

LA NEWSLETTER
- Juin 2019 -

CENTRE D'EXPERTISE
LUTTE CONTRE
LE
TERRORISME



La sécurité intérieure

L'ÉDITO

Anne-Sophie TRAVERSAC est maître de conférences en droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, chercheur-associé au CREC Saint-Cyr et membre du Conseil d'administration de l'AFDSD (Association française de droit de la sécurité et de la défense).

« 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 à qui elle est confiée. ». L'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (26 août 1789) souligne la dimension fonctionnelle de la sécurité. Devoir de l'Etat, la sécurité suppose pour ce dernier de veiller, « sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens » (art. L. 111-1 Code de la Sécurité Intérieure, reprenant l'article 1er de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité). Depuis la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes (« Loi Peyrefitte »), la sécurité s'inscrit dans les intitulés de plus d'une trentaine de lois.

Ce devoir de l'Etat est d'abord confié aux forces de sécurité intérieure, dont le législateur recherche la performance (loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) alors qu'une commission d'enquête parlementaire pose en « exigence républicaine » la nécessité de « vaincre [leur] malaise » (commission d'enquête sur les forces de sécurité intérieure, Sénat, rapport n° 612 du 27 juin 2018). Mais la sécurité intérieure n'est pas seulement assumée sur le territoire national par ces forces qui en portent le nom. Qu'il s'agisse de combattre la menace venue de l'extérieur ou de lutter contre des menaces intérieures, les acteurs sont publics et privés. L'usage des armes, par l'ensemble de ces acteurs, forces de sécurité intérieure, forces armées et acteurs privés, suscite des questionnements, notamment juridiques. Beaucoup reste à penser, beaucoup est à écrire. La journée d'étude du 12 juin relative à l'usage des armes vise à contribuer à cette réflexion, mêlant intérêt théorique et dimension opérationnelle. La présente newsletter réunit dans cette même optique les apports d'auteurs à un droit de la sécurité et de la défense passé en moins d'une décennie de l'indifférence à la lumière.



Jean-Paul Laborde

Ambassadeur Jean-Paul Laborde, Directeur du Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme, Écoles de Saint-Cyr Coëtquidan

Avant propos

La nouvelle loi sur l'usage des armes par les forces de sécurité que ce soit dans le cadre du maintien de l'ordre ou de la recherche des auteurs d'infraction pénale constitue aujourd'hui le dispositif législatif majeur qui encadre l'emploi de celles-ci. Cette newsletter se penche, avec l'aide de juristes spécialisés dans cette matière, sur cette question si sensible. Le fil rouge de cette newsletter dont Anne-Sophie Traversac a bien voulu assurer la direction, reflète évidemment cet équilibre essentiel en démocratie entre l'utilisation des armes par les forces de sécurité pour protéger les personnes et les biens dans le cadre de l'intérêt général et les droits de la personne au niveau individuel. Les questions de la mise en œuvre des armes et de leur utilisation proportionnée sont essentielles. Un point central reste donc toujours dans cet équilibre si difficile à trouver. Toutefois, il faut tous garder à l'esprit, comme le démontre cette newsletter, que les libertés publiques telles que le droit à la protection de l'intégrité de la personne ou la liberté d'aller et venir sont celles mêmes que les forces de sécurité protègent alors que, dans le même temps, l'application de leurs principes limite l'usage des armes dans le cadre défini par cette nouvelle loi, d'où l'importance de cette newsletter qui permet d'approfondir la connaissance de toutes et tous, citoyens et forces de sécurité, sur ce nouvel outil législatif majeur. Bonne lecture !



Bertrand Pauvert

*Maître de conférences HDR à l'Université de Haute-Alsace,
Directeur du Centre Européen de recherche sur le Risque, le
Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes
et administrateur de Association Française du Droit de la
Sécurité et de la Défense.*

Dissiper les attroupements par l'usage de la force

La récurrence des « Actes Gilets Jaunes » aura notamment eu pour mérite d'éclairer les pratiques françaises en matière de maintien et rétablissement de l'ordre. Avant de revenir sur le cœur de notre propos et les questions que font apparaître le recours massif aux lanceurs de balles de défense (LBD), il convient de rappeler les grands principes guidant la doctrine française en matière d'opération de maintien de l'ordre public.

Si, depuis la Révolution française, le cadre de l'usage de la force n'a guère varié, puisqu'il repose sur l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique* »), les modalités du maintien de l'ordre public ont, elles, considérablement évolué.

