



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la grange batelière – 75 009 Paris
Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 7 mars 2019

OBSERVATIONS DE L'USM

Note sur la proposition de loi visant à renforcer et garantir
le maintien de l'ordre public lors des manifestations

L'Union syndicale des magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8 % des voix aux élections professionnelles en juin 2016). Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Contrairement à d'autres libertés, la liberté de manifester n'est pas inscrite dans la Constitution.

Ce droit est reconnu symboliquement par son inscription dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article 10 dispose : « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que **leur manifestation** ne trouble l'ordre public établi par la loi. »

Il est aussi implicitement garanti par l'article 9 de la Convention Européenne des droits de l'homme :

«

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que **la liberté de manifester** sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. **La liberté de manifester** sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

»

Par sa décision n°94-352 DC du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a rattaché le droit de manifester à « la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et droit d'expression collective des idées et de opinions ».

Puis par sa décision n°2017-635 QPC du 9 juin 2017, il a retenu qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.

« Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de l'homme et du citoyen de 1789 ». Le Conseil constitutionnel en conclut que la disposition autorisant un préfet à prendre une mesure d'interdiction de séjour contre une personne « cherchant à entraver de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics » est inconstitutionnelle.

Le code pénal en son article 431-1 réprime depuis 1994, l'action « d'entraver de manière concertée et à l'aide de menaces l'exercice de la liberté d'expression (...), de réunion ou de manifestation. »

Aucun autre texte de loi ne consacre explicitement la liberté de manifestation ni même ne définit la notion de manifestation.

L'USM considère que la proposition de loi « visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations » pourrait être l'occasion d'ériger en principe la liberté de manifester et devrait définir la notion de manifestation.

En l'état du droit actuel, cette liberté est encadrée, les manifestations doivent faire l'objet de déclarations préalables à l'autorité administrative par les organisateurs qui doivent préciser les lieux, parcours, date et heures du rassemblement organisé.

Il est prévu qu'une manifestation peut être interdite par l'autorité administrative en cas de risques de « troubles graves à l'ordre public » et qu'il n'existe pas d'autre moyen pour maintenir l'ordre public (article L211-3 du code de la sécurité intérieure). Sans aller jusqu'à l'interdiction, l'autorité peut modifier l'itinéraire ou le lieu de la manifestation.

La décision d'interdiction peut être contestée par les organisateurs devant la juridiction administrative qui vérifiera la proportionnalité entre l'interdiction et les troubles redoutés.

Une manifestation interdite ou non déclarée, si elle entraîne un trouble à l'ordre public peut être considérée comme un attroupement et faire l'objet de dispersions après sommations (art L211-9 CSI).

L'organisation d'une manifestation non déclarée est incriminée pénalement, non la participation à une telle manifestation. Cette infraction est peu poursuivie en raison de la difficulté à en rapporter la preuve.

Le code pénal (art.431-3 et s) réprime la participation à un rassemblement de personnes sur la voie publique susceptible de troubler l'ordre public, en étant porteur d'une arme, ainsi que la provocation directe à un attroupement armé.

La proposition de loi votée par le Sénat en première lecture, telle que modifiée par l'assemblée nationale prévoit des mesures de police administrative, des dispositions pénales et un chapitre sur la responsabilité civile.

I. L'interdiction administrative de manifester

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit : « lorsque, par ses agissements à l'occasion de manifestations sur la voie publique ayant donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens ou par la commission d'un acte violent à l'occasion de l'une de ces manifestations, une personne constitue une menace d'une particulière gravité », elle peut faire l'objet d'une interdiction de manifester décidée par l'autorité administrative.

Ainsi pour pouvoir faire l'objet de cette interdiction la personne concernée doit

- avoir agi ;
- dans une manifestation ayant donné lieu à des infractions graves (atteintes graves à l'intégrité physique, dégradations graves de biens, ou violences volontaires) ;
- ou** avoir commis un acte violent à l'occasion d'une manifestation ;
- constituer une menace d'une particulière gravité.

Ce texte ne définit pas les « agissements » en cause. Or, ce terme englobe une telle diversité de situations que le risque d'arbitraire est très important.

Il ne paraît pas recouvrir la participation directe aux actes violents visés par le second terme de l'alternative.

Or dans ce dernier cas, on peut effectivement concevoir une interdiction de manifester. Mais il s'agit alors de tirer les conséquences de la commission d'infractions qui ne peuvent résulter que d'une décision d'une autorité judiciaire et l'interdiction de manifester doit alors prendre la forme d'une peine complémentaire prononcée par un juge judiciaire indépendant.

