

Conseil d'État

**N° 329477**

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**10ème et 9ème sous-sections réunies**

M. Aurélien Rousseau, rapporteur

Mme Hédary Delphine, commissaire du gouvernement

lecture du mercredi 23 février 2011

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu 1°), sous le n° 329477, la requête, enregistrée le 6 juillet 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNEMENTS DE SECOND DEGRE, dont le siège est 46, avenue d'Ivry à Paris (75647 Cedex 13) ; le SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNEMENTS DE SECOND DEGRE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°), sous le n° 329538, la requête, enregistrée le 8 juillet 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE, dont le siège est 104, rue Romain Rolland aux Lilas (93260) ; la FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie

publique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....  
Vu 3°), sous le n° 329990, la requête, enregistrée le 23 juillet 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. René Georges C, demeurant ..... ; M. C demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique ;

2°) de poser à la Cour de justice des Communautés européennes une question préjudicielle sur l'appartenance de la Polynésie française au territoire de la République ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....  
Vu 4°), sous le n° 330890, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 17 août et 2 novembre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, dont le siège est 34, rue Saint-Lazare à Paris (75009), M. Jean-Louis A, demeurant ... et M. Didier B, demeurant ... ; le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et les autres requérants demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestation sur la voie publique;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Aurélien Rousseau, Auditeur,

- les observations de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, de M. A et de M. B,

- les conclusions de Mme Delphine Hedary, rapporteur public ;

- La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, de M. A et de M. B ;

Considérant que les requêtes présentées par le SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNEMENTS DE SECOND DEGRE, la FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE, M. C, le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, M. A et M. B tendent à l'annulation du même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales :

Considérant que le SYNDICAT NATIONAL des ENSEIGNEMENTS DE SECOND DEGRE, le FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE et le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, organisations syndicales qui font usage de la liberté de manifester en appelant à des manifestations sur la voie publique, ont un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation du décret attaqué, dont ils soutiennent que l'application affecte les conditions d'exercice de cette liberté ; qu'il en va de même de M. A et de M. B, membres des instances du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, qui invoquent leur participation aux manifestations organisées par ce syndicat ;

Considérant qu'en revanche M. C, qui se borne à faire valoir sa qualité imaginaire de président de la Polynésie française et celle de résident en Polynésie, ne se prévaut ainsi d'aucune qualité lui donnant intérêt à contester ce décret, et n'est donc pas recevable à demander l'annulation du décret attaqué ; que sa requête doit dès lors être rejetée ;

Sur la légalité du décret :

Considérant que l'article 1er du décret attaqué insère au code pénal un article R. 645-14 qui punit de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public ; que le troisième alinéa de cet article précise que ses dispositions ne sont pas applicables aux manifestations conformes aux usages locaux ou lorsque la dissimulation du visage est justifiée par un motif légitime ;

En ce qui concerne la légalité externe :

Considérant qu'en édictant une mesure de police visant à traiter les comportements violents en marge des manifestations et en rendant passible de contravention la dissimulation volontaire du visage afin d'échapper à l'identification en cas de risque de perturbation de l'ordre public, le pouvoir réglementaire n'a pas excédé ses compétences, dans la mesure d'une part où le décret attaqué n'avait pas pour objet de réglementer la liberté de manifestation, et notamment pas d'interdire de manifester en dissimulant son visage, ni d'autre part, pour effet d'y porter atteinte, dès lors que ses dispositions ne peuvent régir le comportement des manifestants participant dans le respect de l'ordre public à une manifestation ; que, dès lors, le SYNDICAT NATIONAL DE L'ENSEIGNEMENT DE SECOND DEGRE et les autres requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué aurait été pris par une autorité incompétente ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'extrait du registre des délibérations du Conseil d'Etat en date du 16 juin 2009, communiqué par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et versé au dossier de l'instruction écrite contradictoire, que le texte du décret attaqué ne diffère pas de celui adopté par le Conseil d'Etat ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le texte du décret attaqué ne serait pas conforme à la version transmise par le Gouvernement au Conseil d'Etat ou à celle adoptée par le Conseil d'Etat doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines et des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant que le SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNEMENTS DU SECOND DEGRE, la FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE, ainsi que le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et MM. A et B, soutiennent que, méconnaissant par sa généralité et son imprécision le principe de légalité des peines résultant tant de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le décret attaqué méconnaît également les exigences du paragraphe 2 de l'article 10 et du paragraphe 2 de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatifs respectivement à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et d'association ;

