



**HAL**  
open science

# Mouvements sociaux et droit pénal: libertés fondamentales, répression et préservation de l'ordre public dans tous leurs états

Jean-François Dreuille

► **To cite this version:**

Jean-François Dreuille. Mouvements sociaux et droit pénal: libertés fondamentales, répression et préservation de l'ordre public dans tous leurs états. L'IRASCible: Revue de l'Institut Rhône-Alpin de sciences criminelles, 2021, 8, pp.135. hal-04848610

**HAL Id: hal-04848610**

**<https://hal.science/hal-04848610v1>**

Submitted on 19 Dec 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Mouvements sociaux et droit pénal : libertés fondamentales, répression et préservation de l'ordre public dans tous leurs états

Les conflits sociaux prennent des formes de contestations diverses. Ainsi, la grève est un mode d'expression d'un mécontentement très classique. L'occupation de l'espace public à des fins de manifestation, de protestation, de contestation, de revendication est également un procédé très usuel. L'occupation de l'espace privé à des fins similaires est encore concevable, mettant parfois à l'épreuve les catégories juridiques. Toutefois, cette dernière demeure le plus souvent hors du champ des principales incriminations développées dans cette étude : c'est notamment le cas lors de la constitution de ZAD (zone à défendre).

La manifestation relève des libertés publiques ayant valeur constitutionnelle<sup>1</sup>. Par ailleurs, la Cour européenne a construit un système protecteur de la liberté de manifestation, mettant à la charge des Etats des obligations positives<sup>2</sup>. Non seulement les Etats ne peuvent pas entraver de façon excessive cette liberté mais, en outre, ils doivent faire en sorte de la protéger, en assurant notamment la sécurité des manifestants<sup>3</sup>. Enfin, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU accorde une « *attention grandissante à la promotion et à la protection des droits de l'homme dans le contexte des rassemblements* »<sup>4</sup>. Le régime de la manifestation est essentiellement administratif. Par conséquent, le volet préventif est très important : l'organisation des manifestations est régie par le Code de la sécurité intérieure qui impose, en principe<sup>5</sup>, une déclaration préalable<sup>6</sup>. Cette formalité permet d'assurer la sauvegarde de l'ordre public, en permettant éventuellement aux organisateurs de se faire connaître, facilitant la prise de contact avec les autorités compétentes. Une négociation, pour le moins un dialogue, peut alors intervenir sur les modalités de la manifestation, sur le parcours, sur l'éventuelle coordination entre les services d'ordre prévus par les organisateurs et ceux des autorités publiques<sup>7</sup>. On perçoit, dès lors et déjà, la problématique des mouvements revendicatifs non structurés. Lorsque l'autorité compétente estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qui doit être notifié immédiatement aux

---

<sup>1</sup> Sur la constitutionnalisation du « droit d'expression collective des idées et des opinions », V. Déc. N° 94-352 DC, 18 janv. 1995 : Rec. Cons. const. 1995, p. 170 ; JO 21 janv. 1995, p. 1154 à 1156. – G. Lebreton, Libertés publiques et droits de l'homme : Armand Colin, 7e éd., 2005, p. 504. – Concernant plus spécialement la liberté de manifestation, V. Ph. Juen, La liberté de manifestation : Thèse, Lyon 2, 1999, p. 251 et s.

<sup>2</sup> En se fondant sur la liberté de manifester ses convictions (art. 9, CESDH), la liberté d'expression (art. 10, CESDH) et la liberté de réunion pacifique (art. 11, CESDH).

<sup>3</sup> V. not., CEDH 12 mai 2015, *Identoba et autres c/ Géorgie*, n° 73235/12.

<sup>4</sup> V. M. Kiai, Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, A/HRC/31/66, 2 fév. 2016, § 2.

