

Les dangers de l'interdiction administrative de manifester

Liberté de manifestation

Pierrick Gardien



Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Édition électronique

URL : <http://revdh.revues.org/1386>

DOI : 10.4000/revdh.1386

ISSN : 2264-119X

Référence électronique

Pierrick Gardien, « Les dangers de l'interdiction administrative de manifester », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 16 juin 2015, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://revdh.revues.org/1386> ; DOI : 10.4000/revdh.1386

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.

Tous droits réservés

Les dangers de l'interdiction administrative de manifester

Liberté de manifestation

Pierrick Gardien

- 1 C'est dans le cadre d'un rapport parlementaire qui n'en finit pas de faire polémique¹ qu'a été proposé au législateur l'introduction dans le droit français d'un dispositif d'interdiction administrative de manifester, c'est-à-dire la possibilité pour le Préfet d'interdire à un ou plusieurs individus identifiés de manifester, pour une durée déterminée.
- 2 Ce rapport parlementaire fait directement suite, et écho, aux différents événements tragiques ayant récemment entaché la société française (les attentats terroristes de janvier 2015 et la mort d'un participant lors de l'occupation du barrage de Sivens).
- 3 Si l'impératif de sauvegarde de l'ordre public qui sous-tend la mesure est compréhensible, la création de l'interdiction administrative de manifester (1°) soulève toutefois un certain nombre d'interrogations légitimes quant à son impact sur l'exercice des libertés fondamentales dans une société démocratique (2°).

1°/- Le cadre juridique de l'interdiction administrative de manifester

- 4 L'interdiction administrative de manifester, mesure de police administrative, serait très certainement prononcée par le Préfet de police à Paris ou le Préfet de département, dans le reste de la France.
- 5 L'interdiction, qui prendrait la forme d'un arrêté motivé, serait la conséquence de l'appréciation portée par le Préfet sur le comportement de l'individu. L'autorité préfectorale devrait en effet apprécier si la personne concernée constitue une menace pour l'ordre public, en utilisant le faisceau d'indices suivant :

- 6 - L'individu a déjà été nominativement condamné, ou est « *connu en tant que casseur violent* » ;
- 7 - Des risques sérieux et manifestes de trouble à l'ordre public sont existants ;
- 8 - Des indices matériels faisant redouter la commission d'une infraction à l'occasion de la manifestation ont été relevés.
- 9 Dans le langage très spécifique, et alambiqué, des rapports parlementaires, l'arrêté emporterait alors « *interdiction de pénétrer, pendant une durée très précise, au sein d'un périmètre également très déterminé à peine de se rendre coupable d'un délit spécifique devant être défini* ».
- 10 Une telle interdiction permettrait ainsi aux forces de l'ordre, constatant la présence de la personne dans le périmètre interdit durant la période concernée, de l'interpeller immédiatement en flagrant délit et de la faire garder à vue.
- 11 S'agissant de l'atteinte potentielle à une, ou plusieurs, libertés fondamentales, des garde-fous seraient prévus selon les rapporteurs. D'une part, l'arrêté n'entraînerait pas, en lui-même, de mesure de rétention administrative. D'autre part, et toujours selon les rapporteurs, une telle interdiction serait pleinement conforme à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'Homme (suffit-il toutefois de l'affirmer ?), ainsi qu'en phase avec la jurisprudence tant du Conseil Constitutionnel², que du Conseil d'Etat³. En outre, les rapporteurs soulignent que des exemples de droit comparé (Belgique et Allemagne) démontreraient la pertinence et l'efficacité de la mesure.
- 12 A ce stade, porter un jugement hâtif sur une mesure qui n'est qu'envisagée, dans le cadre d'un simple rapport parlementaire, ne serait guère sérieux. Toutefois, la protection des libertés fondamentales nécessite une attention permanente, et souvent préventive. Il est donc essentiel d'esquisser, bien en amont, les risques potentiels d'une telle mesure sur les libertés fondamentales des citoyens français.

*

2°/- Les périls liés au dispositif d'interdiction administrative de manifester

- 13 Le dispositif d'interdiction administrative de manifester prête le flanc à de nombreuses critiques, tant concernant ses modalités d'édiction (A), son caractère disproportionné (B), son impact à long terme sur la notion même d'ordre public (C) mais aussi l'insuffisance des voies de recours juridictionnelles (D).

A – Les risques d'une procédure non-contradictoire, maîtrisée intégralement par le Préfet

- 14 En premier lieu, le pouvoir exorbitant et souverain du Préfet, dans l'appréciation portée sur le comportement de l'individu (conditionnant l'interdiction prononcée) pose nécessairement question au regard de l'impératif constant de protection des libertés fondamentales.

