

N° 624

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mai 2016

PROPOSITION DE LOI

tendant à garantir le droit de manifester paisiblement et à prévenir les troubles à l'ordre public,

PRÉSENTÉE

Par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Jérôme BIGNON, Jean BIZET, François BONHOMME, Gilbert BOUCHET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Noël CARDOUX, Mmes Caroline CAYEUX, Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Pierre CHARON, François COMMEINHES, Philippe DALLIER, René DANESI, Mathieu DARNAUD, Mmes Isabelle DEBRÉ, Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Marie-Hélène DES ESGAULX, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Éric DOLIGÉ, Philippe DOMINATI, Mme Marie-Annick DUCHÊNE, M. Alain DUFAUT, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul EMORINE, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Hubert FALCO, Bernard FOURNIER, Jean-Paul FOURNIER, Pierre FROGIER, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jacques GENEST, Bruno GILLES, Mme Colette GIUDICELLI, M. Alain GOURNAC, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Michel HOUEL, Mme Christiane HUMMEL, MM. Benoît HURÉ, Jean-François HUSSON, Alain JOYANDET, Mme Christiane KAMMERMANN, M. Marc LAMÉNIE, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Jean-Baptiste LEMOYNE, Jean-Claude LENOIR, Gérard LONGUET, Mme Vivette LOPEZ, MM. Michel MAGRAS, Didier MANDELLI, Alain MARC, Patrick MASCLET, Jean-François MAYET, Mmes Colette MÉLOT, Brigitte MICOULEAU, M. Alain MILON, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Claude NOUGEIN, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAL, Cédric PERRIN, Rémy POINTEREAU, Michel RAISON, André REICHARDT, Charles REVET, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, André TRILLARD, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Alain VASSELLE, Jean-Pierre VIAL, Jean Pierre VOGEL, Daniel CHASSEING, Gérard BAILLY et Serge DASSAULT,

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, car les rassemblements ne peuvent rester pacifiques en raison des agissements de quelques-uns. À travers cette violence, c'est la liberté d'expression de l'ensemble des citoyens qui est en danger. **Ce sont aussi les droits élémentaires des forces de l'ordre qui sont piétinés : le droit au respect**, lequel interdit qu'elles soient l'objet de quolibets, **le droit à la dignité**, en atteste la pancarte honteuse portant la mention « poulets rôtis », laissée à proximité d'un véhicule de police en feu, et **le droit au respect de leur intégrité physique** dans l'exercice de leur mission au service de l'intérêt général.

Depuis plusieurs mois, alors qu'ils n'ont jamais été autant sollicités pour protéger les français des attentats, **les services de police mettent tout en œuvre pour assurer, dans un contexte difficile, la liberté du droit de manifester**. Les forces de l'ordre sont, de façon répétée, prises pour cible à l'occasion de ces rassemblements. Un palier dans l'expression de la violence a été franchi, le 18 mai dernier, au cours d'une manifestation interdite lors de laquelle deux fonctionnaires de police ont été lâchement pris à partie et violemment agressés.

La violence mais aussi l'injustice dont sont aujourd'hui victimes nos policiers et nos gendarmes doit être fermement dénoncée. Sollicitées de toutes parts avec la menace terroriste et l'état d'urgence, les forces de l'ordre n'ont jamais été autant mobilisées pour assurer la sécurité des Français. 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 dénoncée clairement par tous les républicains, mais également combattue concrètement car devant l'urgence de la situation, il faut passer de la parole aux actes !

Ces derniers jours, un certain nombre d'individus ont été empêchés de participer aux manifestations grâce à l'état d'urgence. Il faut graver dans le marbre de la loi ordinaire cette possibilité donnée aux préfets de mettre hors d'état de nuire les casseurs et les agresseurs des forces de l'ordre. La présente proposition de loi a donc pour objet de transposer aux "casseurs" le dispositif préventif existant à l'égard des "hooligans" et d'introduire un

dispositif de peines de sûreté renforcé pour les auteurs de violences contre les personnes dépositaires de l'autorité publique.

Tel est le sens de la présente proposition de loi.

La Cour européenne des droits de l'homme, elle-même, a validé le principe d'une restriction de liberté pour prévenir des troubles à l'ordre public, estimant que le placement en garde à vue d'un supporter d'une équipe de football était justifié, dès lorsqu'il s'agissait de l'empêcher de prendre part à des actes de hooliganisme¹. Elle a notamment justifié sa décision en ces termes : « *la garde à vue de M. Ostendorf était justifiée au regard de l'article 5 § 1 b) en ce qu'elle avait pour but de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi* ». Elle a souligné que la garde à vue a permis de contraindre M. Ostendorf à s'acquitter de l'obligation spécifique et concrète de s'abstenir d'organiser une bagarre entre des groupes opposés de hooligans lors d'un match de football le 10 avril 2004, avant de conclure à la non-violation de l'article 5 § 1 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention européenne des droits de l'homme.

Prenant appui sur cette jurisprudence, **l'article 1^{er}** de la présente proposition de loi **confère au préfet, la faculté d'interdire la participation à des manifestations sur la voie publique**, laquelle se veut tout à la fois **plus pertinente et moins attentatoire aux libertés individuelles que l'interdiction de séjour** issue de la loi sur l'état d'urgence.

Par ailleurs, il importe de donner, aux représentants de l'État, la capacité effective d'exercer les responsabilités qui sont les leurs en matière de sécurité lors des manifestations sur la voie publique. Ceci implique, en particulier, qu'ils puissent **tenir un fichier des personnes à qui l'accès à une manifestation a été refusé**, en raison de leur comportement, de l'atteinte portée par eux à la sécurité des personnes et des biens et au bon déroulement de ces manifestations. Ces fichiers sont notamment **indispensables pour prévenir de nouveaux faits dans l'attente de la mise en œuvre des sanctions administratives et/ou pénales pour les faits initiaux (article 2)**.