Si la personne concernée n'est pas l'auteur d'infractions, retenir comme étant un "agissement" le fait, par exemple, de marcher ou de crier au sein d'une manifestation à l'occasion de laquelle sont commises des exactions, pour pouvoir prononcer une interdiction de manifester, reviendrait à anéantir toute liberté de manifester et le droit d'expression collective des idées et des opinions, et à faire reposer collectivement sur les participants à une manifestation la responsabilité des infractions commises, par d'autres, à l'occasion de cette manifestation. -

Le texte adopté paraît ainsi encourir un risque important d'inconstitutionnalité.

L'USM est défavorable à un texte qui confie à l'autorité administrative le pouvoir de prononcer une mesure attentatoire aux libertés individuelles sans intervention d'une autorité judiciaire indépendante, seule gardienne des libertés individuelles (art.66 de la Constitution), et pouvant faire application de critères arbitraires.

II. les dispositions pénales

L'article 4 transforme en délit puni d'une peine d'emprisonnement, la contravention incriminant le fait de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage "sauf motif légitime" au sein ou à proximité d'une manifestation.

Par ce texte, le législateur introduit la possibilité de placer en garde à vue toute personne se trouvant à proximité d'une manifestation et se dissimulant le visage.

Il résulte de l'article préliminaire du code de procédure pénale que les mesures de contraintes doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure et proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée.

L'USM s'interroge sur la proportionnalité entre, d'une part, une peine d'emprisonnement permettant une mesure de garde à vue dont la durée est de 24 heures renouvelable et, d'autre part, le fait dissimuler son visage « sans motif légitime » ; l'USM observe que cette notion de "motif légitime" sera vraisemblablement sujet à un débat de nature à multiplier les actes d'enquête voire à entraîner la prolongation de la garde à vue.

L'article 6 de la proposition de loi introduit dans le code pénal la peine complémentaire d'interdiction de manifester limitée dans le temps et dans l'espace.

En réalité, le texte proposé reprend l'actuel article L211-13 du code de la sécurité intérieure qui dispose :

“Les personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, des infractions prévues aux articles [222-7 à 222-13](#), 322-1, premier alinéa, [322-2 et 322-3](#), dans le cas de l'infraction définie à l'[article 322-1, premier alinéa, et 322-6 à 322-10 du code pénal](#) encourent également la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, dans des lieux fixés par la décision de condamnation, pour une durée ne pouvant excéder trois ans. Si cette interdiction accompagne une peine privative de liberté sans sursis, elle s'applique à compter du jour où la privation de liberté a pris fin.

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

Actuellement, les personnes s'étant rendues coupables de violences volontaires ou de dégradations et détériorations lors de manifestations, encourent donc déjà la peine complémentaire d'interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique dans des lieux fixés par la décision de condamnation.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale étend la possibilité de prononcer une peine d'interdiction de manifester à l'infraction de participation à un groupement en vue de la préparation caractérisée par un ou plusieurs faits matériels de violences volontaires contre les personnes ou dégradations de biens.

Il prévoit en outre que les procédures de convocation par procès-verbal, comparution immédiate, et comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité seront applicables aux délits de participation délictueuse à un attroupement prévus aux articles 431-3 et suivants du code pénal.

Dès lors que la mesure ne peut être prononcée que par une autorité judiciaire indépendante après un débat contradictoire respectant les droits de la défense, le texte proposé n'encourt pas, selon l'USM, le risque d'inconstitutionnalité entachant l'article 2 mais n'apportera pas d'outils juridiques supplémentaires efficaces pour lutter contre les infractions commises au cours de manifestations. L'intégration des mesures d'interdiction judiciaire de manifester dans le fichier des personnes recherchées est en revanche un moyen de rendre ces mesures plus effectives.

III. Responsabilité civile

L'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure dispose que « *L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens* ».

L'article 7 de la proposition de loi institue une action récursoire de l'Etat contre les auteurs du fait dommageable dans les conditions prévues par le régime général de la responsabilité extra-contractuelle prévu par le code civil.

Il importe en effet de veiller que seuls pourront faire l'objet de cette action récursoire les auteurs directs du fait dommageable et “ceux dont ils ont à répondre” au sens de l'article 1242 du code civil.

Dès lors, l'article 7, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, reçoit l'approbation de l'USM.