N° 131
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2026

PROPOSITION DE LOI

visant à **garantir** *l'***exercice** *du* **droit** *de* **manifester**
et à **protéger** *l'***intégrité physique** *des* **manifestants**,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Cécile CUKIERMAN, Evelyne CORBIÈRE NAMINZO, Marie-Claude VARAILLAS, Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémy BACCHI, Pierre BARROS, Alexandre BASQUIN, Ian BROSSAT, Mme Céline BRULIN, MM. Jean-Pierre CORBISEZ, Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, M. Gérard LAHELLEC, Mme Marianne MARGATÉ, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Mme Silvana SILVANI et M. Robert Wienie XOWIE,

Sénatrices et 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,

Dans un État de droit, la liberté de manifester n'est pas une concession accordée par les pouvoirs publics. Elle est l'une des expressions essentielles de la souveraineté populaire et une condition du débat démocratique. Le Conseil constitutionnel la rattache au « droit d'expression collective des idées et des opinions » qui découle de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Il appartient donc à l'État de rendre possible l'exercice effectif du droit de manifester.

C'est dans ce cadre que la compétence régalienne de maintien de l'ordre trouve sa légitimité. Cela implique de créer les conditions de prévention des violences adjacentes et de protection des manifestants.

Cette responsabilité est d'autant plus grande que l'État détient, en dernier ressort, le monopole de la contrainte physique légitime. L'article 12 de la Déclaration de 1789 le rappelle : « *La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.* »

Cette responsabilité interroge donc la nature même du maintien de l'ordre, sa conception et les moyens mis en œuvre, notamment par l'emploi d'armes inadaptées.

Lorsque la force publique, par ses méthodes ou son déploiement, blesse, intimide ou empêche celles et ceux qui manifestent, elle se retourne contre la liberté qu'elle devrait garantir.

C'est ce basculement que la présente proposition de loi entend empêcher ; cette proposition de loi est confortée, si cela était utile, par une actualité récente.

Face au mouvement lycéen engagé à la fin du mois de septembre 2026, le Gouvernement a opposé une réponse d'abord policière, marquée par l'emploi d'armes de force intermédiaire et par des interventions au contact, y compris autour d'établissements scolaires et contre des rassemblements composés en grande partie de mineurs.

Pourtant, au-delà de revendications portant sur les moyens de l'éducation et les conditions d'étude, cette jeunesse exprimait simplement et légitimement une volonté de prendre part au débat public, en usant notamment de son droit à manifester.

Plusieurs élèves manifestants ont subi de graves blessures aux quatre coins du pays : mains arrachées, perte de l'usage d'un œil, atteintes au visage par lanceur de balles de défense ou lance-grenades. Selon les chiffres communiqués par les ministères concernés, plus de 200 lycéens ont été blessés, près de 8000 personnes ont été placées en garde à vue dont 85 % de mineurs. Ces chiffres témoignent d'une mobilisation sans précédent de l'appareil policier et judiciaire contre un mouvement composé très majoritairement de mineurs.

Non seulement une force publique ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée perd de sa légitimité mais de plus, elle devient un instrument de dissuasion de l'engagement, une entrave concrète au droit à manifester pacifiquement.

Dans ce contexte, l'interdiction de certaines armes dans le cadre de la protection des manifestants semble d'autant plus nécessaire et urgente qu'elle ne priverait pas les forces de l'ordre d'un échelon indispensable et ne conduirait pas mécaniquement à l'emploi d'armes plus dangereuses.

Trois faits doivent être rappelés : le lanceur de balles de défense n'est pas un moyen de dispersion des attroupements comme l'indiquait la commission des lois du Sénat elle-même en 2019 ; les conditions d'usage des armes à feu, que la présente proposition de loi ne modifie pas, demeurent inchangées ; les forces de l'ordre conservent des moyens de mise à distance et de dispersion, notamment les engins lanceurs d'eau et, dans les conditions qui restent autorisées par le texte, les substances lacrymogènes.

