



Paris, le 28 janvier 2019

Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs :

Des mesures générales contre les manifestants

Combien de fois et sur combien de réformes législatives, le Syndicat des avocats de France ainsi que la plupart des associations de défense et promotion des Libertés, ont averti que les lois d'exception, adoptées à l'occasion d'évènements tels que le terrorisme, finiraient par s'appliquer dans le droit commun ?

Le droit de manifester, droit constitutionnel à titre de composante essentielle de la liberté d'expression¹ est un droit issu de cet équilibre républicain et démocratique de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle qui a vu naître, notamment, les grandes lois sur la liberté de la presse, la liberté associative ou la liberté de culte.

La proposition de loi reprise opportunément par un exécutif en difficulté politique étend les mesures d'exception de lutte contre le terrorisme ou contre les mouvements sportifs violents, au contrôle d'une forme collective d'expression politique : la manifestation.

Ainsi, loin d'être une loi « anticasseurs » les mesures proposées, par leur portée générale et la possibilité de les utiliser contre tout manifestant dont un agent de police estimerait le comportement douteux, visent bien l'ensemble des manifestants. Il s'agit d'une loi générale contre l'exercice d'une liberté publique.

L'analyse du Syndicat des avocats de France repose sur la pratique et les retours tant de l'expérience de l'état d'urgence que des mesures mises en œuvre lors des dernières manifestations.

En laissant une marge d'appréciation importante au pouvoir exécutif sur les mesures à prendre et leur intensité, la proposition étend les pouvoirs de police administrative sans contrôle suffisant par le pouvoir judiciaire. Les mesures prises lors de l'état d'urgence nous ont pourtant enseigné que le contrôle juridictionnel, à posteriori, de ces mesures de police, fondées sur l'appréciation par l'exécutif et les forces de police, de comportements et non de faits avérés, est très difficile à mettre en œuvre, voir impossible.

Elle poursuit également le travail d'affaiblissement de la définition juridique des infractions contre le principe de légalité des délits et des peins, principe garantissant pourtant la présomption d'innocence.

¹ Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995

Le gouvernement s'attaque ici à un pilier de la démocratie : le renforcement des pouvoirs de police administrative sur contrôle de l'expression politique, sans contrôle juridictionnel effectif, et l'affaiblissement des principes fondamentaux de la procédure pénale constituent un point de bascule de notre système institutionnel, un déséquilibre démocratique que les parlementaires devront rejeter.

L'analyse produite ci-après est celle de la proposition de loi telle que déposée à l'Assemblée nationale pour première lecture.

La commission des lois a adopté un certain nombre d'amendements vidant le texte de plusieurs mesures. Le texte pourrait être modifié à nouveau par amendements proposés par le gouvernement, transformant la proposition en quasi projet de loi.

L'analyse suivante peut toutefois servir de référence aux parlementaires pour les alerter contre les risques que portent les mesures initiales de la proposition, celles qui ont été maintenues et celles qui pourraient être réintégrées par amendement.

1. Les mesures de polices administratives

Les articles L.211-1 à 4 du code de la sécurité intérieure (CSI) dans leur rédaction actuelle fixent les dispositions applicables aux manifestations sur la voie publique :

- Obligation de déclaration préalable, en mairie ou préfecture pour les villes couvertes par la police d'Etat, entre 15 et 3 jours avant la manifestation par les organisateurs et spécifiant les modalités de la manifestation (but, lieu, date, heure, itinéraire)
- L'autorité administrative délivre un récépissé immédiatement
- Si les circonstances font craindre des risques graves de troubles à l'ordre public (OP), l'autorité peut interdire la manifestation, 24h avant et jusqu'à dispersion, sur les lieux de la manifestation et avoisinant et les accès, les objets assimilés à des armes (article 132-75 du code pénal - CP)
- Si l'autorité estime que la manifestation en tant que telle est de nature à troubler l'OP, l'interdiction de la manifestation est possible.

Ainsi, il est déjà possible d'interdire une manifestation et cela relève du droit commun de la police administrative (dans le respect du principe de proportionnalité, sous le contrôle du juge administratif, entre la restriction d'une liberté fondamentale et les moyens utilisés nécessaires à la seule sauvegarde de l'OP). Dans ce cadre, les autorités de police peuvent prendre d'autres mesures non définies par la loi pour concilier l'exercice d'une liberté fondamentale et les nécessités d'OP.

La proposition de loi ajoute de nouvelles dispositions de contrôle des manifestations et d'interdiction de manifester dans un contexte juridique qui est pourtant suffisant.

1.1. Le contrôle de l'accès aux manifestations

Il s'agit de la proposition du nouvel article L.211-3-1 du CSI qui instaure d'abord une échelle supplémentaire de particulière gravité de trouble à l'OP : «*Si les circonstances font craindre des troubles d'une particulière gravité à l'ordre public* » sans que l'on puisse connaître quelle sera l'appréciation de cette particulière gravité par rapport au texte actuel.

Le régime reprend à son compte l'un des critères permettant l'exercice du pouvoir de police administrative qui avait été posé par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 (on relève notamment à l'article 3 que la mise en œuvre de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance est subordonnée à la preuve de l'existence d'une menace d'une « *particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* »).

Dans le cadre du régime posé par l'article L. 211-3-1, l'autorité de police peut instaurer un contrôle d'accès à la manifestation par palpation et fouille des bagages des personnes entrant dans le périmètre de la manifestation, 6h avant et jusqu'à dispersion. Les personnes qui refusent ou qui sont détenteurs d'armes ou d'objets assimilés seront refoulées. Les personnes autorisées aux fouilles et palpations seront les OPJ et, sous leur contrôle, les APJ et les réservistes de la police nationale et de la gendarmerie.

Cette disposition est identique à celle prévue pour les périmètres de protection correspondant aux lieux événementiels (article L.226-1 du CSI), instaurée par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme (d'intégration de l'état d'urgence dans le droit commun). Cette disposition est classée dans le titre de lutte contre le terrorisme du CSI.