Considérant que l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit le droit de toute personne à la liberté d'expression et prévoit que l'exercice de cette liberté peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à diverses fins dont la sûreté publique ;

Considérant que le terme de loi au sens de ces stipulations peut s'entendre d'une disposition réglementaire régulièrement publiée ; qu'il ressort des pièces du dossier que des mesures comparables, incriminant la recherche de l'anonymat dans l'exercice de la liberté de manifester, sont d'ailleurs en vigueur dans d'autres Etats européens ;

Considérant qu'eu égard à la définition précise des circonstances dans lesquelles la dissimulation a lieu, aux motifs qui sont donnés aux poursuites contraventionnelles et à l'exclusion explicite de toute contravention à l'encontre de manifestants masqués dès lors qu'ils ne procèdent pas à la dissimulation de leur visage pour éviter leur identification par les forces de l'ordre dans un contexte où leur comportement constituerait une menace pour l'ordre public que leur identification viserait à prévenir, les dispositions attaquées sont conformes tant aux exigences constitutionnelles du principe de légalité des infractions et des peines, qu'aux stipulations de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que dès lors les atteintes aux libertés d'opinion et syndicales qui pourraient résulter des dispositions attaquées, sont également conformes aux stipulations des articles 10 et 11 de cette convention ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'atteinte au principe de nécessité des incriminations et des peines :

Considérant que pour contester la nécessité de la peine prévue, les requêtes de la FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE, du SYNDICAT NATIONAL DES

ENSEIGNEMENTS DU SECOND DEGRE, ainsi que du SYNDICATS DES AVOCATS DE FRANCE et MM. A et B se bornent à alléguer la difficulté du constat des contraventions et leur inefficacité pour prévenir les comportements visés ; que ces circonstances sont sans incidence sur l'appréciation portée par les auteurs du décret, qui, au regard des comportements incriminés, des buts mêmes et de la nature des peines prévues, n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; que la mesure attaquée, dont la préservation de la sécurité publique établit la nécessité, ne porte pas non plus une atteinte disproportionnée aux droits et libertés garantis par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant enfin que la circonstance que le code pénal réprime diverses atteintes à la liberté de manifester ou des modalités de manifestations est sans incidence sur l'appréciation de la nécessité de la peine prévue par le décret attaqué ;

En ce qui concerne les autres moyens :

Considérant que contrairement à ce qui est soutenu par le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, les dispositions du décret attaqué exigent que chaque contravention ne puisse résulter que de l'établissement des faits devant le juge, sans qu'à aucun moment le constat de l'infraction par le procès-verbal ne puisse présumer de la qualification finalement retenue par l'autorité judiciaire ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que l'article R. 645-14 introduit dans le code pénal créerait une présomption de culpabilité contraire à la Constitution ou aux stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne peut qu'être écarté ;

Considérant que, si le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE soulève un moyen tiré de l'atteinte au respect des droits de la défense et au principe du contradictoire qui résulterait du décret, en ce que la preuve contraire serait difficile à apporter en cas de procès-verbal d'infraction, il ne ressort pas des pièces du dossier que la contravention créée par le décret attaqué, qui n'institue pas de mode de preuve différent du droit commun en matière contraventionnelle posé par l'article 537 du code de procédure pénale, soit contraire à ces principes ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret attaqué ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement au SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNEMENTS DE SECOND DEGRE, à la FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE, à M. C, au SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et à MM. A et B des sommes qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros ; qu'en l'espèce, la requête de M. C présente un caractère abusif ; qu'il y a lieu de condamner M. C à payer une amende de 3 000 euros ;

DECIDE :

-----

Article 1er : Les requêtes du SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNEMENTS DE SECOND DEGRE, de la FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE, de M. C, du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et de MM. A et B sont rejetées.

Article 2 : M. C est condamné à payer une amende de 3 000 euros.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNEMENTS DE SECOND DEGRE, à la FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE, à M. René Georges C, au SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et à MM. Jean-Louis A et Didier B, au Premier ministre, au garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et au receveur général des finances.