

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)
DROIT – ÉCONOMIE – SCIENCES SOCIALES

Session : mai 2019

Année d'étude : Troisième année de Licence Droit

Discipline : Droit des libertés fondamentales
Unité d'enseignements fondamentaux 2

Titulaire du cours : Mme Camille Broycelle

Documents autorisés : aucun

Vous traiterez au choix l'un des sujets suivants :

1) Dissertation

La protection juridictionnelle des libertés : quels juges, quelles voies de droit, quelle efficacité ?

2) Note de synthèse

En vous appuyant sur les documents ci-dessous, vous ferez le point sur le régime juridique de la liberté de manifestation et les limites susceptibles de lui être posées.

DOCUMENTS
Note de synthèse

Doc. 1 : Code de la sécurité intérieure (à jour de la loi du 10 avril 2019)3
Doc. 2 : Code pénal4
Doc. 3 : CEDH, 5 mars 2009, *Barraco c. France*, n°31684/05 (extrait)4
Doc. 4 : Cons. const., n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*4
Doc. 5 : CE, 29 mars 2019, n° 429028, *Ligue des droits de l'homme*5

Doc. 1 : Code de la sécurité intérieure (à jour de la loi du 10 avril 2019)

Art. L. 211-1

Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique.

Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux.

Les réunions publiques sont régies par les dispositions de l'article 6 de la loi du 30 juin 1881.

Art. L. 211-2

La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au représentant de l'État dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'État.

La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par au moins l'un d'entre eux ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté.

L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé.

Art. L. 211-4

Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu.

Le maire transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au représentant de l'État dans le département. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction.

Si le maire, compétent pour prendre un arrêté d'interdiction, s'est abstenu de le faire, le représentant de l'État dans le département peut y pourvoir dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

Art. L. 211-4-1 (article censuré par Cons. const., n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, *infra*)

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 pour l'ordre public, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté motivé, lui interdire de participer à une manifestation sur la voie publique ayant fait l'objet d'une déclaration ou dont il a connaissance.

L'arrêté précise la manifestation concernée ainsi que l'étendue géographique de l'interdiction, qui doit être proportionnée aux circonstances et qui ne peut excéder les lieux de la manifestation et leurs abords immédiats ni inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne intéressée.

Le représentant de l'État dans le département de résidence de la personne concernée ou, lorsqu'elle réside à Paris, le préfet de police peut également imposer à la personne faisant l'objet d'une interdiction de participer à une manifestation de répondre, au moment de la manifestation, aux convocations de toute autorité qu'il désigne. Cette obligation est proportionnée à la menace mentionnée au premier alinéa.

Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne mentionnée au même premier alinéa est susceptible de participer à toute autre manifestation concomitante sur le territoire national ou à une succession de manifestations, le représentant de l'État dans le département de résidence de la personne concernée ou, lorsqu'elle réside à Paris, le préfet de police peut, par arrêté motivé, lui interdire de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée qui ne peut excéder un mois.

Lorsque la manifestation a fait l'objet d'une déclaration, l'arrêté pris sur le fondement des premiers ou quatrième alinéas est notifié à la personne concernée au plus tard quarante-huit heures avant son entrée en vigueur. Lorsque le défaut de déclaration ou son caractère tardif a empêché l'autorité administrative de respecter ce délai, l'arrêté est exécutoire d'office et notifié à la personne concernée par tout moyen, y compris au cours de la manifestation.

Lorsque l'arrêté pris sur le fondement des mêmes premiers ou quatrième alinéas fait l'objet du recours prévu à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la condition d'urgence n'est pas requise.

Le fait pour une personne de participer à une manifestation en méconnaissance de l'interdiction prévue aux premiers ou quatrième alinéas du présent article est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Le fait pour une personne de méconnaître l'obligation mentionnée au troisième alinéa est puni de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende.

Doc. 2 : Code pénal

Art. 222-47

Dans les cas prévus aux articles 222-7 à 222-13¹ et 222-14-2², lorsque les faits sont commis lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, peut être prononcée la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique (...)

Art. 431-9

Est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait :

1° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi ;

2° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi ;

3° D'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée.

Art. 431-10

Le fait de participer à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Art. 431-11

I - Les personnes physiques coupables des infractions prévues à la présente section³ encourrent également les peines complémentaires suivantes : (...)

2° L'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique (...)

Art. R. 644-4 (créé par le décret du 20 mars 2019)

Le fait de participer à une manifestation sur la voie publique interdite sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.

¹ Les articles 222-7 à 222-13 du code pénal traitent notamment des violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner, ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, une incapacité totale ou partielle de travail.

² Art. 222-14-2, code pénal, « Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un

Doc. 3 : CEDH, 5 mars 2009, *Barraco c. France*, n°31684/05 (extrait)

41. La Cour observe... que le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société. Dès lors, il ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive... Comme tel, ce droit couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et les défilés publics ; en outre, il peut être exercé par des individus et par les organisateurs. (...)

43. La Cour reconnaît que toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne, y compris une perturbation de la circulation, et qu'en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion ne soit pas dépourvue de tout contenu (...)

44. La Cour rappelle par ailleurs, que la liberté de participer à une réunion pacifique revêt une telle importance qu'une personne ne peut subir une quelconque sanction pour avoir participé à une manifestation non prohibée dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible... Elle réitère également qu'il est important que les associations et autres organisateurs de manifestations se conforment aux règles du jeu démocratique, dont elles sont les acteurs, en respectant les réglementations en vigueur (...)

Doc. 4 : Cons. const., n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*

- Sur les normes de référence :

Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de

ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende ».

³ Sont visées notamment les infractions prévues aux articles 421-9 et 431-10

communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions.

Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis. Cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions. (...)

- Sur l'article 3 :

L'article 3 insère au sein du code de la sécurité intérieure un article L. 211-4-1 permettant à l'autorité administrative, sous certaines conditions, d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique. Le quatrième alinéa de cet article L. 211-4-1 lui permet également, dans certains cas, d'interdire à une personne de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée d'un mois. (...)

En application des dispositions contestées, l'autorité administrative peut, par un arrêté motivé, prononcer à l'encontre d'une personne constituant une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, une interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique. En prévoyant une telle mesure, le législateur a entendu prévenir la survenue de troubles lors de manifestations sur la voie publique et a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

Ces dispositions confèrent ainsi à l'administration le pouvoir de priver une personne de son droit d'expression collective des idées et des opinions.

Or, la menace d'une particulière gravité pour l'ordre public nécessaire au prononcé de l'interdiction de manifester doit résulter, selon les dispositions contestées, soit

d'un « acte violent » soit d'« agissements » commis à l'occasion de manifestations au cours desquelles ont eu lieu des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ou des dommages importants aux biens. Ainsi, le législateur n'a pas imposé que le comportement en cause présente nécessairement un lien avec les atteintes graves à l'intégrité physique ou les dommages importants aux biens ayant eu lieu à l'occasion de cette manifestation. Il n'a pas davantage imposé que la manifestation visée par l'interdiction soit susceptible de donner lieu à de tels atteintes ou dommages. En outre, l'interdiction peut être prononcée sur le fondement de tout agissement, que celui-ci ait ou non un lien avec la commission de violences. Enfin, tout comportement, quelle que soit son ancienneté, peut justifier le prononcé d'une interdiction de manifester. Dès lors, les dispositions contestées laissent à l'autorité administrative une latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction.

Par ailleurs, lorsqu'une manifestation sur la voie publique n'a pas fait l'objet d'une déclaration ou que cette déclaration a été tardive, l'arrêté d'interdiction de manifester est exécutoire d'office et peut être notifié à tout moment à la personne soumise à cette interdiction, y compris au cours de la manifestation à laquelle il s'applique.

Enfin, les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative d'interdire à une personne, dans certaines hypothèses, de participer à toute manifestation sur la voie publique sur l'ensemble du territoire national pendant une durée d'un mois.

Il résulte de tout ce qui précède que, compte tenu de la portée de l'interdiction contestée, des motifs susceptibles de la justifier et des conditions de sa contestation, le législateur a porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 3 est contraire à la Constitution.

Doc. 5 : CE, 29 mars 2019, n° 429028, Ligue des droits de l'homme

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : *"Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures"*. Le respect de ces conditions revêt un caractère cumulatif.

2. Aux termes de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure : *"Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement*

aux signataires de la déclaration au domicile élu. Le maire transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au représentant de l'Etat dans le département. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. Si le maire, compétent pour prendre un arrêté d'interdiction, s'est abstenu de le faire, le représentant de l'Etat dans le département peut y pourvoir dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales."

3. Sur le fondement de l'article L. 521-2 précité, la Ligue des droits de l'homme demande la suspension de l'exécution du décret du 20 mars 2010 qui insère un nouvel article R. 644-4 dans le code pénal, au terme duquel "*Le fait de participer à une manifestation sur la voie publique interdite sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe*" et modifie par voie de conséquence l'article R. 48-1 du code de procédure pénale et la section 5 du chapitre Ier du titre Ier du livre II du code de la sécurité intérieure.

5. Le respect de la liberté de manifestation, qui a le caractère d'une liberté fondamentale, doit être concilié avec le maintien de l'ordre public. Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police d'apprécier le risque de troubles à l'ordre public et de prendre les mesures de nature à prévenir de tels troubles dont, le cas échéant, l'interdiction de manifestation si une telle mesure est seule de nature préserver l'ordre public.

6. Si les atteintes portées dans ces conditions, pour des raisons de sauvegarde de l'ordre public, à la liberté de manifester doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées, il ressort de l'instruction que le décret litigieux, qui se borne à renforcer, en augmentant le montant d'une amende pour contravention, l'effectivité d'une interdiction de manifester sur la voie publique telle que prévue à l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, ne porte pas atteinte à la liberté de manifester dès lors qu'il ne concerne que des manifestations interdites et que son application est assortie de garanties suffisantes.

7. D'une part, la décision d'interdiction de manifester sur la voie publique prise par l'autorité administrative est motivée et soumise au plein contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

8. D'autre part, il appartient à l'autorité administrative ayant prononcé cette interdiction d'assurer, par tout moyen utile, l'information complète du public et donc des personnes qui envisageraient de participer à telle manifestation interdite malgré son caractère illicite. En tant que sanction pénale, la contravention peut avoir pour effet de dissuader de participer à une manifestation malgré l'interdiction mais elle se borne à mettre en œuvre l'interdiction. Elle ne porte pas atteinte à la liberté de manifester, corollaire de la liberté d'expression garantie par la Constitution et par

les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

9. Enfin, si le principe de légalité des délits et des peines garanti par l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen commande que toute infraction pénale soit strictement définie, il n'apparaît pas que l'infraction prévue par le décret contesté réprime une infraction insuffisamment précise. En effet, d'une part, l'autorité administrative précise les motifs, la date, les horaires et le périmètre de l'interdiction. D'autre part, le contrevenant peut faire valoir devant le juge judiciaire, compétent pour apprécier l'intention de chaque personne présente dans le périmètre de la manifestation interdite d'y participer effectivement, l'absence d'une telle intention.

10. Il résulte de ce qui précède que le décret contesté ne porte pas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la requête doit être rejetée.