Il faut noter qu'une telle disposition avait été adoptée, à l'article 8-1, pour toutes les zones concernées par l'état d'urgence, par une des multiples réformes de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence (loi du 21 juillet 2016 relative à l'état d'urgence).

Le Conseil constitutionnel avait pourtant censuré cette disposition considérant que la loi ouvrait la voie à une pratique généralisée et discrétionnaire du contrôle, en tout lieu soumis aux dispositions de l'état d'urgence, contraire à la liberté d'aller et venir (QPC 2017-677 du 1er décembre 2017).

L'état d'urgence avait tenté d'élargir les contrôles des personnes, son intégration dans le droit commun l'avait instauré pour les lieux et événements exposés au risque terroriste. Le projet de loi s'en prend aux manifestations. Cette nouvelle mesure accompagne en réalité une pratique déjà appliquée lors de l'état d'urgence, pour les manifestations contre la loi travail : fouille et contrôle à l'entrée des manifestations, filtrage des sorties de manifestations et mise en place de nasse.

Le texte vient donc généraliser une pratique déjà à l'œuvre mais qui reposait sur des risques terroristes.

On peut se demander si ce nouveau texte est vraiment utile au regard de la finalité poursuivie. En effet, il est destiné à empêcher le port d'objet pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal.

Or, l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure prévoit déjà que le représentant de l'Etat a la possibilité d'encadrer et d'interdire le port et le transport d'objets au sens de l'article 132-75 du code pénal. L'article 78-2-4 du code de procédure pénale, dans sa version issue de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 permet également, dans le cadre d'opérations de police administrative, des vérifications et des inspections des bagages ou leur fouille.

On ne comprend pas bien en quoi ces prérogatives ordinaires ne pourraient pas suffire. Toutefois, la pratique des gardes à vue préventives largement utilisées contre les gilets jaunes nous donne une piste de réponse : des personnes se sont ainsi retrouvées en garde-à-voir parce que la fouille du véhicule aux péages d'entrée de la région parisienne avait permis de trouver des boules de pétanques.

La proposition de loi permet d'émettre des réserves sur cette notion d'« *objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal* » puisqu'il apparaît que ces objets ne peuvent pas être considérés comme des armes avant leur utilisation.

L'actuel article L.211-3 du code de la sécurité intérieure dispose que « *si les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public et à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut interdire, pendant les vingt-quatre heures qui la précèdent et jusqu'à dispersion, le port et le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal. L'aire géographique où s'applique cette interdiction se limite aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès, son étendue devant demeurer proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances* ».

Le projet tel qu'il est rédigé ajoute un nouvel alinéa qui prévoit que « *les personnes qui refusent de se soumettre, pour accéder ou circuler à l'intérieur de ce périmètre, aux palpations de sécurité, à l'inspection visuelle ou à la fouille de leurs bagages, ou qui détiennent, sans motif légitime, des objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal, en infraction à un arrêté pris en application de l'article L. 211-3 du présent code, s'en voient interdire l'accès ou sont reconduites d'office à l'extérieur du périmètre par les agents mentionnés au premier alinéa du présent article.* »

Ce projet de loi instaure les mesures de contrôle propre à prévenir la violation de l'interdiction prévue à l'alinéa 1 de l'article L.211-3 du code de la sécurité intérieure ; comme garantie, le projet prévoit de circonscrire le périmètre de contrôle « *aux lieux de la manifestation, à leurs abords immédiats et à leurs accès, ainsi que sa durée. L'étendue et la durée du périmètre sont adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances* ».

A défaut de cet outil de police administrative, force est de constater que ce sont les outils de police judiciaire qui ont été détournés de leur objet pour atteindre cet objectif :

- L'article 78-2-2 du code de procédure pénale, adopté en avril 2011, au lendemain des attentats du 11 septembre en principe pour deux ans et pour prévenir le risque terroriste, finalement pérennisé par Nicolas Sarkozy ; cet article permet au procureur de la République d'autoriser les policiers à contrôler les identités des personnes qui se situent dans une zone et une période donnée, sans avoir à justifier d'aucune raison, et permet la visite des véhicules et à la fouille des bagages. Les parquets ont autorisé ces contrôles sur tout le territoire de leur juridiction, entre 6 et 20 heures, ce qui a permis le placement en garde à vue de

tous ceux qui détenaient des objets laissant supposer qu'ils pouvaient se rendre à une manifestation violente et y participer.

- L'article 222-14-2 du code pénal qui prévoit que « *le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un 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* » et l'appréciation très (très) extensive qu'en ont eu certains parquet qui ont autorisé les gardes à vue pour tentative de ce délit pour tous ceux qui disposaient dans leurs coffres d'un gilet jaune, d'un masque, d'un casque de chantier ou de boules de pétanques.
- L'absence de possibilité de contester la légalité d'une garde à vue sans poursuite ; Les réquisitions sur lesquelles reposent ces arrestations pourraient être jugées contraires à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui impose des réquisitions dans des lieux et des périodes déterminées où des infractions ont déjà été constatées. Mais dans l'immense majorité des cas ces garde à vue n'ont donné lieu à aucune poursuite et ont précisément atteint leur objectif : celle d'écarter des manifestations un certain nombre d'individus.

La question de l'appréciation « *des objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal* » va être au cœur de son application.

Cette expression, utilisée au sens préventif avant le moindre passage à l'acte, figurait déjà dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 dont l'article 16 prévoyait précisément que « *si les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public et à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police, peut interdire, pendant les vingt-quatre heures qui la précèdent et jusqu'à sa dispersion, le port et le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant être utilisés comme projectile ou constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal. L'aire géographique où s'applique cette interdiction se limite aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès, son étendue devant demeurer proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances* ».

Il s'agit du texte de l'article L.211-3 du code de la sécurité intérieure auquel était initialement ajouté tous les « *objets pouvant être utilisés comme projectiles* » aux « *armes pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal* ».