Les manifestations du 17 octobre 2026 ont confirmé l'urgence à répondre aux questions susnommées.

À Paris comme dans plusieurs villes, des affrontements, des dégradations et attaques inacceptables ont coïncidé avec des manifestations pacifiques.

La stratégie de maintien de l'ordre à l'œuvre a bien souvent transformé l'espace de manifestation en espace hostile, dans une dangereuse confusion entre celui qui veut user de son droit à manifester et celui qui participe à des actes illégaux.

La gravité de ces événements a suscité de nombreuses réactions.

La Ligue des droits de l'Homme, la Fédération internationale pour les droits humains et l'Organisation mondiale contre la torture ont dénoncé la violence de la réponse apportée au mouvement lycéen.

Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme a rappelé aux autorités françaises leur obligation de prévenir tout usage disproportionné de la force et de garantir le droit de réunion pacifique.

La Défenseure des droits a, de son côté, rappelé les obligations particulières de protection qui s'attachent aux mineurs.

Ces alertes sont anciennes.

En novembre 2024, le Comité des droits de l'homme des Nations unies exprimait de sérieuses préoccupations concernant les blessures graves occasionnées lors d'opérations de maintien de l'ordre en France, notamment par l'utilisation d'armes de force intermédiaire et le déploiement d'unités non spécialisées, et recommandait de réexaminer l'usage des grenades explosives et des lanceurs de balles de défense.

En janvier 2021, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le maintien de l'ordre, présidée par un député de la majorité d'alors, ancien chef du RAID, recommandait déjà de « *privilégier le recours exclusif à des unités spécialisées* » et d'« *interdire le recours au lanceur de balles de défense lors de mouvements de foules, sauf en cas de grave danger ou d'émeute* ».

Le 24 mars 2023, la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'alarmait d'un « *usage excessif de la force* » en France.

Dans une décision publiée en juillet 2026, la Défenseure des droits a elle-même dénoncé une « *logique de confrontation* » et constaté des manquements déontologiques engageant aussi la chaîne de commandement.

Dans ce contexte et à la lumière des faits rappelés précédemment, l'interdiction de certaines armes dans le cadre de la protection des manifestants semble d'autant plus nécessaire et urgente qu'elle ne priverait pas les forces de l'ordre d'un échelon indispensable et ne conduirait pas mécaniquement à l'emploi d'armes plus dangereuses.

Trois faits doivent être rappelés : le lanceur de balles de défense n'est pas un moyen de dispersion des attroupements comme l'indiquait la commission des lois du Sénat elle-même en 2019 ; les conditions d'usage des armes à feu, que la présente proposition de loi ne modifie pas, demeurent inchangées ; les forces de l'ordre conservent des moyens de mise à distance et de dispersion, notamment les engins lanceurs d'eau et, dans les conditions qui restent autorisées par le texte, les substances lacrymogènes.

Pour autant, la situation actuelle ne peut être comprise indépendamment de l'évolution plus générale de la doctrine française du maintien de l'ordre.

Historiquement, celle-ci s'est construite autour d'un principe essentiel : éviter autant que possible le contact direct entre les forces de sécurité et les manifestants, afin de limiter les affrontements, les blessures et les phénomènes d'escalade. La mise à distance, la gradation de l'emploi de la force et le recours à des unités spécialement formées en constituaient les principaux instruments.

Cette logique a progressivement été remise en cause au profit d'une culture plus directement tournée vers l'interpellation et la confrontation. Au fil des grandes mobilisations sociales, les interventions au contact se sont banalisées, expliquant en grande partie le nombre croissant de membres de forces de l'ordre blessés.

En même temps s'est accru l'emploi d'armes susceptibles de mutiler.

Le coût humain de cette évolution est désormais documenté.

