



Préoccupations d'Amnesty International France (AIF) relatives à la proposition de loi « visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations », suite à son adoption en première lecture à l'assemblée nationale le 5 février 2019.

Paris, le 18 février 2019

## Introduction

---

Amnesty International France est extrêmement préoccupée par certaines dispositions de la proposition de loi (PPL) « visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations », et considère qu'en l'état, la PPL comporte de grands risques de restriction arbitraire du droit de manifester pacifiquement.

Les interdictions administratives de manifester prévues dans la PPL, sans contrôle préalable du juge, permettent aux autorités de cibler des personnes avant même qu'elles n'aient commis une infraction. Les craintes d'utilisation arbitraire de ces mesures sont renforcées par l'absence de définition juridique claire des personnes visées, l'absence de garantie d'un recours effectif, ou encore la possibilité de prolonger, voire de renouveler, ces interdictions.

Par ailleurs, AIF s'inquiète de la création de nouveaux délits, tels que la dissimulation du visage (tout ou partie). Illégale au regard du droit international, cette mesure risque d'une part de mettre en danger la santé et la sécurité physique des manifestants et d'autre part d'avoir un effet fortement dissuasif s'agissant de l'exercice du droit de manifester.

Enfin, en créant la peine complémentaire d'interdiction judiciaire de manifester, sanctionnée par la création d'un nouveau délit pénal, punissable d'emprisonnement, et assortie de l'inscription au fichier des personnes recherchées, la PPL instaure un cercle vicieux de stigmatisation et de pénalisation des personnes interdites de manifester.

Si les articles 2 et 4 sont les plus préoccupants au regard du droit international, c'est toute l'architecture de la loi, prise dans son ensemble, qui constitue une menace grave pour le droit de manifester en France.

AIF demande aux parlementaires de rejeter cette proposition de loi, ou, à défaut, de l'amender de telle manière qu'elle respecte les obligations internationales de la France en matière de droits humains.

### I. L'interdiction administrative de manifester et l'obligation administrative de pointage

**L'article 2** crée la possibilité pour l'autorité administrative (et non judiciaire) d'interdire, par arrêté, à certaines personnes de manifester ou de se rendre sur les lieux d'une manifestation, et d'assortir cette interdiction d'obligations de pointage et d'interdictions de se rendre sur certains lieux.

Il suffit pour cela que l'autorité administrative déduise des « *agissements* » de la personne visée par l'interdiction, que celle-ci « *constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public* ».

Le spectre des personnes visées couvre les situations suivantes :

- La personne a commis des « *agissements à l'occasion de* » manifestations sur la voie publique.

ET

- Ces manifestations 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.

OU

- La personne a « *commis un acte violent à l'occasion de l'une de ces manifestations* »

La proposition de loi prévoit que l'arrêté soit notifié à la personne 48 heures au plus tard avant la manifestation. Toutefois, si la manifestation n'a pas été déclarée conformément à la loi ou si elle devient illégale en cours de manifestation, le préfet peut se dispenser de ce délai de 48h et l'arrêté peut être notifié même pendant la manifestation, et prend néanmoins effet immédiatement.

Ces arrêtés peuvent être pris pour une durée d'un mois, si l'autorité administrative fait état de craintes que la personne visée se rende à d'autres manifestations à l'avenir.

Le fait de manquer aux obligations et interdictions d'un tel arrêté constituerait en outre désormais un délit pénal, punissable de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

#### Préoccupations d'Amnesty International France :

Sur la manière dont sont pris ces arrêtés d'interdiction (critère formel) : AIF s'oppose à toute mesure préventive de restriction des libertés émanant d'une autorité administrative sans contrôle préalable d'une autorité judiciaire. Si ce contrôle ou cette censure du juge devait intervenir a posteriori, elle ne serait légitime au regard du droit international qu'à la condition d'un recours suspensif et effectif contre la décision administrative.

#### **Absence de garantie de recours effectif**

Dans le cas présent, cette mesure est dépourvue de toute garantie de recours effectif.

Certes, le texte prévoit que l'arrêté doit être notifié à la personne au plus tard 48 heures avant son entrée en vigueur ; que l'obligation de pointage doit être proportionnée au comportement de la personne et que le périmètre d'astreinte de la personne doit se limiter au lieu et au temps de la manifestation. Mais ces précisions légales ne sont pas des garanties suffisantes et ne rendent pas l'atteinte aux libertés fondamentales proportionnée au regard du droit international.

Le texte fait une concession de pure cosmétique sur l'accessibilité du juge administratif en urgence : il est désormais concédé qu'en cas de requête en référé liberté devant le juge administratif, la condition d'urgence (élément de condition de recevabilité d'un tel référé) soit présumée acquise.