Cette assertion avait été jugée non conforme aux exigences constitutionnelles de par sa généralité, le Conseil constitutionnel ayant considéré que « *si le législateur pouvait interdire le port ou le transport sans motif légitime d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal, l'extension de cette interdiction à tous les objets pouvant être utilisés comme projectile, lesquels sont susceptibles d'être saisis, est de nature par sa formulation générale et imprécise à entraîner des atteintes excessives à la liberté individuelle ; que dès lors les mots : "...être utilisés comme projectile ou..." doivent être regardés comme contraires à la Constitution* » (Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995).

La question est celle de savoir comment un objet ordinaire peut être considéré a priori, comme pouvant constituer une arme par destination.

La loi prévoit précisément que ce n'est pas seulement par son usage qu'un objet devient une arme par destination, mais également par l'intention que son porteur a : l'article 132-75 prévoit que soient caractérisés comme tels tout objet utilisé pour tuer, blesser ou menacer ou tout objet destiné, par celui qui en est porteur, à tuer, blesser ou menacer.

Il apparaît dès lors dangereux scandaleux de pouvoir imaginer de poursuivre et condamner quelqu'un pour l'intention (impossible à rapport) qu'il aurait eu de faire un usage violent ou menaçant d'un objet ordinaire et anodin.

Il apparaît tout aussi impensable de placer en garde à vue une personne circulant en direction de PARIS avec un gilet jaune (obligatoire) et six boules de pétanques dans son coffre que de lui interdire d'assister à une manifestation sur ce seul motif.

Pourtant, des personnes ont été renvoyées devant le tribunal correctionnel sur ces fondements, et demain des personnes seront interdites de manifestation pour les mêmes motifs.

On relève en outre une mise à l'écart du procureur de la République induite par le projet pour l'article L. 211-3-1 du CSI.

Alors que l'article 78-2-4 prévoit tout au moins l'intervention du procureur de la République [qui peut fournir l'instruction d'effectuer ces opérations (1er alinéa) et qui décide des suites qui doivent leur être données (dernier alinéa)], l'article L. 211-3-1 du CSI prévoit seulement que le procureur de la République sera destinataire de l'arrêté instaurant le régime de contrôle.

Les dispositions combinées du III de l'article 78-2-4 et du III de l'article 78-2-2- du code de procédure pénale (CPP) prévoient aussi que le propriétaire du bagage fouillé peut demander un procès-verbal sur les opérations mises en œuvre. Cette garantie **n'est pas prévue** dans le cadre du régime posé par l'article L. 211-3-1 du CSI.

Or, le régime ainsi posé peut avoir des effets graves sur les libertés.

Il peut **générer** des contraintes rendant difficiles l'exercice du droit de manifestation et la liberté d'expression.

Or la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a retenu le caractère très sensible de ce type d'encadrements de manifestation (et pas seulement sur la seule question de l'exercice du droit de manifester).

Dans son arrêt de 2012 (qui concernait un cas de confinement de manifestations sur un espace donné), la CEDH a précisé que « *compte tenu de l'importance fondamentale de la liberté d'expression et de la liberté de réunion dans toute société démocratique, les autorités nationales doivent se garder d'avoir recours à des mesures de contrôle des foules afin, directement ou indirectement d'étouffer ou de décourager des mouvements de protestation* » et elle retient que « *le recours à des techniques de contention et de contrôle des foules (peuvent), dans des circonstances particulières, donner lieu à une privation de liberté contraire à l'article 5 § 1* » (*droit à la liberté et à la sûreté*) » (CEDH 15 mars 2012, Austin c./ Royaume-Uni, n° 39692/09, § 60).

En tant que le nouvel article L. 211-3 du CSI permet à l'autorité de police, non pas seulement de prévoir des contrôles, mais de fixer toute règle d'accès et de circulation dans le périmètre (ce qui fait que l'autorité de police peut également restreindre les conditions de sortie de ce périmètre - restrictions de sortie qui ont souvent été constatées dans les manifestations récentes dans le cadre de laquelle des manifestants ont pu être maintenus au sein de périmètre parfois pendant plusieurs heures), **il est probable que ces mesures heurtent les dispositions de l'article 5 de la CEDH, alors surtout qu'aucune garantie n'a été posée pour empêcher ce type de pratiques.**

1.2. L'interdiction individuelle de manifester

Il s'agit de la proposition du nouvel article L.211-4-1 du CSI qui instaure une interdiction individuelle de manifester

Cette mesure individuelle se rapproche de l'interdiction de séjour telle qu'elle existe au 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence (qui a massivement été utilisée pendant l'état d'urgence pour empêcher à certaines personnes de manifester) et de l'obligation de ne pas paraître dans un lieu déterminé, qui a été posé par l'article L. 228-4 du CSI, créé par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

La proposition donne compétence au Préfet pour interdire à une personne de manifester :

- S'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public
- ET
 - **si soit** elle a été condamnée, dans le cadre d'une manifestation pour violence à personne, de destructions, détériorations ou dégradations de bien, ou si elle a été condamnée pour participation illicite ou délictueuse à manifestation
 - **si soit elle** appartient à un groupe ou est en relation de manière régulière avec des individus incitant, participant ou facilitant ces mêmes faits

Lors de la prorogation de l'état d'urgence en novembre 2015, le législateur avait modifié les raisons qui permettaient de justifier une assignation à résidence : d'une activité qui « *s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics* », le législateur avait remplacé les termes par l'existence de « *raisons sérieuses de penser que (le) comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». A la notion de fait avéré le projet de loi privilégie le soupçon en reprenant la notion ambiguë de « comportement » comme fondement des mesures dites de surveillance.

Les mots ont un sens et le « *comportement* » n'est pas l'« *activité* ». L'effet immédiat de l'utilisation de ce terme - loin d'être uniquement sémantique - est un élargissement du pouvoir de police de l'exécutif, ici concernant une liberté publique et collective, le droit de manifester.