Cette logique répressive s'est institutionnalisée à travers le déploiement d'unité toujours plus offensive. Aux brigades anticriminalité (BAC), dont le maintien de l'ordre n'est pas la mission première, se sont ajoutés des dispositifs particulièrement mobiles, comme les brigades de répression de l'action violente motorisées (BRAV-M) ou les pelotons motorisés d'intervention et d'interpellation (PM2I) de la gendarmerie. Par leurs équipements, leur mobilité et leurs interventions au contact des manifestants, ces unités participent d'une stratégie d'intimidation qui tend à traiter la contestation sociale comme une menace à neutraliser plutôt que comme l'exercice d'une liberté fondamentale.

Depuis le gouvernement de Manuel Valls, les ministres de l'Intérieur successifs ont d'ailleurs progressivement brouillé la frontière entre maintien de l'ordre et répression des violences urbaines, permettant de justifier le déploiement d'unités toujours plus militarisées contre des mouvements de contestation.

La distinction opérée récemment par l'exécutif entre « maintien de l'ordre » et « violences urbaines » peut avoir une utilité opérationnelle. Elle devient en revanche dangereuse pour les libertés si elle permet de modifier, par un simple changement de qualification, les armes, les unités ou les règles d'engagement appliquées à une même mobilisation.

Enfin, la question de l'encerclement montre également pourquoi l'intervention de la loi est nécessaire.

En 2021, le Conseil d'État a annulé les dispositions du premier schéma national du maintien de l'ordre relatives à cette technique, faute d'un encadrement suffisamment précis. En 2023, il a validé la nouvelle rédaction, qui en encadre strictement l'usage et prévoit en principe un point de sortie contrôlé. En 2024, dans l'affaire Auray et autres c. France, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour une nasse pratiquée en 2010 qui n'était pas « prévue par la loi ». La présente proposition de loi assume donc le choix du législateur : une personne qui n'est pas interpellée ne doit pas être retenue dans un périmètre dont elle ne peut sortir librement et sans condition.

Plus globalement, pour les autrices et auteurs de cette proposition de loi, l'ordre public ne saurait être opposé aux libertés fondamentales : il ne trouve sa légitimité que dans leur protection.

Lorsqu'il devient un instrument d'État de répression violente de la contestation sociale, il cesse de servir l'intérêt général.

Face à cette dérive autoritaire, les simples rappels au principe de proportionnalité ne suffisent plus. Il appartient au législateur, conformément à l'article 34 de la Constitution, de fixer des interdictions que les doctrines ministérielles ne pourront contourner. Cela implique de proscrire les armes mutilantes dans les manifestations, d'interdire l'emploi de gaz lacrymogènes contre les mineurs et de mettre fin aux BRAV-M PM-21, sans permettre leur reconstitution sous une autre dénomination ou sous couvert de lutte contre les « violences urbaines ».

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente proposition de loi.

L'article 1er fixe les garanties qui s'imposent à l'usage de la force lors de toute intervention directement liée à une manifestation, qu'elle relève du maintien de l'ordre ou qu'elle comporte des actes de police judiciaire. Il interdit les lanceurs de balles de défense, les grenades à effet de détonation, d'assourdissement ou de souffle et les grenades de désencerclement. L'article prohibe également les tirs de munitions lacrymogènes tendus ou

dirigés vers les personnes, ainsi que les encerclements qui retiennent les manifestants sans leur permettre de quitter librement les lieux.

Ces garanties demeurent applicables lorsque certaines des personnes présentes commettent des violences ou des dégradations. Leur application ne peut être écartée au motif que l'autorité choisirait de qualifier les événements de « violences urbaines ». Les agissements de quelques-uns ne sauraient priver des milliers de personnes de la protection attachée à l'exercice d'une liberté fondamentale. Le texte ne désarme pas l'État : les sommations, les engins lanceurs d'eau, l'usage des substances lacrymogènes dans les conditions prévues par la loi, l'intervention des unités spécialisées et l'interpellation des auteurs d'infractions demeurent possibles. Mais une arme qui, dans une foule, ne distingue pas celui qui commet une violence de celui qui manifeste pacifiquement n'est pas une réponse aux violences : elle en ajoute.

