUISSAT, M. Jean-François RAPIN, Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, MM. Charles REVET, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Bruno SIDO, Jean SOL, Mmes Claudine THOMAS, Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART et Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre « le droit de s'assembler paisiblement ». Ce droit est aujourd'hui menacé, en raison de l'agissement malveillant et récurrent de groupuscules violents qui agissent masqués, pour échapper à la justice.

À travers cette violence qui s'est accrue ces dernières années, c'est la liberté d'expression de l'ensemble des citoyens qui est menacée tout comme celle de manifester. Ce sont aussi les droits des forces de l'ordre qui sont piétinés : le droit au respect de leur fonction, le droit à la dignité et le droit au respect de leur intégrité physique dans l'exercice de leur mission au service de l'intérêt général.

Alors qu'ils n'ont jamais été autant sollicités pour protéger les Français, les services de police et de gendarmerie mettent tout en œuvre pour assurer, dans un contexte difficile, la liberté du droit de manifester.

Pourtant, les forces de l'ordre sont régulièrement prises pour cible à l'occasion de ces rassemblements. Un palier dans la violence a été franchi, les 5 et 22 mai derniers, par des groupes provocants et offensifs, qui forment une foule anonyme difficilement identifiable.

La violence mais aussi l'injustice dont sont aujourd'hui victimes nos policiers et nos gendarmes doivent être fermement condamnées. La « haine anti-flics » de ces extrémistes qui cherchent à provoquer le chaos dans notre pays, en prenant les forces de l'ordre pour cible, doit être combattue, tout comme la destruction systématique des biens privés ou publics.

Il faut 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.

Les auteurs de cette proposition de loi souhaitent lutter contre cette nouvelle forme de violence, exercée en groupe à visage masqué, en proposant des dispositifs à la fois préventifs et répressifs.

Concernant les dispositifs préventifs, cette proposition de loi prévoit :

- la possibilité de procéder à des fouilles ciblées, pendant les douze heures qui précèdent la manifestation et jusqu'à dispersion, lorsqu'il est à craindre des risques de troubles à l'ordre public ;
- la possibilité d'interdire à toute personne susceptible de se livrer à des violences de participer à une manifestation.

Concernant les dispositifs répressifs, cette proposition de loi prévoit :

- un nouveau délit consistant dans le fait de punir la dissimulation de son visage lors de manifestations et de rassemblements,
- une responsabilité civile collective des personnes coupables d'actes délictueux qui ont participé à une manifestation ou un rassemblement ayant entraîné des dommages.

L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi rend possible le contrôle des effets personnels des passants (contrôle visuel, ouverture des sacs et palpations de sécurité), lors des manifestations, lorsqu'il existe un risque de troubles à l'ordre public, et ce notamment pour assurer l'effectivité de l'interdiction préfectorale susceptible d'être prise du fait de l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure (interdiction de porter tout objet susceptible de constituer une arme par destination).

Cet article correspond à la réintroduction d'un dispositif que le législateur avait voulu associer au dispositif de l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure, mais censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision 94-352 DC du 18 janvier 1995, au motif de l'absence de contrôle effectif de l'autorité judiciaire, s'agissant d'opérations qui pouvaient mener à la rédaction de procès-verbaux d'infraction.

Pour éviter un tel écueil, il est prévu qu'en cas de refus de se soumettre au contrôle ou de détention d'objets interdits en application d'un arrêté pris sur le fondement de l'article L. 211-3, la seule sanction encourue serait la reconduite à l'extérieur du périmètre de la manifestation ou l'interdiction d'y entrer. Toutefois, cela n'exclut pas qu'en application du droit existant, les officiers de police judiciaire qui effectuent ces contrôles administratifs se mettent à exercer des compétences judiciaires et effectuent des interpellations, dans les conditions prévues par le code de procédure pénale, et sous contrôle du procureur de la République, si des infractions pénales venaient à être constatées.

Par ailleurs, afin de renforcer l'efficacité du dispositif, cet article prévoit la possibilité que des agents de sécurité privée ou des agents de police municipale puissent assister les officiers et les agents de police judiciaire dans l'exercice de ces contrôles administratifs.

Afin d'assurer une stricte conciliation entre la nécessité d'assurer le respect de l'ordre public et la liberté d'aller et venir, l'**article 2** prévoit l'interdiction administrative de manifester, ciblée sur la protection de l'ordre public et limitée dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire prise en lien avec une manifestation déclarée, au contraire de l'interdiction judiciaire, qui peut, elle, être prise pour une durée déterminée.