Le recours aux citoyens pour assurer cette mission a rapidement montré ses limites en ce que ceux-ci se montraient politiquement insuffisamment sûrs (l'histoire de la Garde nationale initialement chargée de cette mission en atteste) et s'il était possible de recourir aux forces armées pour mettre fin aux troubles politiques et sociaux cette utilisation ne donna pas totalement satisfaction. D'une part l'armée et spécialement celle de conscription pouvait ne pas se montrer insensible aux manifestants et à leurs revendications d'où un risque de fraternisation (Révolte des vigneron du Midi en 1907 et mutinerie d'une partie des conscrits du 17^e régiment d'infanterie). D'autre part son intervention avec les moyens qui étaient les siens pouvait se révéler par trop brutale du fait de l'absence de réponse graduée comme cela fut le cas lorsque le 84^e régiment d'infanterie fit feu sur une foule ne présentant guère de dangers à Fourmies dans le Nord lors d'une grève des mineurs le 1^{er} mai 1891. Cela conduisit à la création de forces spécialisées dans le maintien de l'ordre public ; d'abord les pelotons de Gendarmerie mobile, créés par Clémenceau en 1921, puis les Compagnies républicaines de sécurité en 1944. Ces unités de maintien de l'ordre rassemblent aujourd'hui environ 28 000 hommes.



Historiquement, il a toujours été question de maintien de l'ordre public (MO ou MOP), mais il est à noter qu'est depuis apparue, dans sa continuité, celle de rétablissement de l'ordre public (RO ou ROP) ; les actions de MO et de RO étant des missions de défense civile. Il s'agit bien d'abord de prévenir les troubles pour ne pas avoir à les réprimer (politique de dissuasion) et ces mesures préventives doivent permettre ensuite, le cas échéant, le recours à des mesures coercitives et d'intervention plus efficaces. Il est enfin à noter qu'à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre public, la notion de distanciation s'avère fondamentale : le maintien des manifestants à distance des forces de l'ordre étant la garantie d'un succès de la mission avec le moins de pertes possibles pour les unités affectées à cette mission (lorsque les manifestants sont maintenus à distance, cela occasionne moins de blessés).

Or, c'est bien dans le cadre de cette doctrine française du MO/RO privilégiant la tenue à distance des manifestants, que s'inscrivent les polémiques relatives à l'usage des lanceurs de balles de défense (LBD).

À l'appui de leurs missions, les forces de l'ordre sont dotées d'armes dites de force intermédiaire (AFI), devant permettre « *une réponse graduée et proportionnée à une situation de danger lorsque l'emploi légitime de la force s'avère nécessaire* » (Instr. n° 233500 et 4585A, 27 juill. et 2 août 2017, relative à l'usage et l'emploi des armes de force intermédiaire dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale). Ces AFI ont donc vocation à être utilisées dès lors que l'emploi de la force se révèle nécessaire sans pour autant que les forces de l'ordre ne doivent recourir à l'emploi d'armes à feu. Le LBD est l'une de ces armes ; qualifiée de « sublétales », conçue pour neutraliser une cible sans que celle-ci ne soit tuée par le tir (le fabricant parle de « létalité atténuée »). Ces armes sont utilisées depuis le milieu des années 1990 ; la plus connue est le flash-ball®, marque déposée de la société française Verney-Carron qui n'est plus en dotation, remplacée par le LBD 40, de la firme suisse Brügger & Thomet. Si le LBD est assez répandu parmi les forces de sécurité (Espagne, Croatie, Bulgarie...), la France est l'un des rares pays à l'utiliser en maintien de l'ordre.

L'emploi du LBD est réglementé par l'instruction du 27 juillet 2017 qui le réserve aux seuls personnels fonctionnaires de la police et de la gendarmerie nationale bénéficiant d'une habilitation individuelle dont le maintien est conditionné à une formation continue. Le LBD peut être employé dans toute situation dans laquelle l'utilisation d'une arme individuelle serait légalement justifiée ou pour répondre à des violences : dispersion d'attroupement (CSI, art. R. 212-14), violences ou voies de fait exercées contre les forces de l'ordre (CSI, art. L. 211-9 al. 6), légitime défense ou état de nécessité (C. pén., art. 122-5 et 122-7). Son utilisation doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, tandis qu'il est demandé aux tireurs de tenir compte de l'état de vulnérabilité des cibles (âge, handicap, grossesse) et de viser « *de façon privilégiée le torse ainsi que les membres supérieurs ou inférieurs* » ; tête et organes génitaux ne devant être visés. Un compte-rendu informatisé détaille les conditions et modalités d'usage de l'arme.