L'article 1er réserve enfin les opérations collectives de dispersion et d'interpellation au contact des manifestants aux unités dont le maintien et le rétablissement de l'ordre constituent la mission principale. Il met fin au recours, pour ces opérations, aux équipages motorisés d'interpellation. Le maintien de l'ordre est un métier : il ne s'improvise pas au milieu d'un cortège. Tout policier ou gendarme présent conserve naturellement la faculté de faire cesser une infraction, de porter assistance à une victime et d'en interpeller l'auteur.

L'article 2 protège les enfants, les mineurs, afin qu'ils ne puissent être atteints en plein visage par un tir de lance-grenades à très courte distance. L'article interdit l'usage de substances lacrymogènes, irritantes ou incapacitantes lorsqu'il est dirigé contre un mineur ou qu'il vise un groupe principalement composé de mineurs. Les groupes qui bloquent l'accès d'un lycée sont présumés tels. L'interdiction s'étend à l'enceinte des établissements scolaires et à leurs abords pendant l'accueil des élèves. Elle est ciblée : elle protège les enfants sans pouvoir être détournée par ceux qui chercheraient à se servir d'eux comme d'un bouclier. Elle ne cède, à l'égard des seuls majeurs, que lorsque l'intervention des secours ou la protection immédiate de la vie l'exige. Elle traduit l'exigence de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacrée par l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

L’article 3 protège celles et ceux qui soignent. L’article garantit l’accès des secours aux blessés et interdit d’empêcher ceux qui leur portent effectivement assistance d’accomplir les gestes de premiers secours. Cette protection est strictement attachée à l’action de secours et à sa durée : elle ne fait pas obstacle à l’interpellation pour des faits distincts. Mais soigner un blessé ne peut plus valoir participation à un attroupement.

L’article 4 assure enfin l’effectivité de l’ensemble du dispositif. Il subordonne aux nouvelles garanties les dispositions générales relatives à la dispersion des attroupements et à l’usage des armes, afin qu’aucun autre fondement juridique ne puisse être invoqué pour contourner les interdictions posées par la loi. Il procède également aux coordinations nécessaires à leur application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Proposition de loi visant à garantir l'exercice du droit de manifester et à protéger l'intégrité physique des manifestants

Article 1er

① Après l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 211-9-1 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 211-9-1*. – I. – Le présent article s'applique à toute intervention des agents de la police nationale, des militaires de la gendarmerie nationale ou des agents de police municipale directement liée à une manifestation sur la voie publique, à un rassemblement, à une action collective à caractère revendicatif ou à un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal.

③ « Il demeure applicable lorsque des violences, des dégradations ou des voies de fait sont commises au cours de la manifestation, du rassemblement, de l'action collective ou de l'attroupement, que l'intervention relève du maintien ou du rétablissement de l'ordre ou de la police judiciaire.

④ « II. – Au cours des interventions mentionnées au I du présent article, les agents et les militaires mentionnés au même I ne peuvent faire usage des armes et des munitions suivantes :

⑤ « 1° Les lanceurs de balles de défense et toute arme conçue pour projeter, par tir tendu, un projectile non pénétrant à effet cinétique ;

⑥ « 2° Les grenades conçues pour produire un effet de détonation, d'assourdissement ou de souffle, y compris lorsqu'elles produisent également un effet lacrymogène ;

⑦ « 3° Les grenades à main de désencerclement et tout dispositif destiné à projeter, par explosion, des éléments solides.