<sup>5</sup> V. CSI, art. L. 211-1, al. 2 : sont dispensées de cette déclaration préalable les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux. L'usage ancien, et en principe ininterrompu, peut forger une coutume permettant aux organisateurs d'être dispensés de l'obligation de déclaration préalable. La nature de la manifestation importe peu : il peut s'agir aussi bien de manifestations folkloriques, de processions religieuses, de défilés commémoratifs, de sorties traditionnelles... Il s'agit d'une question de fait qui relève de l'appréciation du juge, en ce sens, V. M.-R. Tercinet, La liberté de manifestation en France : RD publ. 1979 p. 1017. Toutefois, l'autorité de police peut toujours interdire une manifestation de cette nature, en cas de risque de trouble de l'ordre public.

<sup>6</sup> CSI, art. L. 211-1, al. 1er. : sont soumis à déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes et d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique.

<sup>7</sup> Sur ce point, V. J.-M. Berlioz, Les manifestations : Rev. pol. nat. déc. 1987, n° 126. La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux maires des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus, avant la date de la manifestation. Elle est faite au représentant de l'Etat dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'État, v. CSI, art. L. 211-2, al. 1er. À Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police (Arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, visé par l'article L. 2512-13 du Code général des collectivités territoriales).

signataires de la déclaration au domicile élu<sup>8</sup>. En outre, des régimes particuliers peuvent être appliqués en cas de menace de trouble grave de l'ordre public. Il en est ainsi pour la prévention des manifestations armées<sup>9</sup> ou encore lors de la gestion de crise. La Constitution prévoit ainsi des situations de crise particulièrement graves dont la gestion est assurée par le gouvernement (état de siège prévu par l'article 36), ou directement par le président de la République (pouvoirs exceptionnels de l'article 16). En outre, le gouvernement a compétence, pour gérer une crise, par le biais de prérogatives exceptionnelles de puissance publique qu'il peut tirer de principes jurisprudentiels (théories de l'urgence, des circonstances exceptionnelles) ou encore de la loi (état d'urgence, par exemple). S'agissant des effets, d'évidents points de convergence apparaissent : ces régimes d'exception emportent le plus souvent un transfert de compétence, des pouvoirs de police accrus et, surtout, une justification des atteintes momentanées aux libertés individuelles et collectives. D'une actualité prégnante, l'état d'urgence<sup>10</sup> et l'état d'urgence sanitaire (L. du 23 mars 2020) n'échappent pas à ce constat, bien au contraire. La déclaration de l'état d'urgence confère au préfet la faculté d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté<sup>11</sup>. Le préfet peut encore - en application de ce régime - ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, dans les zones déterminées par décret, et interdire, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre. En outre, peuvent être interdits les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique, dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose<sup>12</sup>. Aux seules fins de garantir la santé publique, l'état d'urgence sanitaire est porteur également de mesures restrictives et privatives de droits et de libertés, d'une ampleur inédite<sup>13</sup> : le confinement généralisé à l'échelle de la nation entière en constitue le meilleur exemple. Au-delà des mesures prises par le ministre de la santé et dès lors que la menace se concrétise par une catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population, le premier ministre peut, par décret, prendre, aux seules fins de garantir la santé publique, des mesures restrictives de droits et de libertés individuelles ou collectives qui intéressent au premier chef notre objet d'étude : restriction ou interdiction de circulation des personnes et des véhicules ; limitation et interdiction des rassemblements sur la voie publique et des réunions de toute nature... S'agissant de régimes d'exception, il est impératif que des contre-pouvoirs soient à l'œuvre, d'autant plus lorsque le contrôle parlementaire est réduit à sa plus simple expression. Or, indubitablement, dans les périodes de crise et indépendamment d'un éventuel contrôle de constitutionnalité, le contrôle de légalité apparaît moins tourné vers la protection des libertés individuelles que vers un renforcement du contrôle de l'ordre public et *"la proportionnalité cède rapidement le pas à l'efficacité, dans une logique*

---

<sup>8</sup> CSI, art. L. 211-4.