Bien au delà des frontières du droit pénal, qui n'autorise ces mesures qu'avec l'autorisation d'un magistrat du siège - indépendant du pouvoir exécutif - et sur la base d'indices graves rendant vraisemblables la participation à la commission d'une infraction, l'état d'urgence avait brutalement importé en matière administrative, une police comportementale source de restrictions drastiques des libertés de la personne mise en cause.

En outre, cette notion comportementale conduit à mettre bout-à-bout des attitudes, à les traduire en reproches et à les transformer en « incriminations », pour invoquer un risque finalement lui-même indéterminé. La proposition de loi reprend cette notion de comportement important ainsi tous les risques pointés et analysés lors de l'état d'urgence et valide le passage d'une police administrative de prévention (pour laquelle le risque est connu mais à un moment indéterminé) à une police administrative de précaution et de suspicion (le risque n'est plus qualifié).

Cette notion contenue dans la proposition de loi poursuit la voie engagée depuis 2015 d'une forme de police de la pensée. Seules des notions juridiques claires, précises et non équivoques permettent d'éviter toute dérive.

Dans ce projet d'article L. 211-4-1 du CSI, le critère lié à l'appartenance à un groupe ou à l'existence de relation régulière avec des individus incitant, facilitant ou participant à la commission de faits est beaucoup trop englobant ; et il est surtout en trop.

La notion de relation régulière avec un individu incitant, facilitant ou participant à la commission de fait ne fait, par exemple, pas obstacle, au regard de son caractère large, à ce que l'on puisse cibler les membres de la famille de cet individu, un de ses amis ou un de ses collègues de bureau.

La notion de groupe est, de même, très dangereuse.

Pour le cas où une manifestation aboutirait à des violences ou à des dégradations de bâtiments publics menées par quelques membres d'un syndicat, par exemple, un tel texte pourrait permettre de cibler l'ensemble des adhérents de ce syndicat.

Est-ce qu'un tel texte ne pourrait pas tout simplement interdire des manifestations de « gilets jaunes » pour la seule raison que certains « gilets jaunes » sont auteurs de violences ou de dégradations ?

Est-ce que le fait d'adhérer à une liste de discussion et d'y parler « politique » et de mobilisations diverses avec des militants qui ont pu être auparavant auteurs d'infractions, peut être regardé comme prouvant l'appartenance à un groupe au sens de l'article L. 211-4-1 du CSI ?

Surtout, on ne comprend pas ce qui justifie qu'une personne soit interdite de manifestation (qui est un droit collectif mais qui doit pouvoir être exercé individuellement) pour les raisons que quelqu'un d'autre - ce dernier serait-il un proche ou un membre d'un même « groupe - aurait été l'auteur d'infractions. On ne peut pas non plus admettre le raisonnement consistant à dire que, au regard de ce qu'une autre personne n'a commis, il y aurait lieu de considérer que l'individu pourrait être auteur du même comportement.

C'est la suite logique de la construction relativement ancienne, mais accélérée par l'état d'urgence, d'une véritable para-pénalité. Ce texte n'est que la transposition administrative de l'association de malfaiteurs. C'est un filet tendu pour attraper/empêcher ceux qui gravitent autour d'un noyau désigné comme (potentiellement) nuisible.

En outre, de ce texte, on comprend qu'il n'est pas même nécessaire d'avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pénale pour être la cible d'une interdiction de manifester (puisqu'il suffit d'appartenir à "un groupe" ou d'être entré "en relation de manière régulière avec des individus incitant, facilitant ou participant à la commission d'infraction" et que

l'administration puisse vaguement identifier des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'individu pourra constituer une menace d'une particulière gravité).

Pour le professeur de droit public Olivier Le Bot, « *d'un point de vue constitutionnel, une limitation visant uniquement les personnes condamnées pénalement serait mieux assurée qu'une mesure pouvant s'appliquer à n'importe quelle personne recensée sur un simple fichier administratif* »².

L'interdiction est limitée au temps et lieu de la manifestation et peut s'accompagner d'une obligation de pointer. La fréquence de l'obligation de pointage varie selon le comportement de la personne (risque de dérive similaire à ce qui a été dit plus haut).

Son non respect est punie six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amendes pour la participation et trois mois d'emprisonnement et de 3500 euros pour le non respect du pointage.

Cela signifie que le non-respect d'un arrêté d'interdiction peut entraîner, sans qu'aucune autre infraction n'ait été commise, un placement en garde à vue (peine d'emprisonnement encourue), et dans le cas d'une éventuelle participation, un passage en comparution immédiate (seuil de 6 mois en flagrance atteint). C'est inquiétant quand on connaît les taux d'incarcération dans cette dernière procédure.

1.3. Le fichage

Il s'agit de la proposition de nouvel article L.211-4-2 du CSI.

La proposition prévoit la création d'un fichier des personnes touchée par un arrêté d'interdiction de manifester ou une interdiction pénale de manifester (article 131-32-1 du CP).

Ce projet est très sensible tout particulièrement en ce qu'il permet le fichage des personnes qui auront pu faire l'objet de décisions administratives d'interdictions de manifestation, notamment prises en considération de l'appartenance d'une personne à un groupe (selon le critère ainsi posé par l'article L. 211-4-1 du CSI).

D'une manière générale, en matière de création de traitement automatisé de données à caractère personnel, la règle, jusqu'alors posée par le I de l'article 8 de la loi n° 78-16 du 6 janvier 1978, est celle de l'interdiction du traitement des données à caractère personnel qui révèlent notamment « *les opinions politiques* » ou encore « *l'appartenance syndicale d'une personne physique* ».

Or, dès lors qu'ici, l'appartenance à un groupe est l'un des critères permettant l'adoption d'une interdiction de manifester, le texte aboutira immanquablement à revenir sur ce qui avait ainsi été posé par l'article 8.

Certes, une loi peut évidemment apporter des dérogations à un texte législatif antérieur. Mais sur le plan politique, il s'agit d'une régression très grave.

