

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

En vertu, aujourd'hui, de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, autrefois de l'article 1^{er} du décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, les cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable.

La déclaration est faite trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation : au préfet de police à Paris ; au préfet de département dans les communes où est instituée la police d'Etat ; aux maires dans les autres cas (article L. 211-2).

Si l'autorité 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 (article L. 211-4).

Si la manifestation, bien qu'interdite, a lieu, le fait d'y participer est réprimé, ainsi que le prévoient, depuis un décret du 20 mars 2019¹, les articles R. 211-26-1 du CSI et R. 644-4 du code pénal, par une contravention de quatrième classe, soit une amende de 750 euros au plus².

La Ligue des droits de l'homme a demandé à la Première ministre d'abroger ces deux dispositions réglementaires, au motif que le pouvoir d'interdiction des manifestations par l'autorité de police serait insuffisamment encadré, de sorte que la sanction pénale prévue en cas de participation à une manifestation interdite ne serait pas entourée des garanties suffisantes.

¹ Décret n° 2019-208 du 20 mars 2019 instituant une contravention pour participation à une manifestation interdite sur la voie publique.

² Auparavant, la participation à une manifestation sur la voie publique interdite pouvait être sanctionnée pour manquement à une obligation édictée par un arrêté de police par l'amende prévue pour les contraventions de première classe (article R. 610-5 du code pénal), soit 38 euros.

Cette demande est motivée par la circonstance, constatée notamment à Paris, que des interdictions de manifester sont décidées très peu de temps avant l'heure prévue de la manifestation et/ou sont insuffisamment rendues publiques, de sorte, d'une part, qu'il n'est pas possible d'exercer en temps utile un recours contentieux ou de donner au juge le temps nécessaire pour statuer avant le début envisagé de la manifestation, d'autre part, que des personnes participent à une manifestation sans savoir qu'elle était en réalité interdite.

La LDH vous demande d'annuler le rejet implicite de sa demande. Sa requête est fondée sur l'inconstitutionnalité, développée à travers une QPC, et l'inconventionnalité de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure.

La QPC vise une disposition législative applicable au litige et qui n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution. Le grief d'inconstitutionnalité articulé par la LDH, qui n'est pas nouveau, est tiré de ce que l'article L. 211-4 est entaché d'une incompétence négative de nature à affecter le droit au recours effectif et la liberté d'expression collective des opinions, qui sont l'un et l'autre des droits ou libertés garantis par la Constitution (pour le premier : 2012-288 QPC du 17 janvier 2013, Consorts M. ; pour la seconde : 2016-535 QPC du 19 février 2016, Ligue des droits de l'homme).

Compte-tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le ministre de l'intérieur, en défense, considère que le grief d'incompétence négative est inopérant. En effet, le Conseil constitutionnel juge que si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958 (2010-28 QPC du 17 septembre 2010, Association Sportive Football Club de Metz), à moins que cette disposition ait fait l'objet de modification postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution (2015-506 QPC du 4 décembre 2015, M. Gilbert A.).

Or, comme nous vous l'avons dit, l'article L. 211-4 du CSI est la reprise de l'article 3 du décret-loi du 23 octobre 1935 et l'alinéa premier de cet article, qui intéresse l'autorité de police de manière générale, que ce soit le maire ou le préfet, et donc au sein duquel devrait venir se loger les garanties supplémentaires réclamées par la LDH, n'a pas fait l'objet de modifications (si ce n'est la correction d'une coquille d'orthographe).

Ce ne sont que les alinéas 2 et 3, relatifs au maire, qui ont fait l'objet de modifications, mineure pour l'alinéa 2 (le « préfet » est devenu « représentant de l'Etat dans le département »), plus importante à l'alinéa 3 (le pouvoir de tutelle du préfet a été remplacé par le pouvoir de substitution). Mais ces alinéas, qui portent sur les rapports entre le préfet et le maire, et donc sur un sujet différent de celui en débat dans ce litige, sont indépendants du premier, sachant que lorsqu'il examine une QPC, le CC isole la disposition qui en fait l'objet (v. par ex. 2015-506 QPC, qui n'apprécie les modifications apportées après 1958 qu'en ce qui concerne l'alinéa en litige).

Il n'en demeure pas moins que le décret-loi de 1935 a fait l'objet d'une codification après 1958³, si bien que le premier alinéa qui nous intéresse a été confirmé par le législateur de la 5^{ème} République, quand bien même par la voie d'une législation déléguée. Le grief d'incompétence négative n'apparaît dès lors pas inopérant.

Mais il ne présente pas de caractère sérieux, pas plus que les moyens d'inconventionnalité qui sont soulevés ne sont fondés.