⑧ « III. – Au cours des interventions mentionnées au I, sont interdits :

⑨ « 1° Le tir de grenades ou de munitions lacrymogènes en tir tendu ou directement en direction des personnes ;

⑩ « 2° Toute technique d'encerclement ou de rétention collective utilisée notamment pour contrôler, contenir ou disperser un rassemblement et empêchant les personnes concernées de quitter librement et sans condition le périmètre ainsi constitué. Cette interdiction ne fait pas obstacle aux mesures individuelles de privation ou de restriction de liberté prises dans les conditions prévues par la loi ; ces mesures ne peuvent justifier la rétention collective des autres personnes présentes.

⑪ « IV. – Les opérations collectives de dispersion ou d'interpellation conduites, au cours des interventions mentionnées au I, au sein des manifestations, des rassemblements, des actions collectives ou des attroupements mentionnés au même I ou au contact de leurs participants, ne peuvent être réalisées que par des agents appartenant à des unités constituées dont le maintien et le rétablissement de l'ordre constituent la mission principale, intervenant collectivement sous l'autorité de leur encadrement.

⑫ « Sont interdits, pour l'exécution de ces opérations, les dispositifs constitués d'équipages utilisant des motocyclettes, des cyclomoteurs, des tricycles à moteur ou des véhicules tout-terrain de type quad, chargés de procéder à des dispersions ou à des interpellations au contact, que les agents interviennent depuis ces véhicules ou à pied après en être descendus.

⑬ « Le présent IV ne fait pas obstacle aux missions de liaison, d'escorte ou de police de la circulation exercées par d'autres unités, dès lors que ces missions ne comportent aucune participation aux opérations collectives de dispersion ou d'interpellation.

⑭ « Le premier alinéa ne fait pas obstacle, dans le cadre de leurs compétences, aux interventions ponctuelles des agents ou des militaires mentionnés au I qui n'ont pas été engagés pour procéder à des interpellations au sein des manifestations, des rassemblements, des actions collectives ou des attroupements mentionnés au même I ou au contact de leurs participants, pour prévenir ou faire cesser une infraction, en constater la commission, porter assistance à une victime ou en interpeller l'auteur. Ces interventions sont strictement limitées aux actes nécessaires à leur objet. Elles ne peuvent constituer, par leur organisation ou leurs modalités d'exécution, une opération collective de dispersion ou d'interpellation. Elles demeurent soumises au deuxième alinéa du présent IV, aux interdictions définies aux II et III et à l'article L. 211-9-2.

⑮ « Le premier alinéa du présent IV ne fait pas non plus obstacle, à titre exceptionnel, à l'engagement d'autres unités lorsque des violences graves sont commises contre les personnes et qu'aucune unité répondant aux conditions définies au même premier alinéa n'est en mesure d'intervenir en temps utile. Cet engagement est strictement limité à ce qui est nécessaire pour faire cesser ces violences. Les unités ainsi engagées demeurent soumises au deuxième alinéa, aux interdictions définies aux II et III et à l'article L. 211-9-2. »

Article 2

① Après l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 211-9-2 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 211-9-2*. – I. – Au cours des interventions mentionnées au I de l'article L. 211-9-1, l'usage de substances lacrymogènes, irritantes ou incapacitantes est interdit, quel que soit leur mode de diffusion :

③ « 1° Lorsqu'il est dirigé contre une personne déterminée dont la minorité est connue ou apparente, y compris par un tir ou une projection effectués à proximité immédiate de cette personne ;

④ « 2° Lorsqu'il vise un groupe de personnes composé, de manière connue ou apparente, majoritairement de mineurs.

⑤ « En cas de doute, un groupe de personnes participant au blocage de l'accès à un établissement d'enseignement du second degré est réputé majoritairement composé de mineurs.

⑥ « II. – Au cours des interventions mentionnées au I de l'article L. 211-9-1, l'usage des substances mentionnées au I du présent article est également interdit :

⑦ « 1° Dans l'enceinte des établissements d'enseignement scolaire, publics ou privés, pendant les périodes d'accueil des élèves et lors de leurs entrées et sorties, ainsi qu'à tout moment lorsque des élèves y sont présents ;

⑧ « 2° Dans un périmètre de cent mètres autour de cette enceinte, pendant les périodes d'accueil des élèves et lors de leurs entrées et sorties.