Par ailleurs, **il résulte de la jurisprudence que le Conseil constitutionnel** a toujours marqué son attachement à ce régime d'interdiction de la divulgation des opinions politiques et appartenances syndicales et en a fait l'un des éléments déterminants pour retenir que le

² Le projet de loi "anticasseurs" d'Edouard Philippe est-il juridiquement tenable?, Le Monde 8 janvier 2019 (https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/01/08/le-projet-de-loi-anti-casseurs-d-edouard-philippe-est-il-juridiquement-tenable_5406398_4355770.html)

régime de protection des données à caractère personnel, en France, est assorti de garanties appropriées, notamment en vue d'assurer le respect du droit à la vie privée (v. par ex. : Cons. Constit. 12 juin 2018, n° 2018-765 DC).

On peut de la même manière considérer que le fichage de personnes interdites de manifester compte tenu de leur appartenance à un groupe peut constituer une atteinte particulièrement grave - et en tout état de cause excessive au regard de l'objectif recherché - au respect de la liberté de conscience posée à l'article 10 de la déclaration de 1789.

Ici, aucune garantie n'a été posée. Rien n'est dit sur les conditions dans lesquelles une personne concernée par les données faisant l'objet d'un traitement pourra avoir accès aux informations collectées ou même, seulement, avoir connaissance du fait que son nom a été porté au fichier.

A plus forte raison, rien n'est dit sur les modalités suivant lesquelles une personne pourra demander l'enlèvement ou la rectification de données.

Pour dédramatiser la création d'un tel fichier, les auteurs de la proposition de loi, ainsi que le premier ministre, soutiennent que ce fichier ne ferait que s'inspirer de celui qui existe déjà s'agissant des hooligans.

Pour plusieurs universitaires, l'analogie n'est pas pertinente.

Pour le professeur Serge Slama, dans le cadre du dispositif anti-hooligan, il s'agit d'empêcher l'accès à une enceinte sportive, ce qui n'est pas une liberté fondamentale. Et, pour Serge Slama, dans ce cadre, aucune liberté fondamentale n'est atteinte lorsque des dispositifs existent pour limiter l'accès à de telles enceintes³.

On relève, d'ailleurs, effectivement, que, dans sa décision récente du 16 juin 2017, le Conseil constitutionnel a indiqué que le fait d'accéder à une enceinte sportive qui est subordonnée à la présentation d'un titre d'accès n'est pas une manifestation de la liberté d'aller et venir telle que protégée par la Constitution (Décision du 16 juin 2017, n° 2017-637 QPC, § 6).

M. Slama souligne que c'est la règle inverse qui existe concernant l'accès et l'utilisation de la voie publique : cet accès et cet usage sont une liberté et le droit d'y organiser une manifestation l'est aussi.

Le professeur O. Le Bot défend la même approche (article précité).

On peut, par ailleurs, noter que les garanties entourant la création et la gestion du fichier des supporters sont en outre plus importantes que celles prévues pour le fichier des manifestants.

Ainsi, si l'on compare avec le fichier des supporters posé par l'article L. 332-1 du code du sport, on relève que le Conseil constitutionnel a considéré que la création du fichier était adaptée et proportionnée à l'objectif d'intérêt général – et donc conforme à la Constitution –

³ Un fichier des « casseurs » ? Une atteinte à la liberté de manifester, pour le juriste grenoblois S. Slama, France 3 Rhône-Alpes, 7 janvier 2019 (<https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/isere/grenoble/gilets-jaunes-fichier-casseurs-atteinte-liberte-manifester-juriste-grenoblois-s-slama-1602649.html>).

au regard de ce qu'il recense les personnes ayant, par le passé, contrevenu concrètement aux conditions générales de vente de billets ou au règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations et au regard de ce que le fichier des supporters applique les garanties apportées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (Conseil constitutionnel, 16 juin 2017, n° 2017-637 QPC).

Or, la configuration est bien différente s'agissant du fichier de manifestants :

- d'une part, comme on vient de le voir, elle permet le fichage de personnes y compris lorsqu'elles n'ont commis aucun manquement ou aucune infraction (et sur la seule base de la circonstance qu'elle a fait l'objet d'une interdiction administrative de manifester compte tenu de ce qu'il existe des raisons particulières de penser qu'elles peuvent être l'auteur de troubles à l'ordre public) ;
- d'autre part, on voit mal de quelle manière un tel fichage - qui peut reposer sur des renseignements portant sur l'appartenance à "un groupe" – **serait** compatible avec la loi du 6 janvier 1978, et notamment son article 6, qui interdit le fichage de personnes en considération de leurs opinions politiques.

1.4. L'absence de contrôle juridictionnel effectif des mesures de police administrative

Sur le plan des garanties, pour minorer les effets de l'accroissement des pouvoirs du préfet et de la mise à l'écart des magistrats du parquet (qui auraient pu jouer un rôle de surveillance et de direction sur l'autorité de police), les auteurs de la proposition de loi partent du principe que les mesures prises par l'autorité préfectorale et les forces de police pourront être contrôlées par le juge administratif.

Dans le rapport sénatorial de la proposition de loi, il est ainsi indiqué que l'existence du référé-liberté permettra, en temps utile, au juge de s'assurer du caractère strictement nécessaire, adapté et proportionné du dispositif (v. rapport de la sénatrice Catherine Troendlé sur la proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, p. 24, § 1).

Les auteurs de ce texte surestiment les implications liées à l'existence du référé-liberté.

D'abord, sur le plan des principes, comme le relève le professeur Paul Cassia et contrairement à ce qu'indique la sénatrice, le juge du référé-liberté n'opère pas réellement de contrôle de proportionnalité et surtout ne mène pas un examen complet de la légalité d'une décision. Il effectue, comme le montre le professeur, seulement un contrôle de l'absence de disproportion manifeste (à travers la caractérisation « d'une atteinte grave et manifestement illégale » qui est la condition posée par l'article L.521-2 du code de justice administrative) et ne mène donc qu'un contrôle restreint⁴.