La LDH soutient en premier lieu que la loi devrait prévoir un délai minimum entre l'édiction ou la publicité de l'arrêté d'interdiction et la date et l'heure prévues pour la manifestation.

Cependant, aucune disposition, constitutionnelle ou conventionnelle, n'exige une telle obligation. Le Conseil constitutionnel vérifie qu'un recours effectif puisse être exercé, notamment par la voie du référé devant le juge administratif (par ex. en matière d'interdiction de déplacements de supporteurs : 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ; d'interdiction de sortie du territoire : 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, M. Omar K. ; ou d'expulsions : 2016-580 QPC du 5 octobre 2016, M. Nabil F.), ce qui le conduit à censurer des dispositions lorsqu'il est certain qu'il n'existe aucun délai utile pour exercer un recours : par ex., s'agissant d'une interdiction individuelle de participer à une manifestation, si la mesure d'interdiction est notifiée alors que la manifestation est en cours (2019-780 DC du 4 avril 2019, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations). Mais il n'exige pas, qu'en amont, le législateur fixe une borne pour permettre, avec certitude, d'exercer un recours.

Il en est de même de la CourEDH. Dans l'affaire *Baczkowski c/ Pologne* du 24 septembre 2007 (n° 1543/06), des manifestations prévues le 11 juin 2005 avaient été interdites par le maire de Varsovie le 9 juin. Les organisateurs avaient exercé, le 10 juin, un recours contre ces interdictions devant le préfet de région, qui les a invalidées ... le 17 juin. La Cour européenne a relevé, sur le terrain de l'article 11, que les recours ouverts aux organisateurs par la loi ne pouvaient améliorer leur situation car les décisions des autorités du second degré ont été rendues postérieurement aux manifestations (§ 68) et, sur le terrain de l'article 13, qu'il est important que la législation applicable prévoie des délais raisonnables dans lesquels les autorités publiques devront statuer sur les questions qui leur sont soumises, mais qu'en l'espèce les lois polonaises applicables ne soumettaient l'administration à aucune contrainte de temps pour se prononcer définitivement avant la date prévue pour les manifestations (§83). La violation de la Convention résultait ainsi, dans cette affaire, du délai mis par la deuxième autorité administrative, le préfet, pour se prononcer.

³ Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

Mais la CourEDH n'a pas jugé qu'il résulterait des stipulations combinées des articles 11 et 13 une obligation pour le législateur national de prévoir, entre la décision administrative et la manifestation, un délai de nature à permettre l'intervention du juge.

Le législateur français pourrait estimer opportun d'instaurer un tel délai, mais, en l'état des jurisprudences du CC et de la CourEDH, il n'est contraint par aucune obligation constitutionnelle ou conventionnelle.

Au demeurant, nous ne sommes pas convaincus de l'opportunité de prévoir, dans la loi, un tel délai, car des motifs de bonne administration plaident en faveur de la rédaction actuelle de l'article L. 211-4 du CSI. En effet, en pratique, le bon curseur pour l'intervention de la décision administrative d'interdiction, c'est le moment où l'autorité de police dispose de suffisamment d'éléments pour considérer que des motifs d'ordre public commandent d'interdire la manifestation déclarée. Et ce moment ne se décide pas dans une règle rigide de délai.

Si ces éléments relatifs à l'ordre public apparaissent assez rapidement, l'autorité de police aura tout intérêt à interdire tout de suite la manifestation, afin d'éviter que sa décision, faute d'être relayée, ne soit pas suivie d'effets et que des manifestants se réunissent quand même à la date prévue.

Si en revanche, les éléments d'information parviennent tardivement, par ex. si le risque d'atteintes à l'ordre public est le fait de personnes radicalisées qui, volontairement, pour dissimuler leur intention aux services de renseignement, se mobilisent peu de temps avant la manifestation, l'autorité de police ne sera en mesure d'interdire la manifestation que peu de temps avant qu'elle n'ait lieu. Il apparaît inopportun, dans un tel cas, où le risque pour l'ordre public est réel, d'empêcher le maire ou le préfet d'agir parce qu'un délai a été dépassé. Pour parer à l'objection, la LDH imagine que le délai qu'elle propose soit assortie d'une exception reposant sur « un motif impératif d'urgence lié au maintien et la sauvegarde de la sécurité publique dans une situation grave ». Mais il n'y a pas de raisons qu'un délai ampute l'autorité de police d'une partie de ses pouvoirs pour les cantonner aux cas les plus graves.