Depuis qu'ils existent, les LBD sont mis en cause. Leur usage massif dans la répression des manifestations de « gilets-jaunes » (13500 tirs de LBD ; JO Sénat, séance du 7 mars 2019) renouvelle les interrogations. Les centaines de blessures, notamment au visage, provoquées par ses tirs ont conduit à de nombreuses saisines de l'Inspection générale de la police nationale. Si le Conseil d'Etat a rejeté la demande d'interdire ou suspendre le recours au LBD lors des manifestations (CE, 1er fév. 2019, Union Dptale Paris CGT, n° 427386) et le Sénat une proposition visant à l'interdire en matière de MO (É. Assassi, prop. de loi n° 259, Sénat, 22 janv. 2019), le Défenseur des droits demande depuis 2013 son interdiction lors des manifestations. L'opinion internationale s'est émue de cette situation, le Parlement européen adoptant une résolution sur *Le droit à manifester pacifiquement et l'usage proportionné de la force* (14 fév. 2019), quand le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dénonça « *l'inadaptation de ce type d'arme au contexte d'opérations de maintien de l'ordre* » (*Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France*, 26 févr. 2019, §28).

Pour autant, l'étude détaillée des modalités du recours aux LBD lors de ces manifestations révèle plusieurs points sur lesquels il conviendra de revenir. Le premier réside dans l'aptitude au maintien de l'ordre, le second, plus structurel touche à l'organisation du commandement du MO à Paris. Le dernier, porte enfin sur la pertinence de l'outil lui-même.

Lors des manifestations, interviennent aux côtés des CRS et gendarmes mobiles, nombre d'unités non spécialisées en maintien de l'ordre : agents des BAC ou d'unités d'intervention ; or c'est le plus souvent leur action qui est contestée (sur les 13 460 tirs effectués par la police nationale, 85% sont le fait de celles-ci, JO Sénat 7 mars 2019). Ce que révèle alors le LBD, c'est le maintien de l'ordre par des agents ne disposant ni de la compétence, ni de l'organisation nécessaire à ces actions de MO/RO.

Cet aspect renvoie en outre à la question de l'organisation du commandement opérationnel des forces dans la capitale, ville dans laquelle les impératifs politiques tendent à l'emporter sur les exigences opérationnelles et conduisent parfois à réduire l'efficacité de l'action des unités chargées du MO/RO.

Enfin, il convient de ne pas oublier que les LBD sont des AFI justement destinées à remplacer les armes de guerre qui étaient les seules disponibles avant le recours aux LBD. Supprimer les LBD qui sont -avec les quelques canons à eau en dotation- les seuls moyens de tenir à distance les manifestants conduit à mettre les manifestants et les forces de l'ordre en contact direct, ce qui ne manquerait pas de conduire à des décès ; de part et d'autre. Serait-il pertinent de remplacer les tirs de LBD par ceux des fusils d'assaut ?



Marc-Antoine GRANGER

Maître de conférences en droit public à l'Université Bourgogne Franche-Comté.

Le contrôle judiciaire des visites et saisies de la loi Collomb¹

À la différence du régime des perquisitions administratives de l'état d'urgence (art. 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence), les visites et saisies instituées – provisoirement jusqu'au 31 décembre 2020 (en fait et sans être grand clerc durablement) – dans le code de la sécurité intérieure (art. L. 229-1 et s.) à la faveur de la loi Collomb ou loi SILT (loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme) supposent l'intervention de l'autorité judiciaire ex ante. Plus précisément, le juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal de grande instance (TGI) de Paris intervient à trois niveaux : il autorise ou non la visite, contrôle son déroulement et autorise ou non l'exploitation des données informatiques saisies.

- Primo, les visites aux fins de prévention du terrorisme sont subordonnées à une autorisation du JLD du TGI de Paris, sur saisine motivée du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police (art. L. 229-1, al. 1er, du CSI). Deux observations peuvent être formulées à ce stade. 1ère observation : le JLD intervient en matière non répressive comme l'y autorise l'article L. 213-8 du code de l'organisation judiciaire. L'intervention de ce magistrat du siège s'explique en raison de ses fonctions sensibles en matière de protection des libertés. Le JLD est un magistrat nécessairement plus expérimenté puisqu'il s'agit d'un magistrat du premier grade ou hors hiérarchie (art. 28-3, al. 1er, de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature).