<sup>9</sup> La prévention des manifestations armées est un apport de la loi du 21 janvier 1995, loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité dont l'article 16 a enrichi le décret-loi du 23 octobre 1935 d'un article 2 bis. Cette disposition a été intégralement reprise par l'article L. 211-3 du Code de la sécurité intérieure qui permet aux préfets d'interdire, pendant les vingt-quatre heures qui précèdent la manifestation et jusqu'à sa 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, lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public. L'interdiction doit être limitée aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès. La mesure, comme toute mesure restrictive de droits, doit être proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances.

<sup>10</sup> L. n° 55-385 du 3 avr. 1955 relative à l'état d'urgence ;

<sup>11</sup> Art. 4, 1°, L. n° 55-385 du 3 avr. 1955, préc.

<sup>12</sup> Art. 8, L. n° 55-385 du 3 avril 1955, préc.

<sup>13</sup> Pour une comparaison, v. not., J.-F. Dreuille, De l'état d'urgence à l'état d'urgence sanitaire : éléments de comparaison, RPDP 2020, p. 287.

*sécuritaire*"<sup>14</sup>. Sur ce point, les similarités entre état d'urgence de la loi de 1955 et état d'urgence sanitaire sont grandes.

Au regard des périodes troublées que la France a connues depuis la Révolution de 1789, l'époque actuelle est paradoxalement plus paisible et le risque de trouble de l'ordre public moins prégnant, les libertés fondamentales ayant été conquises. En 2002, ce constat a été dressé par le législateur lui-même dans la loi du 29 août d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure<sup>15</sup>, qui a redéfini la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles<sup>16</sup>. Il peut, par ailleurs, expliquer le faible nombre de décisions jurisprudentielles rendues en cette matière et l'intérêt tout relatif porté par la doctrine pénaliste à la notion d'attroupement, du moins jusqu'à une époque récente<sup>17</sup>.

Pour autant, des revendications contemporaines de natures sociales, économiques, environnementales, ou encore idéologiques, sont à l'origine de rassemblements spontanés ou formés à la suite de manifestations ou de réunions très diverses qui, parfois, dégèrent : comité anti-IVG ; anti-OGM ; mouvements altermondialistes ; mouvements de salariés à la suite de licenciements collectifs, de délocalisations d'entreprises ; oppositions entre groupes de chasseurs et associations pour la défense de la nature ; contestations d'opposants à l'engagement de la France dans un conflit armé ; revendications de lycéens ou d'étudiants contre la précarisation de leur situation et de l'emploi ; contestations d'agriculteurs ou de pêcheurs contre les décisions de l'Union européenne en matière d'importation, de quotas... ; lutte contre l'essor de la production d'électricité d'origine nucléaire, ou encore contre le développement des nanotechnologies ; manifestations contre la vie chère en Outre-mer ; oppositions aux lois sécuritaires et jugées liberticides<sup>18</sup>, etc... Apparaissent également des mouvements originaux, sans véritable structuration à l'aide des corps intermédiaires, plus difficilement contrôlables et sans interlocuteur identifié pour les autorités policières et politiques, rendant sans objet toute tentative de concertation préalable sur le déroulement de la manifestation. Le mouvement des "gilets jaunes" fin 2018 en constitue un exemple topique<sup>19</sup>, tout comme la constitution de zones à défendre<sup>20</sup> ou encore le mouvement Nuit debout du printemps 2016, initié dans la foulée d'une contestation sociale contre la loi travail<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> S. RENARD, « L'état d'urgence sanitaire : droit d'exception et exceptions au droit », RDLF 2020 chron. n°13.

<sup>15</sup> L. n° 2002-1094, 29 août 2002 : JO 30 août 2002, p. 14398.

<sup>16</sup> Compagnie républicaine de sécurité [CRS] et escadrons de gendarmerie mobiles [EGM] ; Sur l'organisation de ces forces dédiées au maintien de l'ordre, v. not., Rapp. AN n° 2794, 21 mai 2015, commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, N. Mamère et P. Popelin, p. 22 à 28.