- 15 En effet, il est possible de s'interroger sur la définition juridique ou les critères de qualification d'un individu « *connu en tant que casseur violent* ». Ainsi, le fait d'avoir déjà été nominativement condamné pour des faits de violence constitue-t-il automatiquement un obstacle à la participation future à toute manifestation, si le Préfet le décide ? Dans un tel cas, s'agit-il indirectement d'une peine complémentaire déguisée, voire d'une double-peine ?
- 16 Dans ces conditions, le risque de l'arbitraire dans la prise de décision est à craindre, surtout compte tenu de l'absence de tout débat contradictoire avant la prise de décision du Préfet et l'absence d'intervention de tout magistrat dans la procédure. Une telle situation conduit nécessairement à des inquiétudes légitimes, comme l'a également rappelé le Syndicat de la Magistrature.
- 17 Ces inquiétudes sont d'autant plus vives, que l'interdiction de manifester existe déjà en droit français, sous la forme d'une peine complémentaire prévue à l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure, qui dispose que :
- 18 « *Les personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique [de certaines infractions] 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. [...] 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.* »
- 19 Il est par conséquent à craindre que l'interdiction administrative de manifester se substitue, à l'avenir, à l'interdiction judiciaire de manifester. Par voie de conséquence, les garanties d'une procédure pénale, contradictoire ; devant un magistrat seraient remplacées par une procédure unilatérale, non-contradictoire, et intégralement maîtrisée par l'autorité préfectorale.

B – Une mesure excessive au regard du risque de trouble à l'ordre public ?

- 20 En deuxième lieu, il importe de rappeler fermement que la liberté est la règle, et la restriction de police l'exception⁴.
- 21 Dans le prolongement de ce principe, le Conseil d'Etat a toujours veillé au respect du principe selon lequel l'autorité compétente doit toujours, avant de prendre une mesure de police, s'interroger sur le caractère excessif, ou pas, de la mesure par rapport au risque de trouble à l'ordre public⁵.
- 22 Au cas présent, il y a lieu de s'interroger sur l'adéquation de la mesure envisagée (interdiction pure et simple de manifester, visant un ou plusieurs individus) avec sa finalité (la sauvegarde de l'ordre public). Pour le dire autrement, la présence de tel ou tel individu au sein d'une manifestation entrainerait-elle nécessairement un risque tel de trouble, que seule l'interdiction préventive de leur participation à l'évènement serait à même de rétablir l'ordre public ? N'y-a-t-il pas de possibilité de surveiller, encadrer, tel ou tel individu identifié comme potentiellement créateur de trouble(s) tout en le laissant participer à la manifestation ? Ceci, quitte à se mettre en mesure de l'interpeller très rapidement dans l'hypothèse de l'imminence de la commission d'une infraction (que l'on pense, notamment, à l'utilisation de caméras de surveillance de très haute définition, et/ou de drones).

C – Un regrettable renversement de paradigme en matière de protection de l'ordre public

- 23 En troisième lieu, il est possible de regretter la tendance actuelle au renversement de paradigme en matière de protection de l'ordre public que révèle une fois encore le dispositif envisagé d'interdiction administrative de manifester.
- 24 Traditionnellement, le système juridique français repose sur une philosophie libérale, marqué par le refus des dispositifs d'interdiction et autorisation administratives préalable pour préférer une logique pénale :
- 25 - En amont, dans la mesure du possible, sauf trouble excessif, certain et caractérisé à l'ordre public, une autorisation de toute(s) activité(s), réunion(s) publique(s), et manifestation(s) au nom, notamment, de la liberté d'expression et de la liberté d'aller et de venir ;
- 26 - En aval, une pénalisation des comportements/propos qui pourraient être tenus lors de telles activités(s), réunion(s) publique(s) ou manifestation(s).
- 27 Or, la tendance actuelle est à l'inversion du schéma, c'est-à-dire à l'interdiction préventive de l'activité, la réunion, ou la manifestation concernée, au regard du risque de trouble à l'ordre public, et en l'absence de la commission de toute infraction (effet trivialement appelé par certains « Minority Report », du nom du célèbre film de science-fiction).
- 28 La création de l'interdiction administrative de manifester renforce malheureusement cette tendance, puisqu'elle conduit à exclure préventivement d'une manifestation des individus identifiés, en l'absence de la commission, et même de la tentative, de toute infraction lors de l'évènement.
- 29 La volonté des pouvoirs publics de ne pas attendre la commission de l'irréparable pour se borner à sanctionner *a posteriori* le responsable et de tenter d'en empêcher la réalisation est compréhensible. Mais une telle ambition est riche de dangers certains pour les libertés fondamentales, la seule présence d'un individu à une manifestation pouvaient être perçu automatiquement comme source de trouble à l'ordre public.
- 30 En tout état de cause, il est toutefois à noter que la création de l'interdiction administrative de manifester devrait être sans effet sur le régime général de l'organisation de la manifestation elle-même, soumise à la déclaration préalable⁶.