¹ Pour davantage de développements, voir Marc-Antoine GRANGER, « Les pouvoirs de police administrative de la loi Collomb : la banalisation de l'état d'urgence ? », *Annuaire 2019 du droit de la sécurité et de la défense*, vol. 4, Mare & Martin, coll. *Droit de la sécurité et de la défense*.

2^{de} observation : la compétence du TGI de Paris s'explique par la centralisation des affaires terroristes à Paris (cf. les art. 706-16 et s. du code de procédure pénale). En particulier, « le procureur de la République et le pôle de l'instruction de Paris exercent leurs attributions sur toute l'étendue du territoire national » (art. 706-17, al. 3, du CPP). Avec la création du parquet national antiterroriste (PNAT), cette compétence sera désormais exercée non plus par le procureur de la République de Paris, mais par le procureur de la République antiterroriste auprès du TGI de Paris (art. 69, II, 9°, de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice).

- Secundo, le JLD contrôle la visite qu'il a autorisée. « À cette fin, ce dernier donne toutes instructions aux agents qui participent à l'opération. Il peut, s'il l'estime utile, se rendre dans les locaux pendant l'opération et, à tout moment, sur saisine de l'occupant des lieux ou de son représentant, ou de son propre chef, en décider la suspension ou l'arrêt. Afin d'exercer ce contrôle, lorsque la visite a lieu en dehors du ressort du tribunal de grande instance de Paris, il peut délivrer une commission rogatoire au juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel s'effectue la visite » (art. L. 229-2, al. 5, du CSI). En outre, l'OPJ présent sur les lieux est chargé de tenir informé le JLD du déroulement des opérations (art. L. 229-1, al. 4, du CSI).

- Tertio, lorsque des documents ou données relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne concernée ont été saisis, le JLD – et non le juge des référés du tribunal administratif comme dans le cadre de l'état d'urgence – autorise ou non leur l'exploitation (art. L. 229-5, II, du CSI).

Cette présence de l'autorité judiciaire et, en particulier, du JLD est apparue aux yeux de certains comme une étrangeté. Il est vrai que les visites et saisies s'effectuent dans un cadre de police administrative, c'est-à-dire en dehors du cadre des actes de police judiciaire. Or, en une formule lapidaire, « qui dit police administrative, dit exit l'autorité judiciaire ». La présence de l'autorité judiciaire s'explique en l'espèce par l'atteinte portée à l'inviolabilité du domicile qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789. En ce sens, le ministre de l'Intérieur déclarait à l'occasion des débats parlementaires qu'« *en raison de la violation du domicile (...), nous avons souhaité que ce régime [des visites et saisies] soit soumis à un (...) contrôle de l'autorité judiciaire* » (Gérard COLLOMB, in compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 18 juillet 2017). Il s'est agi pour le Gouvernement d'anticiper une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel en prenant en compte la jurisprudence constitutionnelle. En effet, si l'autorisation juridictionnelle de pénétrer dans un domicile n'est pas toujours nécessaire (Voir, Cons. const., décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, Société Wesgate Charters Ltd (*Visite des navires par les agents des*