⑨ « Ces interdictions s'appliquent également lorsque, depuis l'extérieur de ces espaces, les modalités de cet usage entraînent de manière prévisible la diffusion de ces substances à l'intérieur de ceux-ci.

⑩ « Sans préjudice des interdictions définies au I du présent article, les interdictions définies au présent II ne s'appliquent pas lorsque l'usage de ces substances à l'encontre de personnes majeures est strictement nécessaire pour permettre l'intervention des services d'incendie et de secours ou pour faire face à un danger grave et imminent pour la vie ou l'intégrité physique des personnes.

⑪ « III. – Les I et II ne font pas obstacle à l'usage de ces substances lorsqu'il constitue le seul moyen de faire cesser un danger actuel pour la vie d'une personne, dans la stricte mesure nécessaire à cette fin. »

Article 3

① I. – Après l’article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 211-9-3 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 211-9-3.* – Au cours des interventions mentionnées au I de l’article L. 211-9-1, les agents et les militaires mentionnés au même I prennent les mesures nécessaires pour permettre, dans les meilleurs délais, l’accès des secours aux personnes blessées ou en détresse, la réalisation des gestes de premiers secours et l’évacuation des personnes dont l’état le nécessite.

③ « Ils ne peuvent empêcher les personnes qui portent effectivement assistance aux blessés, y compris à titre bénévole, d’accomplir les gestes de premiers secours ou de faciliter leur évacuation, sauf en cas de danger grave et imminent pour la vie ou l’intégrité physique des personnes. Dans ce cas, ils prennent les mesures nécessaires pour permettre la poursuite de cette assistance, dans des conditions de sécurité adaptées.

④ « Le seul fait de porter cette assistance ne peut justifier une interpellation. Le présent article ne fait pas obstacle aux interpellations légalement justifiées par des faits distincts de cette assistance qui sont mises en œuvre en préservant la continuité des secours urgents. »

⑤ II. – L’article 431-4 du code pénal est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑥ « Le présent article n’est pas applicable à la personne qui demeure sur les lieux de l’attroupement dans le seul but d’y porter effectivement assistance à une personne blessée ou en détresse, pendant la durée de cette assistance. »

Article 4

① I. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

② 1° L’article L. 211-9 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

③ « Le présent article s’applique sous réserve des articles L. 211-9-1 à L. 211-9-3. » ;

④ 2° Au premier alinéa des articles L. 285-1, L. 286-1 et L. 287-1, après le mot : « loi », la fin est ainsi rédigée : « n° du visant à garantir l’exercice du droit de manifester et à protéger l’intégrité physique des manifestants, les dispositions suivantes : » ;

⑤ 3° Au 1° de l’article L. 287-1, la référence : « L. 211-9 » est remplacée par la référence : « L. 211-9-3 ».

⑥ 4° L’article L. 435-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Le présent article ne peut être invoqué pour faire usage, au cours des interventions mentionnées au I de l’article L. 211-9-1, des armes, des munitions et des substances dont l’usage est interdit par le même article L. 211-9-1 et l’article L. 211-9-2. » ;

⑧ 5° Au premier alinéa des articles L. 445-1, L. 446-1 et L. 447-1, après le mot : « loi », la fin est ainsi rédigée : « n° du visant à garantir l’exercice du droit de manifester et à protéger l’intégrité physique des manifestants, les dispositions du présent livre, sous réserve des adaptations suivantes : » ;

⑨ II. – À l’article 711-1 du code pénal, après le mot : « loi », la fin est ainsi rédigée : « n° du visant à garantir l’exercice du droit de manifester et à protéger l’intégrité physique des manifestants, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. »