D – L'inefficacité de tout recours juridictionnel

- 31 En quatrième lieu, l'interdiction administrative de manifester rappelle nécessairement l'interdiction administrative de stade (IAS), régie par l'article L332-16 du Code du Sport, dont elle est inspirée. Or l'impact négatif de l'interdiction administrative de stade, existante en droit français depuis 2006, sur la sauvegarde des libertés fondamentales n'est plus à démontrer.
- 32 En effet, comme tout arrêté de police administrative, l'interdiction administrative de manifester (comme l'interdiction administrative de stade) sera susceptible de recours pour excès de pouvoir (REP) porté devant le Tribunal Administratif de ressort dans le délai de deux mois à compter de sa notification à l'intéressé. L'effet utile d'un tel recours

sera toutefois immédiatement neutralisé par l'engorgement de la juridiction administrative (délai moyen de jugement de 2 ans, voire plus), l'absence d'effet suspensif du recours, et la proximité immédiate de la manifestation (on imagine que l'interdiction administrative de manifester sera prise dans les jours qui précèdent la manifestation programmée).

- 33 L'inutilité du REP porté contre une interdiction administrative de manifester pourrait toutefois être palliée par l'exercice d'un référé-suspension, ou mieux, d'un référé-liberté, contre l'acte administratif.
- 34 La voie du référé-suspension ne paraît toutefois pas constituer une solution idéale dès lors que même s'il s'agit d'une procédure d'urgence, il est fréquent que le délai de jugement soit de quinze à vingt jours, selon les juridictions. Par conséquent, un tel délai est de nature à priver d'utilité cette voie de recours, d'autant qu'il est fort probable que le Préfet notifie les interdictions administratives de manifester bien peu de temps avant la date de la manifestation. Au surplus, le doute sérieux quant à la légalité de la décision, condition du référé-suspension, sera certainement difficile à établir⁷.
- 35 Le référé-liberté pourrait constituer un meilleur rempart juridictionnel pour tempérer l'effet négatif que pourraient avoir les interdictions administratives de manifester sur les libertés fondamentales.
- 36 Ce recours présente l'avantage de permettre une décision juridictionnelle dans un délai très réduit de 48 heures. Toutefois, cela implique de démontrer l'urgence puis une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale⁸. Concernant l'interdiction administrative de manifester, il est naturellement possible de songer à la liberté d'expression (à laquelle se rattache la liberté de manifester, selon le Conseil Constitutionnel⁹), à la liberté d'aller et venir¹⁰, ou encore à la liberté de réunion.
- 37 Mais les conditions d'accès au référé-liberté sont drastiques, de sorte que cela limite les possibilités d'obtenir la suspension d'une interdiction administrative de manifester. A cet égard, les précédents relatifs à l'interdiction administrative de stade sont éloquentes, car la voie du référé est quasi-systématiquement fermée par le juge administratif, pour défaut d'urgence, ou absence de liberté fondamentale à laquelle aurait été portée une atteinte¹¹.
- 38 Il est par conséquent à craindre qu'aucun recours juridictionnel ne soit véritablement efficace pour faire échec à l'exécution de l'interdiction administrative de manifester dans les délais, c'est à dire avant le départ de la manifestation concernée.

*

**

- 39 Dans la recherche d'une conciliation entre la protection des libertés fondamentales et la sauvegarde nécessaire de l'ordre public, le juste équilibre doit toujours être privilégié : il nous semble toutefois à ce stade que l'introduction de l'interdiction administrative de manifester en droit français et sa procédure unilatérale, non-contradictoire et sans recours juridictionnel efficace, constituerait un empiètement supplémentaire sur les libertés fondamentales en France.
- 40 **Rapport fait au nom de la** commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre

républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, **21 mai 2015, Assemblée Nationale**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, 21 mai 2015, Assemblée Nationale.
2. Cons. Constit. Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995
3. Conseil d'État, ordonnance du 9 janvier 2014, Ministre de l'intérieur c/ Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala, n° 374508.
4. V. les traditionnelles conclusions du Commissaire du Gouvernement Corneille sur l'arrêt CE, 10 août 1917, Baldy, n° 59855.
5. CE, 19 mai 1933, Benjamin, n° 17413 et 17520.
6. Articles L. 211-1 à L. 211-14 du Code de la sécurité intérieure.
7. Article L521-1 du Code de Justice Administrative.
8. Article L521-2 du Code de Justice Administrative.
9. Voir Conseil Constitutionnel, Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995.
10. Conseil Constitutionnel, Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979.
11. A noter toutefois qu'une ordonnance récente du Conseil d'Etat, très commentée, pourrait changer la donne sur l'IAS : CE, ordonnance, 8 novembre 2013, Olympique Lyonnais et autres, n° 373129 et 373170.

RÉSUMÉS

La proposition parlementaire de création d'une interdiction administrative de manifester porte en son sein des risques importants quant à la protection des libertés fondamentales, au regard de sa procédure non-contradictoire, maîtrisée intégralement par le Préfet, de l'inefficacité de tout recours juridictionnel, et du renversement de paradigme qu'elle induit en matière de protection de l'ordre public.

AUTEUR

PIERRICK GARDIEN

Avocat au barreau de Lyon et Chargé d'enseignement à l'Université Jean Moulin Lyon 3