douanes)), elle constitue cependant une garantie essentielle de la protection constitutionnelle de l'inviolabilité du domicile surtout en matière de police administrative. D'ailleurs, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre, le Conseil a précisément relevé au titre des garanties nécessaires prévues par le législateur le fait que toutes les visites et saisies sont subordonnées « à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, qui doit être saisi par une requête motivée du préfet et statuer par une ordonnance écrite (...) » (§ 60). Il reste que l'on peut légitimement s'interroger sur l'effectivité du contrôle réalisé par le JLD. Certains parlementaires ont exprimé la crainte que, « soumis à la pression et contraints de travailler dans l'urgence et en petit nombre » (Éliane ASSASSI, in compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 18 juillet 2017), ces magistrats refuseront rarement ce genre d'intervention. Le syndicat de la magistrature a également indiqué que « si l'intervention systématique et a priori d'un juge indépendant restreint en principe le pouvoir de l'administration, son contrôle s'opère sur des bases et dans des conditions qui contredit dans les faits cette restriction. Dès lors que le critère d'autorisation est vague et spéculatif, le contrôle juridictionnel l'est tout autant, outre qu'il se fonde sur des exigences probatoires dégradées » (observations du Syndicat de la Magistrature sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 26 juillet 2017). Matériellement, le TGI de Paris s'est préparé à cette nouvelle compétence puisque, conformément au vœu exprimé par le président du TGI de Paris, M. Jean-Michel HAYAT, au cours de son audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale, les effectifs des JLD du TGI de Paris ont été renforcés : de 11 JLD en 2017, il y a actuellement 12 JLD. Du reste, il ressort du contrôle parlementaire qu'au 5 avril 2019, 20 % des requêtes préfectorales (29 rejets sur 145 demandes) ont été refusées par le JLD qui exerce donc effectivement son office (les données chiffrées citées ont été fournies au Parlement par le ministre de l'Intérieur dans le cadre du contrôle parlementaire des mesures de police administrative prises en vertu des articles 1er à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 précitée, [en ligne]. Disponible sur [www2.assemblee-nationale.fr]).



Jérôme Millet

sous-préfet, docteur en droit, membre du conseil d'administration de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)

Article publié dans la revue JCP-éditions administrations et collectivités territoriales n°16 . 22 avril 2019

La loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations : une loi « anti-casseurs » ?

POINTS CLÉS • La loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 entend renforcer l'arsenal juridique pour mieux prévenir et lutter contre les violences au cours des manifestations • Cette loi aura divisé la classe politique, y compris au sein de la majorité • La décision du Conseil constitutionnel la prive néanmoins de sa disposition majeure, l'interdiction administrative individuelle de manifester

En déposant le 14 juin 2018 la proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, le sénateur Bruno Retailleau n'imaginait sans doute pas qu'elle susciterait une telle division au sein de la classe politique, y compris au sein de la majorité gouvernementale, au point de raviver, en séance, le souvenir de la loi « anti-casseurs » de 1970 (L. n° 70-480, 8 juin 1970 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, par le député Éric Ciotti : JOAN 29 janv. 2019, p. 567). Le mouvement des Gilets jaunes, qui aura plongé Paris, à plusieurs reprises au mois de décembre 2018, dans « une situation quasi-insurrectionnelle » (selon les termes du préfet de police dans l'arrêté n° 2018-00775 du 6 décembre 2018 portant mesures de police applicables sur certaines voies des 7^e et 8^e arrondissements à l'occasion d'appels à manifester à Paris le samedi 8 déc. 2018. V. J. Margot, De l'urgence de réviser le régime juridique d'emploi de la force en situation insurrectionnelle : JCP A 2019, 2052) en est la raison exclusive (et il faut rappeler, selon l'affirmation du ministre de l'Intérieur, que : « ce texte n'est pas une loi anti-gilets jaunes et il n'est pas non plus une loi anti-manifestation. C'est au contraire une loi contre les personnes violentes » : JOAN 29 janv. 2019, p. 560) mais les débats très vifs qui ont opposé les parlementaires sur ce texte se rêvant « transpartisan » (JO Sénat 21 mars 2019, p. 1568) sont le reflet d'une violence de et dans la rue, qui a désormais presque systématiquement cours, à chaque rassemblement d'ampleur, en

partie imputable à l'ultra gauche (comme le note, par exemple, le préfet de l'Hérault, Pierre Pouëssel, « À Montpellier, il est clair que c'est l'ultra- gauche qui a pris la main à partir de la mi-décembre : elle est à l'origine des violences qui ont eu lieu de manière récurrente tous les samedis (...). Les groupuscules d'extrême gauche sont, de samedi en samedi, en tête des gilets jaunes pour affronter les forces de l'ordre » in Compte-rendu de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême-droite en France, 21 févr. 2019, p. 4 et 6).

Si l'urgence n'avait pas été déclarée sur ce texte déposé par le président de Les Républicains au Sénat et repris à son compte par le Gouvernement, le contexte de violences récurrentes a incité le Sénat à privilégié une mise en œuvre rapide de ces mesures plutôt que de prolonger la navette parlementaire en adoptant le texte dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, « en dépit de quelques réserves » (Sénat, commission des lois, rapp. n° 363, 6 mars 2019, p. 8).

