



CONSEIL CONSTITUTIONNEL

LOI VISANT A RENFORCER ET GARANTIR LE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC LORS DES MANIFESTATIONS

CONTRIBUTION DU SYNDICAT DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE AUX SAISINES DU 13 MARS 2019

Pour : le Syndicat de la juridiction administrative

Représenté par son président, M. Robin Mulo

Ayant son siège au

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise

2-4, boulevard de l'Hautil

B.P. 30322

95027 Cergy-Pontoise Cedex

Mel : sja@juradm.fr

Le Sénat a adopté le 12 mars 2019, en seconde lecture et dans les mêmes termes que l'Assemblée nationale en première lecture le 5 février 2019, la proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

Le Président de la République, soixante députés et soixante sénateurs ont déféré cette loi au Conseil constitutionnel, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, en vue d'un examen de sa conformité à la Constitution.

Par la présente contribution, le Syndicat de la juridiction administrative, organisation professionnelle majoritaire et apolitique des magistrats administratifs, entend faire valoir les remarques que cet examen appelle de sa part, s'agissant plus particulièrement des dispositions de la loi déferée ayant un impact sur l'activité des juridictions administratives.

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Il résulte d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, que sont notamment garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, ainsi que le principe du contradictoire (voir notamment : déc. n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011).

L'article 2 de la loi déferée crée une interdiction individuelle de manifester, prononcée par l'autorité administrative. Cette interdiction ne concernera en principe qu'une manifestation, mais le texte permet de prononcer une interdiction totale de manifester pendant une durée pouvant aller jusqu'à un mois. Cette mesure peut être assortie d'une obligation de « pointage ».

Les dispositions de cet article 2 méconnaissent cependant les exigences résultant de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui viennent d'être rappelées à un double titre.

I. Sur la méconnaissance des exigences résultant du caractère contradictoire de la procédure

Au regard du volume de décisions individuelles ayant vocation à être adopté par les préfets sur le fondement de l'article 2 de la loi déferée sur une période de temps extrêmement restreinte, les dispositions de cet article auront nécessairement pour effet un engorgement des juridictions, et notamment des juges des référés siégeant dans les tribunaux administratifs dans le ressort desquels sont domiciliés les destinataires des mesures, dans les jours ou heures qui vont précéder ces manifestations.

En effet, si les préfets notifient, sans doute tardivement au regard de la date et de l'heure prévues de la manifestation concernée, de très nombreux arrêtés d'interdiction, les juridictions se trouveront confrontées à la nécessité, pour remplir leur mission, de traiter dans des délais extrêmement contraints des recours en référé.

Face à ces référés, et en particulier ceux formés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative qui sont jugés en 48 heures et qui constitueront la seule voie de recours utile de nature à permettre la préservation effective de la liberté d'aller et venir de l'administré, il ne saurait être présumé que celui-ci sera en mesure de rassembler l'ensemble des éléments susceptibles de venir au soutien de ses prétentions dans un si bref délai. Par ailleurs, l'administration aura, quant à elle, les plus grandes difficultés à répondre utilement dans le cadre du débat contentieux dont le caractère contradictoire doit être respecté dans chaque instance juridictionnelle.

Il en résulte qu'en s'abstenant de prévoir, à l'article 2 de la loi déferée, des modalités particulières, s'agissant notamment des délais de notification des mesures, de nature à permettre le déroulement d'un débat utile et véritablement contradictoire, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence qu'il lui appartenait d'épuiser ainsi que les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

II. Sur la violation du droit à un recours juridictionnel effectif

Les deux hypothèses prévues par le nouvel article L. 211-4-1 du code de la sécurité intérieure, créé par l'article 2 de la loi déferée, méconnaissent également les exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées en ce qu'elles ne prévoient l'exercice d'aucune voie de recours effective contre les mesures individuelles prises en application de cet article.

La première de ces hypothèses s'appliquerait en l'absence de déclaration de manifestation, et permettrait l'exécution d'office de la mesure et sa notification, y compris au cours de la manifestation. Dans une telle configuration, la mesure est adoptée sans contrôle possible d'un juge, ni *a priori* ni *a posteriori*.

La seconde hypothèse, qui prévoit une notification 48 heures avant son entrée en vigueur, n'est guère davantage de nature à permettre une saisine utile du juge du référé-liberté, compte-tenu du temps nécessaire à la rédaction d'un recours puis à l'organisation par le juge des référés d'une audience publique, la communication de la requête à l'administration, de la production d'un mémoire en défense par le préfet, de la tenue de cette audience, de la rédaction de l'ordonnance et, enfin, de sa notification. La dispense de condition d'urgence, au demeurant pour le seul référé-liberté, est dénuée d'intérêt tant il est probable que l'urgence sera, sinon présumée, à tout le moins aisément reconnue, et n'est pas de nature à pallier l'absence de voie de recours effective sans laquelle l'administré ne pourra utilement se prévaloir de cette présomption d'urgence.

Un juge devant pouvoir examiner en toute hypothèse avant le déroulement de la manifestation le bien-fondé des motifs tant du prononcé de l'interdiction elle-même que du recours à la procédure dérogatoire de notification immédiate de celle-ci, les dispositions attaquées méconnaissent, dès lors, le droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office, le Syndicat de la juridiction administrative conclut à ce que les dispositions attaquées soient déclarées contraires à la Constitution.

Pour le SJA, le président,

Robin Mulo