Mais cette concession est inopérante car un délai de notification de 48 heures, sans que le texte ne prévoit de procédure spécifique et suspensive de recours en urgence, empêche toute contestation utile de ces arrêtés par les personnes visées et ne remplit probablement pas les conditions du recours effectif posées par le droit international.

En outre, le texte réserve une option pour les préfets pour se dispenser du délai de notification (pourtant déjà insuffisant) de 48h, en cas de non déclaration ou de déclaration tardive de la manifestation. Si la manifestation « *dégénère en attroupement* » selon l'avis de la préfecture, il est

fortement à craindre que la préfecture fasse usage de cette notification immédiate, sans délai de 48h, ce qui rend inexistante la possibilité d'un recours utile devant la juridiction administrative.

Les personnes visées risquent de prendre connaissance de ces arrêtés au moment même où elles les enfreignent, engendrant ainsi pour elles le risque d'un cercle vicieux de pénalisation.

On voit bien comment, en ne recevant pas à temps notification d'un tel arrêté, une personne risque de le méconnaître, se rendant ainsi coupable d'infraction pénale, d'être punie et à l'avenir considérée comme tombant automatiquement dans la définition des personnes pouvant faire l'objet d'arrêtés d'interdiction de manifester et de pointage.

### **Manque de sécurité juridique**

La définition des personnes visées laisse une marge d'appréciation trop large aux préfets, et englobe des personnes, dont le caractère menaçant pour l'ordre public pourra être déduit d'agissements ou de comportements qui ne constituent pas des infractions pénales et n'auront pas été poursuivis ni punis comme tels.

La notion d'« agissement » est extrêmement floue, sans définition juridique, et donc source de grande insécurité pour l'état de droit. Le texte n'impose pas, pour que la menace à l'ordre public puisse être déduite, que la personne ait causé par ses propres agissements, les violences ou les dégradations citées, mais seulement que ces agissements aient été commis à l'occasion d'une manifestation où de telles violences ou dégradations ont eu lieu. Ainsi, être au mauvais endroit au mauvais moment, pour un manifestant non violent mais dont le comportement ou les « agissements » déplaisent à l'autorité administrative, pourrait suffire à déclencher l'interdiction administrative.

La jurisprudence se contente de rappeler que la menace à l'ordre public doit être appréciée 'in concreto'. Mais on a pu constater que la notion de « menace grave à l'ordre public » a été utilisée de manière très large par l'administration pour justifier des restrictions injustes aux libertés individuelles et collectives, sans que l'office du juge administratif constitue un véritable garde-fou.

L'invocation de renseignements « classifiés » ou de notes blanches pourrait suffire, sans garantie que les indices fondant la suspicion des préfets ne soient communiqués contradictoirement. Elle laisse une marge d'appréciation trop large aux préfets, et potentiellement trop de place à la subjectivité.

Le manque de sécurité juridique s'applique autant à la définition des personnes potentiellement prises dans la nasse de ces interdictions que dans la définition imprécise de l'obligation de pointage. La personne peut en effet être obligée « de répondre au moment de la manifestation aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée qu'il (le maire ou le préfet) désigne. ». « Toute autorité qu'il désigne » : ces termes sont trop englobants, indéfinis et génériques, et sont d'autant plus inquiétants que nous parlons ici de pouvoir administratif de contrainte, sans que la commission d'aucun fait pénalement répréhensible n'ait été constatée ni reprochée.

Cette définition confirme une logique d'intégration dans le droit commun de certaines mesures liberticides de l'état d'urgence, contre laquelle Amnesty international France s'est déjà largement prononcée.

On trouve exactement le même mécanisme que dans la loi SILT : autoriser une autorité administrative à prendre à peu près les mêmes mesures que ne l'aurait fait un juge judiciaire, mais à titre préventif, et hors de tout contrôle de la juridiction, sans avoir besoin de prouver la moindre commission de faits pénalement répréhensibles. La seule « crainte » d'un danger par capillarité avec des faits commis par d'autres personnes dans le cadre d'une manifestation publique peut entraîner des conséquences graves sur la liberté d'aller et venir d'une personne innocente et sur son droit de s'exprimer et de se réunir pour exprimer ses opinions.

La définition des personnes visées est très proche de la définition des motifs invoqués pour les perquisitions et assignations à résidence (MICAS) pour les mesures de la loi SILT analysées dans le

rapport récent sur les mesures administratives de contrôle. En d'autres termes, on applique pour le droit de manifester les mêmes catégories de risques que pour des personnes suspectées de terrorisme.

Amnesty international France réaffirme donc que le standard d'application est contraire au principe de sécurité juridique et crée un risque de mise en œuvre arbitraire. Pour pouvoir ajuster leurs comportements, les personnes doivent comprendre précisément quels agissements constitueraient une infraction.