Pour le professeur Paul Cassia, c'est aujourd'hui seulement devant le juge du fond (qui est, aujourd'hui, uniquement, dans la juridiction administrative, le juge de l'annulation ou

⁴ P. Cassia, contre l'état d'urgence, Ed. Dalloz 2016, p. 195

de l'indemnisation) qu'un contrôle de proportionnalité peut être mené⁵. Or, la durée d'instruction devant le juge du fond est trop longue pour permettre à ce juge de se prononcer en temps utile.

Ensuite, l'expérience de l'application des zones de protection et de sécurité ordonnées sur le fondement du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 et des opérations de contrôle ordonnées sur le fondement de l'article 8-1 de la même loi – dont s'inspire très directement le nouveau texte – montrent que les arrêtés pris par le préfet ont une durée de vie très courte.

En pratique, ces arrêtés sont par ailleurs pris le plus tard possible par les préfets.

Cette configuration qui fait qu'une décision a une période de vigueur très réduite a, de fait, assez systématiquement empêché la saisine du juge du référé-liberté qui dispose qui plus est d'un délai de 48 heures pour statuer.

Le SAF en sait quelque chose : pour contester des restrictions d'accès et des contrôles de police ordonnées dans le cadre de l'institution d'une zone de protection sur le bidonville de la lande de Calais (2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955), le SAF et plusieurs associations avaient en effet saisi le juge du référé-liberté. Celui-ci n'a pas pu intervenir avant la fin de l'opération de police et a dû finalement prononcer un non-lieu à statuer (Ord. TA Lille, 28 octobre 2016, n° 1608070).

En outre, comme le rappelle le professeur Paul Cassia, le juge du référé liberté n'a pas pu être saisi de la légalité d'arrêté autorisant des contrôles d'identité et des fouilles sur le fondement de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955⁶.

Selon une étude universitaire réalisée pour le Défenseur des droits, 5229 arrêtés préfectoraux pris sur le fondement de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 ont été pris, à partir de la loi du 21 juillet 2016 jusqu'à la fin de l'institution du régime d'état d'urgence le 30 octobre 2017, permettant ainsi des dizaines de milliers de contrôles individuels indéterminés⁷.

Or, ces mesures de contrôle étaient prévues pour une durée de 24 heures (alinéa 2 de l'article 8-1). Du fait de cette période de vigueur trop courte, aucun référé-liberté n'a pu être déposé en temps utile pour le contester. A ce jour, le seul jugement annulant un tel arrêté a été prononcé seulement un an après l'adoption de l'arrêté et la fin de vigueur de celui-ci (TA Paris, 16 avril 2018, Ligue des droits de l'Homme, n° 1706126/3-1, concl. F. Doré, AJDA 2018, p. 1343).

Concernant la proposition de loi ici analysée, l'arrêté instaurant une zone de contrôle sur le fondement de l'article L. 211-3-1 du CSI aura une durée de vigueur très courte (elle commence pendant les six heures qui précèdent la manifestation et prend fin à la dispersion de la manifestation). Il sera donc impossible - surtout si les préfets persistent

⁵ Sur le caractère incomplet du contrôle du juge du référé-liberté : le Conseil constitutionnel n'a d'ailleurs pas hésité à retenir que, dans certaines hypothèses, ne constituait pas un droit au recours effectif la seule faculté de saisir le juge du référé la procédure de référé-liberté, en ce qu'elle ne permet pas un examen complet de la régularité et du bien-fondé de la mesure de police (v. par ex. : Cons. Const. 16 février 2018, n° 2017-691 QPC, § 19, concernant le cas spécifique du renouvellement des assignations à résidence)

⁶ P. Cassia, contre l'état d'urgence, Ed. Dalloz 2016, p. 197

⁷ S. Hennette-Vauchez, M. Kalogirou, N. Klausser, C. Roulhac, S. Slama, V. Souty, M. Rapport « Ce qui restera toujours de l'urgence » du CREDEF pour le Défenseur des droits, p. 169, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01927118/document>

dans leurs pratiques consistant à dévoiler, au dernier moment, l'existence de ces périmètres de protection - de saisir le juge du référé-liberté utilement.

Enfin, l'expérience de l'état d'urgence, par l'accroissement des pouvoirs de l'administration et l'introduction de la notion de comportement a démontré que la défense des personnes visées par les mesures était très délicate à exercer, parfois impossible.

Il convient de rappeler que la conséquence d'un important pouvoir discrétionnaire de l'autorité de police pour prendre ces mesures entraîne nécessairement une diminution du pouvoir de contrôle du juge, dont l'office n'est pas adapté à ce type de contrôle.

Or, si la matière pénale est d'interprétation stricte et garantit les droits de la personne mise en cause, tant par la présomption d'innocence que par la nécessité pour l'autorité de poursuite de démontrer les griefs, ce sont les principes et les pratiques opposés que l'on a constaté en matière d'état d'urgence et qui sont reprises ici par l'intégration de la notion de comportement motifs des mesures, notion indéfinie substituant à la présomption d'innocence, la présomption de risque à l'ordre et la sécurité publics.

La charge de la preuve est alors inversée. En matière pénale, d'une manière générale, il revient au parquet ou au plaignant, donc à la partie poursuivante, la charge de démontrer et qualifier les faits. Dans le cas de ces mesures de surveillance et d'interdiction, ce n'est pas au Ministère de l'intérieur de solliciter du Tribunal une autorisation pour limiter la liberté d'aller et venir, mais bien à la personne mise en cause de contester cette mesure. En tant que demandeur, il a donc la première charge de la preuve et devra démontrer, point par point, que ce qu'on lui reproche est faux.

Or, cet exercice s'avère souvent impossible pour deux raisons qui se conjuguent. D'une part, en pratique, l'administration est présumée de bonne foi par le juge administratif. D'autre part, ce même juge admet comme preuve les notes blanches des services de renseignement, anonymes et non signées, non datées, peu circonstanciées, très approximatives, souvent indigentes et dès lors sujettes à toutes les interprétations. Si le Conseil d'Etat a imposé au pouvoir de police que les affirmations contenues dans les notes blanches soient corroborées par des éléments précis et circonstanciés, la pratique démontre que le Ministère de l'Intérieur refuse très souvent, notamment en première instance ou pour des motifs liés à la protection du renseignement, de produire devant la juridiction des éléments permettant de corroborer ces notes blanches. En outre, cette obligation reposant sur le Ministère de l'intérieur n'est demandée que si le requérant a lui même opposé aux arrêtés de police des contestations sérieuses, l'obligeant parfois à des démonstrations impossibles quand les griefs qui lui sont fait n'existent pas.