Visionner la voie publique ou un lieu ouvert au public n'est possible que dans des cas et pour des motifs définis par la loi. **L'article 3 rend possible la mise en œuvre d'un système de vidéo-protection sur le parcours et aux abords immédiats d'une manifestation**. Afin d'assurer la faisabilité technique du dispositif, il est prévu de recourir à des caméras mobiles. L'arrêté

¹ CEDH, Ostendorf c. Allemagne, 7 mars 2013

d'autorisation déterminera la position de chacune des caméras et la période de temps au cours de laquelle le dispositif pourra être utilisé (**article 3**).

L'**article 4** incrimine, outre le port d'arme, le fait **d'introduire, de détenir** ou de **faire usage** des **fusées** ou **artifices** de toute nature ou d'introduire tous **objets susceptibles de constituer une arme** dans une manifestation. Il sanctionne également le fait d'introduire ou de consommer, dans une manifestation sur la voie publique, des boissons alcoolique ou de participer, en état d'ivresse, à une manifestation sur la voie publique.

L'**article 5** élargit la faculté de prononcer une **interdiction judiciaire de participer à des manifestations** sur la voie publique ; il y ajoute une obligation de **pointage** dans le temps de la manifestation ; il érige en délit la violation de cette obligation et impose à l'autorité judiciaire d'informer le préfet du prononcé de telles peines.

L'article 6 élargit le délit de provocation à la discrimination, à la haine et **à la violence en raison de l'appartenance à une profession.**

Enfin, la période de sûreté est seule à même de garantir une période d'incarcération stricte des auteurs de violence contre les forces de l'ordre. Elle exclut le bénéfice de tout aménagement de peine (suspension ou fractionnement de la peine, placement à l'extérieur, permissions de sortir, bracelet électronique, semi-liberté, libération conditionnelle). **L'article 7** a donc pour objet **d'instaurer un dispositif renforcé de période de sûreté pour les auteurs de violences contre les policiers ou les gendarmes.**

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{er}

Mesures de police administrative

Article 1^{er}

- 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, prononcer une mesure d'interdiction de manifester sur la voie publique à l'encontre de toute personne :
- ③ « 1^o Ayant pris une part active dans un précédent attroupement en cherchant à entraver, par la force ou la violence, l'action des pouvoirs publics ;
- ④ « 2^o Impliquée dans la commission d'un acte de dégradation ou de violence à l'occasion de l'une de ces manifestations ;
- ⑤ « Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut imposer à la personne de répondre, au moment des manifestations, 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.
- ⑥ « L'arrêté, valable sur le territoire national, fixe le type de manifestations concernées. Il ne peut excéder une durée de douze mois. Cette durée peut être portée à vingt-quatre mois si, dans les trois années précédentes, cette personne a fait l'objet d'une mesure d'interdiction.
- ⑦ « Le fait pour une personne de participer à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.
- ⑧ « Le fait pour une personne de méconnaître l'obligation mentionnée au quatrième alinéa est puni de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. »

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. 211-4-2 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 du présent article, les données à caractère personnel et les informations concernant les personnes visées par un arrêté d'interdiction de manifester sur la voie publique pris 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 pris 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. »

Article 3

- ① Après le 9^o de l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un 10^o ainsi rédigé :
- ② « 10^o La prévention des troubles à l'ordre public en cas de manifestation sur la voie publique, au besoin au moyen de dispositifs mobiles. »

CHAPITRE II

Mesures de police judiciaire

Article 4

- 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 euros 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, 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.
- ⑦ « Est puni de 3 750 euros d'amende :
- ⑧ « 1° Le fait d'introduire ou de consommer, dans une manifestation sur la voie publique, des boissons alcooliques au sens de l'article L. 3321-1 du code de la santé publique ;
- ⑨ « 2° Le fait d'avoir, en état d'ivresse, participé à une manifestation sur la voie publique ; ».

Article 5

- ① I. L'article 431-11 du code pénal est ainsi modifié :
- ② a) Au premier alinéa, les mots : « l'article 431-10 » sont remplacés par les mots : « la présente section » ;
- ③ b) 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 a) A la première phrase du premier alinéa, les mots : « dans des lieux fixés par la décision de condamnation » sont supprimés ;
- ⑦ b) Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « 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. »

- ⑨ c) Il est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑩ « Le fait pour une personne de méconnaître l'obligation prévue au deuxième alinéa du présent article est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.
- ⑪ « 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. »

Article 6

Au septième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, après les mots : « une nation », sont insérés les mots : « , une profession ».

Article 7

- ① I. – L'article 132-23 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigé :
- ③ « Pour les crimes prévus à la section 1 du chapitre 1er du titre II du livre II et les délits prévus au paragraphe 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du même livre II, commis sur une personne dépositaire de l'autorité publique, le seuil de dix ans est abaissé à cinq ans. »
- ④ 2° Le troisième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Pour les crimes prévus à la section 1 du chapitre 1er du titre II du livre II et les délits prévus au paragraphe 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du même livre II, commis sur une personne dépositaire de l'autorité publique, la peine de sûreté peut être prononcée quelle que soit la durée de la peine prononcée. »
- ⑥ II. – Au premier alinéa de l'article 720-2 du code de procédure pénale, après le mot : « semi-liberté », le mot : « et » est remplacé par le signe « , », et après

les mots : « libération conditionnelle », sont insérés les mots : « , la libération sous contrainte et le placement sous surveillance électronique ».