Cette mesure de police sera en définitive un outil au service du droit de manifester : avec une interdiction limitée aux individus dangereux, le représentant de l'État dans le département, ou à Paris, le préfet de police pourra prendre une décision moins stricte que l'interdiction pure et simple de la manifestation elle-même.

L'**article 3** permet de constituer, dans le respect des libertés publiques, un fichier de personnes interdites de manifestations.

L'**article 4** crée un nouveau délit consistant dans le fait de dissimuler son visage lors d'une manifestation sur la voie publique, puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

L'**article 5** réécrit l'article 431-10 du code pénal, lequel prohibe le fait de porter une arme lors d'une manifestation sur la voie publique. Serait alors également considéré comme des délits, punis de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, lorsqu'ils sont commis lors d'une manifestation, le fait de détenir ou de faire usage, sans motif légitime, de fusées d'artifice ou de détenir toute arme par destination (c'est-à-dire tout objet qui, sans être en soi une arme, peut être utilisé en tant que tel).

L'**article 6** a pour effet :

- de rendre l'ensemble des peines complémentaires prévues pour le délit de port d'arme lors d'une manifestation (interdiction des droits civiques, civils et de famille, interdiction de séjour, interdiction de détenir ou porter une arme, confiscation) applicables à l'ensemble des infractions existantes ou nouvelles, en lien avec le fait de participer ou d'organiser une manifestation (organisation illicite de manifestation, interdiction de se couvrir le visage lors d'une manifestation),

- d'ajouter, pour ces infractions, la peine complémentaire d'interdiction de manifester,

- de rendre plus générale l'interdiction de manifester susceptible d'être prononcée (il n'est plus nécessaire qu'elle soit limitée dans l'espace),

- de rendre plus effective l'interdiction de manifester susceptible d'être prononcée (obligation de pointage, sanction en cas de non-respect de l'interdiction).

L'**article 7** consacre une présomption de responsabilité civile collective des personnes condamnées pénalement pour des infractions commises à l'occasion d'une manifestation et spécifiques aux manifestations (violence contre les personnes ou atteintes aux biens).

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

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Mesures de police administrative

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 211-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *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.
- ③ « L'arrêté est transmis sans délai au procureur de la République et communiqué au maire de la commune concernée.
- ④ « L'arrêté définit le périmètre 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.
- ⑤ « Pour la mise en œuvre de ces opérations, ces agents peuvent être assistés par des agents exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du présent code, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.
- ⑥ « 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.

- ⑦ « 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

- ① 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 :
- ② « *Art. L. 211-4-1.* – Le représentant de l'État dans le 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.
- ③ « 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.
- ④ « L'arrêté précise la manifestation concernée. Il ne peut excéder la durée de cette manifestation.
- ⑤ « 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.
- ⑥ « Le fait pour une personne de méconnaître l'obligation mentionnée au deuxième alinéa est puni de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende. »

Article 3

- ① 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 :
- ② « *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.
- ③ « 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.
- ④ « 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. »

CHAPITRE II

Dispositions pénales

Article 4

- ① Après l'article 431-9 du code pénal, il est inséré un article 431-9-1 ainsi rédigé :
- ② « *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.
- ③ « 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

- ① L'article 431-10 du code pénal est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 431-10.* – Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende :
- ③ « 1° Le fait de participer à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme ;
- ④ « 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 ;
- ⑤ « 3° Le fait de jeter un projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes dans une manifestation sur la voie publique.
- ⑥ « La tentative de ces délits est punie des mêmes peines. »

Article 6

- ① I. – Le I de l'article 431-11 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, la référence : « l'article 431-10 » est remplacée par les mots : « la présente section » ;
- ③ 2° Le 2° est ainsi rétabli :
- ④ « 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 ; ».
- ⑤ II. – L'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ⑥ 1° La première phrase du premier alinéa est ainsi modifiée :
- ⑦ a) Après la référence : « 222-13, », est insérée la référence : « 222-14-2, » ;
- ⑧ b) Les références : « et 322-6 à 322-10 » sont remplacées par les références : « 322-6 à 322-10, 431-9 à 431-12 » ;

- ⑨ c) Les mots : « , dans des lieux fixés par la décision de condamnation, » sont supprimés ;
- ⑩ 2° Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑪ « 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.
- ⑫ « 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.
- ⑬ « 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

- ① 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 :
- ② « *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. »