Dernier élément de cette procédure contentieuse administrative inappropriée à la matière, le requérant est dans l'obligation de contester tous les griefs sauf à se voir opposer un silence valant acquiescement. Cette pratique contentieuse conduit à nier, pour la personne mise en cause, le droit de ne pas s'auto-incriminer, c'est-à-dire le droit de se taire, en contradiction avec les principes procéduraux fondamentaux reconnus par les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

La défense est ainsi sévèrement entravée, empêchée, tant par des moyens procéduraux qui n'ont pas de justification particulière que par un déséquilibre des moyens à sa disposition.

Le contrôle que pourrait exercer le juge du référé-liberté repose donc sur une illusion.

2. Les dispositions pénales

2.1. La dissimulation du visage

L'article 4 de la proposition de loi vise à incriminer le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement, totalement ou partiellement, son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public.

Il réprime cette infraction des peines d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende.

Il faut d'abord se souvenir que la loi du 11 octobre 2010 sur l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public prévoit **déjà** une amende de deuxième classe (150€) en cas de violation de cette règle. Elle s'applique quelles que soient les circonstances dans lesquelles les faits sont commis, et donc a fortiori dans le cadre des manifestations. De ce point de vue là, ce nouveau texte n'est pas nécessaire au sens du principe de légalité des délits et des peines.

Le texte vise ici à surclasser l'infraction en délit quand elle intervient à l'occasion de risques d'atteintes à l'ordre public. Elle élargit les cas d'ouverture de la responsabilité pénale en s'appliquant pareillement aux seules dissimulation partielles.

Le texte prétend apporter des garanties, mais il n'en est absolument rien :

Sur le champ d'application territorial du délit : contrairement aux apparences, cette condition est très large.

Sur le caractère "volontaire" de la dissimulation : les délits sont toujours intentionnels, sauf quand la loi en dispose autrement. Cette mention est donc inutile.

Sur l'intention spéciale de la dissimulation : le texte précise un dol spécial, "afin de ne pas être identifié", au stade de l'intervention des forces de police, cette prétendue condition restrictive ne pourra empêcher la mise en œuvre de mesure de contrainte.

Sur les circonstances : cette condition dépendra uniquement de l'appréciation des forces de l'ordre de la situation et l'éventuel prévenu ne sera pas en mesure de démontrer que les circonstances ne faisaient pas craindre d'atteintes à l'OP.

Ce délit pourra motiver une garde à vue de 24h, susceptible d'être prolongée une fois.

Ce délit pourra également entraîner une comparution immédiate.

Si l'article 3 de cette proposition de loi est adopté en l'état, cette infraction est par ailleurs susceptible de justifier une interdiction de manifestation.

2.2 La répression des actes en manifestations

Le texte se propose de réécrire l'article 431-10 du code pénal qui prévoit aujourd'hui que : « 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 ».

La nouvelle rédaction réprime de 3 ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende les faits suivants :

« Le fait d'introduire ou de porter une arme ou, sans motif légitime, tout objet susceptible de constituer une arme au sens de l'article 132-75, y compris des fusées et artifices, dans une réunion publique, dans une manifestation sur la voie publique ou à ses abords immédiats ;

Le fait de jeter un projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes dans une manifestation sur la voie publique. »

Ce texte est dangereux à plusieurs titres.

D'abord, il ne se contente pas de réprimer le port d'arme, il incrimine plus largement l'introduction ou le port d'objets susceptible de constituer une arme. Or l'article 132-75 définit l'arme par destination à travers l'usage qui est fait d'un objet non-répertorié comme une arme par nature. **Il y a donc une superposition d'hypothèses qui génère un flou important sur les limites de l'infraction.** Finalement, tout objet, d'un téléphone portable, à un porte-clés, en passant par un collier ou une bouteille d'eau, peut être considéré comme un objet susceptible de devenir une arme.

La question des abords immédiats pose également problème quant aux limites réelles de la prise en compte de l'infraction. **Ce ne sont pas tant les condamnations qu'il faut craindre que la coercition policière (contrôles, saisies, interdiction de passage, garde à vue) qui trouverait ici un champ relativement libre d'exercice de son arbitraire.**

Les gardes à vues massives de ces derniers mois, sans poursuites pénales consécutives ont démontrés que ce type d'appréciation a servi à interdire sans fondement aux personnes de manifester. La proposition tente de conforter ce pouvoir de police et de limite drastique de la liberté de manifester, sur des actes mal définis.

Ensuite, l'intégration du lancer de projectile vise à pouvoir réprimer largement, sans qu'il soit nécessaire de démontrer que la personne s'est rendue auteure de violences volontaires.

C'est en effet une difficulté récurrente que rencontrent les forces de l'ordre et les parquets lors des mouvements sociaux. Face à l'impossibilité de justifier de blessures (élément constitutif de l'infraction), ils ont dû accuser un certain nombre de relaxes.

Ici le problème est réglé en ce que contrairement aux violences volontaires, aucun résultat n'est exigé. Le premier qui se fait attraper à jeter quelque chose, même s'il n'a aucune intention de blesser ou de vises les forces de l'ordre, peut donc être placé en garde à vue (jusqu'à 48h), déféré puis présenté au tribunal correctionnel en comparution immédiate et condamné.

La pseudo condition de "danger pour les personnes" n'est qu'illusoire et facilement contournable par les juridictions.

Par cette nouvelle infraction, le législateur cherche donc à contourner ce qui est considéré comme un obstacle à la répression en dispensant le procureur de la charge de preuves.