Le Conseil constitutionnel, saisi de ce texte court, à la fois par des députés, des sénateurs et le président de la République, en a validé une partie majeure de son contenu en censurant, faute de garanties suffisantes, la disposition relative à l'interdiction administrative individuelle de manifester (Cons. const., 4 avr. 2019, n° 2019-780 DC), si bien que les dispositions de cette loi « instituent, pour l'essentiel, des outils de police judiciaire » (Circ. n° INTD19110864C, 12 avr. 2019 relative à la présentation de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public dans les manifestations).

1. Les dispositions nouvelles introduites par le législateur

Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution trois dispositions contestées par les parlementaires :

- l'article 2, qui insère un article 78-2-5 dans le Code de procédure pénale selon lequel, pour rechercher l'infraction de participation à une manifestation en étant porteur d'une arme, police et gendarmerie peuvent, avec l'autorisation du procureur de la République, procéder sur les lieux d'une manifestation à l'inspection des bagages, à leur fouille et à la visite des véhicules. Âprement discutée par certains parlementaires la jugeant au mieux inutile (car déjà satisfaite par le droit positif) au pire attentatoire aux libertés, le Conseil constitutionnel l'aura jugé conforme à la Constitution en tant qu'elle poursuit un objectif de recherche des auteurs d'infraction grave et qu'elle place les opérations qui en découlent sous le contrôle d'un juge judiciaire ;

- l'article 6 qui transforme la contravention de dissimulation volontaire du visage, « sans motif légitime », au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis (CPP, art. 431-9-1), en délit (selon la direction des affaires criminelles et des grâces, 15 contraventions de ce type ont été recensées en 2017). Ce changement rend ainsi possible l'interpellation et le placement en garde à vue des auteurs de l'infraction ;

- l'article 8 qui ajoute l'interdiction de manifester dans la liste des obligations susceptibles d'être imposées à une personne placée sous contrôle judiciaire par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention (CPP, art. 138 3° bis).

Les débats parlementaires très animés ne doivent pas masquer l'adoption de dispositions plus consensuelles.

Tel est le cas de l'article 1er, adopté à l'initiative du député Eliaou, qui simplifie les modalités de déclaration d'une manifestation sur la voie publique auprès de l'autorité administrative, en prévoyant que cette formalité soit désormais accomplie par une seule personne (trois auparavant) sans condition de résidence dans le département.

En outre, à l'exemple des modalités d'évaluation de la loi SILT du 30 octobre 2017, le législateur a prévu une évaluation annuelle des dispositions autorisant l'autorité administrative à porter atteinte à la liberté de manifester (art. 5). Force est de reconnaître que cette disposition perd une grande partie de son intérêt avec la censure de l'interdiction administrative individuelle de manifester.

Trois autres dispositions pénales ou de procédure ont été adoptées :

- l'article L. 211-13 du Code de la sécurité intérieure relatif à l'interdiction judiciaire de manifester est abrogé (art. 7 II) pour être transféré dans un nouvel article 131-32-1 du Code pénal (art. 7 I 1°), la disposition sanctionnant la méconnaissance de cette interdiction est expressément prévue à un nouvel article 434-38-1 du Code pénal (art. 7 7°) et les procédures dites rapides (comparution immédiate, convocation par procès-verbal, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) seront applicables aux délits de participation à un attroupement après les sommations, participation à un attroupement en étant porteur d'une arme ou provocation à un attroupement armé (C. pén., art. 431-8-1) ;

- cette peine complémentaire est désormais inscrite au fichier des personnes recherchées (CPP, art. 230-19 modif. art. 4) ;

- l'article 9 ambitionne de responsabiliser les casseurs via le « principe du casseur-payeur » en permettant à l'État d'exercer une action récursoire contre les auteurs des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements (CSI, art. L. 211-10).

Le Conseil constitutionnel a censuré la mesure phare de la proposition de loi et la navette parlementaire aura permis d'écarter, pour l'essentiel, trois dispositions.

2. Les dispositions abandonnées

A- La disposition censurée par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a censuré l'article 3 permettant au préfet d'interdire à toute personne susceptible de représenter « une menace d'une particulière gravité » de prendre part à une manifestation. Les parlementaires avaient prévu que le préfet puisse, par décision motivée, interdire à une personne de participer à une manifestation lorsque ses agissements à l'occasion de précédents cortèges sur la voie publique ont donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens. Méconnaître cette interdiction de manifester exposait son auteur à six mois d'emprisonnement et 7 500 € d'amende. Cette disposition venait ajouter à la peine complémentaire d'interdiction de manifester, que le juge judiciaire prononce rarement (la peine complémentaire d'interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique « est prononcée en moyenne cinq fois par an » in Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, janv. 2019, p. 44).