<sup>17</sup> En revanche, les conséquences dommageables de l'attroupement nourrissent de façon plus prégnante les écrits des auteurs spécialistes de droit public. En application de l'article L. 211-10, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité intérieure, l'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements. Cette disposition a été récemment modifiée afin de permettre à l'Etat d'exercer une action récursoire contre les auteurs du faits dommageable (CSI, art. L 211-10, al. 2, mod. L. n° 2019-290 du 10 avril 2019, art. 9).

<sup>18</sup> Les manifestations contre le projet de loi relative à la sécurité globale en donnent un exemple récent.

<sup>19</sup> V. Cir. n° JUSD1831952C, 22 nov. 2018, relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit "des gilets jaunes": BOMJ n° 2018-11, 30 nov. 2018.

<sup>20</sup> V. not., ZAD barrage de Sivens ; Notre-Dame-des-Landes, v. Circ. n° JUSD1809833C, 9 avr. 2018, relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec l'opération d'évacuation de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes : BOMJ n° 2018-04, 30 avr. 2018.

<sup>21</sup> L. n° 2016-1088, du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Par ailleurs et *a priori* sans rapport, des rassemblements se créent, sur la voie publique, en marge d'événements qui constituent le plus souvent des prétextes à la commission d'infractions contre les personnes ou contre les biens, de façon assez récurrente : affrontements entre supporteurs, entre bandes rivales, nuit du nouvel an, nuit d'halloween..., ou dans des circonstances plus ponctuelles telles une élection présidentielle<sup>22</sup>, ou encore à la suite d'un simple contrôle de titre de transport qui dégénère<sup>23</sup> ou d'une interpellation qui tourne mal<sup>24</sup>. Incontestablement, l'augmentation des violences urbaines constitue un « *nouveau visage de la criminalité* »<sup>25</sup> qu'il paraît incongru de placer en parallèle de mouvements sociaux dont les ressorts ne sont pas similaires. Pour autant et alors même que les hypothèses décrites sont très disparates et les motivations des participants extrêmement variables, sur le terrain du droit pénal, des points de convergence apparaissent pour la raison que dans toutes ces situations l'espace public est occupé, potentiellement de façon illicite. Par conséquent, l'incrimination de participation délictueuse à un attroupement et plus généralement l'ensemble des incriminations liées à la notion d'attroupement peuvent trouver ici leur application<sup>26</sup>. De plus, la tendance à la radicalisation - recherchée ou subie - des mouvements de contestation et de revendication a pour effet de favoriser des comportements qui sont pénalement incriminés, et similaires à ceux relevés lors de violences urbaines. Très récemment, le projet de loi relative à la sécurité globale ne dément pas cette orientation en traitant par exemple, dans le même texte, la problématique de la surveillance des mouvements de rue et celle des tirs de mortiers dirigés contre les commissariats de police dans les quartiers sensibles<sup>27</sup>. On assiste donc à une sorte d'harmonisation de la réponse pénale, alors même que la présence de casseurs au sein des manifestations n'est pas nouvelle. En marge des manifestations légales, viennent souvent se greffer des individus prêts à en découdre avec les forces de l'ordre ou à se livrer à des dégradations en tout genre et au pillage. Pour autant, l'apparition, en France notamment, de *black blocs*<sup>28</sup> qui doivent être compris comme un mode d'action et non comme un groupe d'individus au profil sociologique homogène, est plus récente. Les participants à un *black bloc* sont préparés, structurés de façon méthodique et rompus aux techniques de harcèlement des forces de l'ordre et dégradent, le plus souvent, des biens tels que des établissements bancaires ou des enseignes ou franchises symbolisant

---

<sup>22</sup> Trois nuits d'intervention des forces de l'ordre au lendemain du 6 mai 2007 ; violences urbaines le soir du 23 avril 2017...