Comme l'article précédent, si l'article 3 de cette proposition de loi est adopté en l'état, cette infraction est par ailleurs susceptible de justifier une interdiction de manifestation.

3. La responsabilité civile

Sous un chapitre III intitulé « RESPONSABILITÉ CIVILE », la proposition de Loi prévoit d'ajouter un nouvel alinéa à l'article L 211-10 du Code de Sécurité Intérieur.

Cet article prévoit aujourd'hui que :

« L'Etat 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.

Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée »

Le principe est que l'Etat assume la réparation de tous les dégâts causés notamment lors des attroupements, dont les manifestations sauf si une commune par son action ou son inaction a conduit à favoriser les dégradations. Cette mesure assure aujourd'hui à l'Etat une pression sur certaines communes qui soutiendraient la cause d'une manifestation et la favoriseraient, quand le pouvoir central la rejeterait.

La proposition de Loi ajoute à cet article que:

« L'Etat peut exercer une action récursoire contre les personnes ayant participé à tout attroupement ou rassemblement armé ou non, lorsque leur responsabilité pénale a été reconnue par une décision de condamnation définitive ».

Une nouvelle contribution à réparation naît, et surtout de nouveaux contributeurs.

A l'origine, l'action récursoire a été créée par la jurisprudence pour permettre à l'Etat de se retourner contre ses agents ayant commis une faute à l'origine d'un préjudice réparé par l'Etat (faute personnelle des agents et responsabilité de l'Etat employeur). Dans ces procédures, concrètement, l'Etat ayant dédommagé les familles victimes de la faute de l'agent, émet un titre exécutoire que l'agent, constitué comme débiteur pourra contester devant le Juge administratif.

Il ne semble pas être question d'attendre que l'Etat soit attiré devant une Juridiction puisqu'il est responsable par principe civilement de ces dégâts.

Si le manifestant condamné conteste le titre exécutoire, c'est donc devant le juge administratif que le contentieux sera tranché à savoir l'examen des conditions de la mise en jeu de la responsabilité civile.

Or, sur ce point, une grande latitude est donnée au juge administratif pour apprécier la validité des titres exécutoires, latitude résultant des non dits de ce projet de Loi.

Les nouveaux « responsables et payeurs », à côté des communes sont, selon la proposition :

« Les personnes qui ont participé à un attroupement ou rassemblement lorsque leur responsabilité pénale a été reconnue par une décision de condamnation définitive ».

On doit s'interroger sur ces délits qui entraînent la mise en place qui semble «automatique» de la responsabilité civile, au point d'en devenir une sorte de peine complémentaire.

La proposition n'en dit rien, de sorte qu'on peut craindre que n'importe quel délit se rattachant de manière connexe à un délit lié à un rassemblement, notamment le délit commis par méconnaissance d'une interdiction de manifester, suffise pour enclencher la responsabilité civile, alors même que la personne condamnée n'est à l'origine d'aucune dégradation.

L'initiative de la sanction pénale qui engendre la réparation civile des dégâts causés par des rassemblements est entre les mains du juge répressif. L'évitement du juge judiciaire, qui est pourtant le juge « naturel » en matière de responsabilité civile est flagrant.

A cet évitement du juge judiciaire, s'ajoute un mépris, voir un anéantissement, des principes fondateurs de la responsabilité civile, tant dans les éléments constitutifs de la mise en jeu de la responsabilité, que dans les preuves à apporter devant les tribunaux judiciaires.

Pour être condamné au titre de l'action civile, selon les principes communs de la responsabilité civile, il faut jusque lors classiquement avoir commis une faute ou que les personnes et choses dont on a la garde aient commis une faute.

La responsabilité civile délictuelle est fondée sur deux articles centraux :

L'article L 1240 du Code Civil qui prévoit que « *Tout fait quelconque **de l'homme**, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.* »

Et l'article 1241 du Code Civil qui prévoit que « ***Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.***

Comme l'indique chacun de ces textes, la responsabilité civile de droit commun suppose une faute (qui peut être une omission ou une négligence fautive) **de la personne condamnée à « réparer les dégâts »**, ou des choses et personnes dont il a la garde.

Pour tout particulier, il est donc nécessaire pour engager la responsabilité civile d'une personne, d'apporter la preuve de **sa** faute, d'un préjudice subi et d'un lien entre le préjudice et la faute.

Or, contrairement à ces principes fondamentaux en responsabilité civile et l'annonce de cette nouvelle action sous le chapitre intitulé « responsabilité civile », rien de tel n'est prévu dans le nouveau dispositif.

Il semblerait que la responsabilité civile des personnes présentes aux attroupements puisse être engagée sans qu'il soit apporté de preuve d'une quelconque faute de la personne dans la commission du préjudice (hormis sa présence à un rassemblement et sa condamnation pénale), ni que soit exigée une quelconque preuve d'un lien entre le dommage et la faute de la personne. La notion de faute individuelle à l'origine des dégâts a disparu.

Cette nouvelle action récursoire, entrant en contradiction avec les principes fondateurs de la responsabilité civile est particulièrement obscure.

Elle pourrait conduire l'Etat à émettre des titres exécutoires contre toutes les personnes condamnées dans le cadre d'une manifestation, sans vérifier le lien de causalité entre les faits et les dommages et laisser le soin à la personne mise en cause de saisir le juge

administratif pour démontrer l'absence de lien de causalité. Or, la contestation d'un titre exécutoire est en soit une procédure complexe.

Cependant, loin d'être dupes, **il faut reconnaître que l'objectif visé par cette proposition n'est pas spécialement les condamnations consécutives à ces actions en responsabilité, mais la menace d'une possibilité de sanction pécuniaire.** Cette menace pourra être utilisée en vue de freiner à tout prix, et au prix de la violation des principes fondamentaux de la responsabilité civile, la liberté de réunion et de manifestation.

Pour toutes ces raisons nous considérons que ce projet est non seulement inutile mais extrêmement dangereux compte tenu de l'importance fondamentale de la liberté d'expression et de la liberté de réunion dans toute société démocratique.