Les interdictions administratives telles que rédigées sont donc manifestement imposées à une personne avant qu'il n'existe ce que requiert la norme pénale : des raisons sérieuses de penser qu'elle ait pu commettre une infraction au titre du code pénal français ou entrepris une action tangible en vue de la commettre. Les interdictions administratives ont une fonction préventive qui vise à entraver le droit de manifester pour des personnes considérées comme des menaces avant même qu'elles n'aient commis une infraction. Cette loi perpétue une tendance d'utilisation des pouvoirs administratifs qui contrevient aux garanties prévues dans l'ordre judiciaire.

### **Extension des interdictions**

La proposition de loi insère la possibilité pour les préfets d'étendre très facilement l'interdiction à une durée d'un mois. Il est à craindre que ces interdictions soient renouvelées de mois en mois.

Le texte est flou quant à l'obligation éventuelle de pointage en cas d'extension de la durée de l'interdiction sur un temps dépassant celui de la manifestation initiale. La personne pourrait-elle être obligée de pointer auprès de « toute autorité » désignée par le préfet pendant un mois, renouvelable de mois en mois ? En revient-on à une nouvelle forme de restrictions de la liberté d'aller et venir et des autres libertés constatées dans le cadre de l'état d'urgence et depuis le vote de la loi SILT ? C'est fortement à craindre.

Comme pour les mesures administratives de contrôle, cette mesure permet un contournement du système pénal et crée une spirale, un cercle vicieux de stigmatisation et de pénalisation des personnes interdites de manifester. Tout manquement à une interdiction de se rendre à une manifestation constitue une infraction pénale punissable de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. Les peines prévues sont de trois mois de prison et 3 500 euros d'amende pour le manquement à une obligation de pointage.

## **II. Création de délits supplémentaires de dissimulation de visage avec peines de prison et amende**

### **Sur la dissimulation du visage :**

Actuellement, en droit pénal français, le fait de dissimuler totalement son visage constitue une contravention et est passible d'une simple amende.

**L'Article 4** de la proposition de loi prévoit de constituer en délit « le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis, de dissimuler volontairement, tout ou partie de son visage sans motif légitime ».

Ce délit est punissable d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

### **Préoccupations d'Amnesty International :**

AI s'oppose formellement à toute pénalisation de dissimulation de visage, hormis dans des circonstances sanitaires ou de sécurité spécifiques, comme une atteinte disproportionnée et illégitime à la liberté d'expression.

En l'espèce, la création de ce délit constitue une atteinte disproportionnée, sans sécurité juridique suffisante, et sans que la condition de nécessité soit remplie. L'élément intentionnel du délit - « dissimuler volontairement » - peut recouvrir des intentions aussi bien légitimes que malignes (telles par exemple que le souhait de maintenir un anonymat pour un journaliste ou une personne célèbre, le respect de la vie privée, etc.), et ne justifie pas des sanctions.

Le parlement n'a respecté qu'*a minima* le principe de légalité de la loi pénale et des peines (qui impose que les délits, contrairement aux contraventions, comportent un élément intentionnel). L'ajout dans le texte de l'adverbe « volontairement » ne constitue pas une garantie suffisante. Masquer son visage, même de manière volontaire, ne peut, seul, correspondre à une intention délictueuse et rapproche l'élément intentionnel de l'infraction d'une présomption d'intention délictueuse.

L'article 4 de la proposition de loi énonce certes que cette dissimulation volontaire de tout ou partie du visage n'est punissable que si elle intervient « sans motif légitime », mais cette précision est insuffisante pour protéger des personnes manifestant pacifiquement sur la voie publiques contre des appréhensions par la police, des placements en garde à vue, des poursuites pénales. Quand bien même la personne poursuivie réussirait ensuite à démontrer qu'elle avait un motif légitime (se protéger du froid, des projectiles, des gaz, protéger sa vie privée et son image, refuser d'être reconnue sur des réseaux sociaux, ou encore en raison de croyances religieuses ou d'usages culturels), cela interviendrait trop tard, car elle aurait déjà été soumise à des formes de contrainte et des entraves à son droit de manifester complètement disproportionnées au regard du but poursuivi par le législateur.

La définition large de l'élément intentionnel – « volontairement »- ainsi que l'exception « sans motif légitime », peuvent à bon droit **faire craindre une inversion de la charge de la preuve**, en pratique, devant les juridictions pénales. Certes, il revient toujours, en théorie, au parquet de qualifier l'élément intentionnel et donc d'établir l'absence de motif légitime. Mais en pratique, rien dans la rédaction du texte n'empêche un glissement (souvent observé dans d'autres délits) vers des poursuites sur le modèle : la police ou le parquet retiennent la dissimulation volontaire de tout ou partie du visage et le contexte de la manifestation / le prévenu doit se justifier et expliquer pourquoi il s'est dissimulé le visage, pourquoi c'est légitime et non « suspect ».