Pourtant, le dispositif adopté par les parlementaires était fortement encadré ; le cadre juridique de l'interdiction administrative de manifester semblait écarter le risque d'arbitraire : motivation de la décision du préfet, caractérisation de la menace à deux hypothèses (acte violent commis par l'intéressé dans le cadre d'une précédente manifestation ayant donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens), exclusion du domicile et du lieu de travail de la personne concernée des lieux faisant l'objet de l'interdiction de manifester, manifestation susceptible elle-même de donner lieu à des débordements. En outre, l'existence d'un régime d'arrestation administrative provisoire en Belgique ou de rétention policière pour prévenir la commission d'atteintes à l'ordre public, en Allemagne, pouvait rassurer les sages de la rue Montpensier. On a donc cru que le temps était enfin venu d'adopter une disposition, déjà présente au titre des propositions à adopter dans le Livre blanc pour la sécurité publique de 2011. Et, puisque les condamnations en aval, avec les mille difficultés d'une preuve quasiment impossible

pour des culpabilités fondues dans un groupe qui les anonymise, sont si rares, le législateur s'est cru autorisé à se tourner vers le préfet de département, qui « a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public » (L. n° 82-213, 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, art. 34, al. 2), pour éloigner, en amont d'une manifestation, les personnes susceptibles de commettre des violences.

Le Conseil constitutionnel en aura décidé autrement en jugeant l'article 3 contraire à la Constitution au motif que le législateur portait ainsi au droit d'expression collective des idées et des opinions « une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée » et laissait à l'autorité administrative « une latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction », selon les termes du communiqué de presse des sages.

B- Les dispositions abandonnées au cours du débat parlementaire

Alors même qu'elle se présentait comme la conséquence de l'autorisation faite au préfet d'interdire à une personne de manifester, la création d'un nouveau fichier de personnes interdites de manifestations a été abandonnée au cours des débats parlementaires, cette perspective étant jugée « trop lourde » (AN, commission des lois, rapp. 23 janv. 2019, p. 11). Exit aussi la mise en place d'un périmètre de contrôles autour des manifestations : dans la proposition de loi, l'article 1er entendait permettre au préfet d'instaurer, par arrêté, un contrôle des effets personnels des passants (contrôles visuels et fouilles de sacs, palpations de sécurité) dans le périmètre et aux abords d'une manifestation ; ce faisant, il élargissait le dispositif des périmètres de protection introduit par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme mais le Parlement aura considéré que cet article n'apportait pas de plus-value au droit existant.

L'Assemblée nationale a enfin supprimé l'article relatif à la répression du port d'arme et de jets de projectiles, ces dispositions étant déjà satisfaites par le droit positif.

Au final, cette loi ne bouleverse pas le régime juridique, déjà solide, du maintien de l'ordre public : elle le complète ; cette loi ne remet pas en cause la liberté de manifestation : elle entend la préserver en écartant ceux qui déstabilisent l'ordre public. Sans doute que la proposition de loi est en partie dévitalisée par la censure constitutionnelle ; il nous faut désormais veiller autant à l'État de droit qu'au droit de l'État à ne pas se laisser abattre par une poignée de fauteurs de troubles.

Les propos tenus dans cette newsletter n'engagent que leurs auteurs.



Colloque

Colloque « L'usage des armes »
le mercredi 12 juin 2019 au Musée de l'Armée
cet événement est gratuit et ouvert au public.

[Cliquez ici pour vous inscrire.](#)

Le Centre d'Expertise Lutte contre le Terrorisme à pour objectifs de :

- Proposer les outils de réflexion aux décideurs civils et militaires sur les différents aspects du terrorisme.
- Evaluer la menace et ses évolutions.

- Etudier et intégrer les contraintes sécuritaires dans les modes de vie des sociétés contemporaines.

- Anticiper les nouvelles formes de menace et proposer de nouvelles aptitudes organisationnelles et conceptuelles permettant une lutte plus efficace contre le terrorisme.

Contact : celt@f-sc.org

Suivez-nous sur les réseaux :