Au surplus, la mise en place d'un tel délai nous apparaît devoir être dépourvue de conséquences juridiques. On ne saurait en effet, alors qu'il est question d'une décision administrative motivée par des impératifs d'ordre public, considérer qu'elle serait illégale car prise après un délai de procédure. Le délai ne pourrait avoir qu'une portée indicative.

La LDH estime pour sa part, sans aller jusqu'à l'illégalité, que la méconnaissance du délai qu'elle préconise devrait (sauf situation grave) impliquer le caractère suspensif du recours. Mais ce serait, au même titre qu'une illégalité, faire produire à un délai des conséquences qui sont sans lien avec la préoccupation d'ordre public qui doit motiver la décision administrative.

Il n'en demeure pas moins vrai, c'est le constat qui a conduit à la demande d'abrogation de la LDH, qu'en pratique l'autorité de police peut tarder à prendre sa décision sans que de bonnes

raisons ne justifient qu'il en soit ainsi. L'idée qu'en procédant de la sorte, un préfet ou un maire y trouve comme intérêt d'escamoter une probable phase juridictionnelle devant le juge des référés n'est pas impensable.

Une pareille pratique, si elle ne résulte pas de contraintes propres à la sauvegarde de l'ordre public, n'est pas admissible et il est légitime de s'en plaindre. Il existe à cette fin la possibilité de saisir le juge, notamment le juge du référé-liberté, pour qu'il fasse injonction à l'autorité administrative de corriger sa (mauvaise) manière de faire. A titre d'illustration, le JRTA de Paris, dans une ordonnance du 4 avril 2023 rendue sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA (n° 2307385/9), a fait injonction au préfet de police, à propos de ses arrêtés portant interdiction de cortèges, défilés et rassemblements non déclarés dans plusieurs secteurs de la ville de Paris, de les publier sur le site internet de la préfecture dans un délai permettant un accès utile au juge du référé-liberté. Une telle solution peut être transposée aux interdictions de manifestations déclarées s'il s'avère qu'elles sont systématiquement et sans motif valable prises et notifiées tardivement⁴.

C'est une situation qui peut, et même doit, se régler administrativement, et donc le cas échéant devant le juge administratif, afin de parer, dans chaque cas qui peuvent exister, aux mauvaises pratiques, mais qui n'appelle pas, en l'absence d'obligation constitutionnelle ou conventionnelle, que soit fixée dans la loi une règle générale, qui ne serait d'ailleurs que de l'ordre de la recommandation.

La LDH soutient en second lieu que la loi devrait prévoir des mesures suffisantes de publicité des décisions de l'autorité de police interdisant une manifestation.

C'est une même réponse qui doit être apportée. La loi prévoit déjà des mesures de publicité de l'acte d'interdiction. Pour les manifestations déclarées, l'article L. 211-4 prévoit que l'arrêté d'interdiction est notifié immédiatement aux signataires de la déclaration. Il n'est évidemment pas prévu cette notification en cas de manifestation non déclarée. Cependant, si l'organisateur est connu, et parce qu'une interdiction de manifester est qualifiée de décision individuelle (25 juin 2003, Association S.O.S. Tout petits et M. Letondot, n° 223444, B), il résulte de l'article L. 221-8 du code des relations entre le public et l'administration que la décision est opposable à la personne qui en fait l'objet au moment où elle est notifiée. Et pour les interdictions réglementaires, c'est l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration qui impose des mesures de publicité adéquate.

Il ne résulte pas des jurisprudences du CC ou de la CourEDH que le législateur serait tenu de prévoir d'autres mesures de publicité.

Mais au-delà de ces règles de publicité de l'acte, vous avez déjà jugé, lorsque la Ligue des droits de l'homme avait fait un recours direct contre le décret du 20 mars 2019 qui a créé les

⁴ S'y ajoutent les possibles recours en responsabilité (v. par ex. CC, 93-323 DC du 5 août 1993 ; JRCE, 20 avril 2023, Association nationale des supporters et autres, n°473418).

articles R. 211-26-1 du CSI et R. 644-4 du code pénal, qu'il appartient également à l'autorité de police d'informer le public par tout moyen utile de l'interdiction édictée (22 juillet 2020, Ligue des droits de l'homme, n°429034), ce qui, dans un monde numérique et de médias sociaux, constitue une obligation aisée à satisfaire pour l'administration.

Là aussi, si l'administration ne respecte cette obligation, qui relève de la bonne administration, le juge pourra être saisi et prononcer une injonction comme l'a fait le JRTA de Paris dans l'ordonnance précitée.

Il en résulte que la QPC soulevée ne présente pas un caractère sérieux et que les moyens d'inconventionnalité doivent être écartés.

PCMNC : non renvoi de la QPC et rejet de la requête.