Aussi, AIF considère que cette pénalisation de manifestants sur la base exclusive du port d'équipements de protection est illégale au regard du droit international. Elle peut mettre en danger la santé et la sécurité physique des manifestants qui se voient confisquer leurs équipements et peut avoir un caractère fortement dissuasif sur la liberté de manifester.

AIF s'inquiète en outre du fort pouvoir dissuasif de cette infraction, qui risque, à moyen terme en pratique de décourager un nombre important de manifestants pacifiques de se réunir sur la voie publique pour exprimer leurs opinions.

**Éléments de contexte** – le constat selon lequel des personnes au comportement violent infiltrer des manifestations et utilisent le port d'une cagoule, d'un T-shirt ou d'un foulard pour dissimuler leur visage et éviter ainsi d'être reconnus lorsqu'ils commettent des violences ou d'autres actes illégaux ne justifie pas, ni en nécessité ni en proportionnalité, une telle mesure restrictive de la liberté d'expression.

En outre, depuis 2016 et le mouvement social contre la loi travail, de nombreux manifestants pacifiques sont désormais communément amenés à se masquer le visage ou à utiliser des T-shirts, foulards, masques de protection industriels (en papier) ou des lunettes de plongée et des casques (de vélo ou de skate) utilisés dans le but de se protéger de l'usage intensif de gaz lacrymogène, ou de tirs tendus de lanceurs de balles de défense (LBD) et grenades de désencerclement. C'est aussi le cas pour les journalistes qui couvrent les manifestations, ainsi que pour les secouristes (« street medics »).

### **III. Peines complémentaires d'interdiction de manifester et inscription au fichier des personnes recherchées des peines complémentaires d'interdiction de manifester**

#### **Peines complémentaires d'interdiction de manifester et interdictions judiciaires préventives :**

**L'Article 6** de la proposition de loi ajoute l'interdiction judiciaire de manifester (qui existe déjà) à la liste des peines complémentaires que le juge peut prononcer pour certains délits nouveaux, tels que la commission d'actes de violences physiques mais aussi de dégradations matérielles commises lors de manifestations. Ces peines complémentaires s'appliquent en outre au délit nouvellement créé de dissimulation volontaire du visage (tout ou partie) en contexte de manifestation.

Ces peines étant complémentaires, elles se surajoutent nécessairement à une peine principale, qui peut être une peine d'emprisonnement ou d'amende. Lorsque la personne a été principalement condamnée à une peine de prison, l'interdiction de manifester commence à s'appliquer à la sortie de prison. Il s'agit donc d'une « double peine ».

La proposition de loi ajoute une peine d'emprisonnement d'un an et de 15000 euros d'amende pour la violation de cette interdiction judiciaire et complémentaire de manifester.

**L'article 6 bis** de la proposition de loi ajoute également cette interdiction judiciaire de manifester aux mesures de contrôle judiciaire, décidées par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention, c'est-à-dire pour des personnes mises en examen mais non encore jugées et donc présumées innocentes.

#### **Préoccupations d'Amnesty International France :**

AIF est opposé à cette peine complémentaire d'interdiction judiciaire de manifester, notamment pour son manque de nécessité et de proportionnalité au but poursuivi. Interdire - ponctuellement et au cas par cas - à une personne dont la violence est démontrée de manifester est une chose, lui interdire de manifester de manière générale pour une période qui peut atteindre plusieurs années, sans évaluation concrète des manifestations auxquelles elle pourrait se rendre ou non, constitue une atteinte excessive.

Cette atteinte est d'autant plus disproportionnée aux yeux d'AIF que l'interdiction de manifester à titre de peine complémentaire est elle-même sanctionnée par la création d'un nouveau délit pénal, punissable d'emprisonnement.

AIF s'oppose donc naturellement à l'extension, dans cette proposition de loi, de ce mécanisme à de nouvelles infractions.

#### **Inscription au fichier des personnes recherchées :**

**L'article 3** de la proposition de loi prévoit que ces peines complémentaires d'interdiction judiciaire de manifester soient désormais insérées dans les mentions du fichier des personnes recherchées. Les interdictions administratives de manifester n'y sont pas inscrites.

#### **Préoccupations d'Amnesty International France :**

AIF s'inquiète du recours large et potentiellement abusif par les autorités au fichage des personnes. Est ici en question la disproportion entre l'infraction initiale, parfois légère, telle que la dissimulation du visage ou le fait d'avoir participé, même indirectement, à des dégradations matérielles, et un fichage (dont l'effacement est difficile, long et souvent quasiment impossible à obtenir) pour une peine complémentaire, qu'AIF trouve en elle-même disproportionnée.