<sup>23</sup> Incident puis émeute à Paris, gare du Nord, le 27 mars 2007.

<sup>24</sup> Affaire Théo, Aulnay-sous-Bois, 2 février 2017.

<sup>25</sup> H. Moutouh, La loi et l'ordre : D. 2000, p. 163. Depuis le début des années 1980, quelques grandes agglomérations françaises ont connu le développement de rassemblements violents (cité des Minguettes à Vénissieux, dans la banlieue de l'agglomération lyonnaise en 1981 puis en 1983, Vaux-en-Velin en 1990, Sartrouville et Mantes-la-Jolie en 1991...) avec en point d'orgue les émeutes débutées, le 27 octobre 2005, à Clichy-sous-Bois et qui se sont étendues dans plus de vingt-cinq départements à la suite du décès accidentel de deux mineurs poursuivis par la police. Ces émeutes, sans précédent, en France, depuis les événements de mai 1968, ont conduit le Président de la République à déclarer l'état d'urgence (D. n° 2005-1386, 8 nov. 2005 portant appl. L. n° 55-385, 3 avr. 1955, NOR : INTX0500287D), dont la durée a été par ailleurs prolongée par la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005. V. not., JCl. Lois pénales spéciales, V° État d'urgence - Fasc. 20 : ÉTAT D'URGENCE, J.-F Dreuille.

<sup>26</sup> V. not., Cir. du 21 janvier 2003, relative à l'amélioration de l'action des services de police dans la lutte contre les violences urbaines (NOR : INTC0300009C), qui prévoyait expressément la possibilité de retenir les articles 431-3 et suivants du Code pénal. De plus et s'agissant de la réparation des dommages causés par les violences urbaines, le Conseil d'État a jugé, il est vrai de façon surprenante au regard des critères habituels de qualification, que ces violences entrent dans le champ de la législation relative à la responsabilité de l'État du fait des attroupements et rassemblements (CE, 29 déc. 2000, Assur. Générales de France : Juris-Data n° 2000-061711 ; Rec. CE 2000, p. 679 ; AJDA 2001, p. 164, chron. M. Guyomar et P. Collin).

<sup>27</sup> V. dans ce numéro, la rubrique « *sur le vif* » et les observations de Lou Deverchère.

<sup>28</sup> Pour des exemples de *black blocs* organisés sur le territoire national v. O. Cahn, La répression des « *black blocs* », prétexte à la domestication de la rue protestataire, APC 2010, p. 165 à 218, spéc. p. 167.

la société capitaliste mondialisée. Cette forme de radicalisation de l'action contestataire a suscité deux réactions pour maintenir l'ordre.

La première se traduit par un renforcement significatif de l'arsenal répressif. Pour ce faire, le législateur a usé de deux techniques. L'une, classique, a consisté à aggraver la répression, par exemple, en sanctionnant plus sévèrement le participant à un attroupement se dissimulant le visage ; la seconde, plus novatrice, participe de la consécration d'une répression anticipée. Il en est ainsi notamment lorsque le législateur incrimine la participation à un groupement en vue de la préparation de violences contre les personnes ou de destructions contre les biens<sup>29</sup>. La répression des violences urbaines utilisait déjà les mêmes techniques.

La deuxième affecte la conception du maintien de l'ordre. Classiquement, le maintien de l'ordre dans la culture française implique une mise à distance entre les forces de l'ordre et les manifestants, ainsi qu'une action coordonnée et collective, dans une logique d'évitement. L'objectif est de limiter dans une large mesure les contacts rapprochés, ainsi que les initiatives individuelles créant des situations de danger pour les personnes, aussi bien pour les fonctionnaires et militaires que pour les participants, augmentant ainsi le risque d'atteintes corporelles de part et d'autre<sup>30</sup>. La volonté politique de diversifier les missions en multipliant notamment les interpellations au cours des attroupements a impliqué de nouvelles formes de stratégies, complexifiant les opérations de maintien de l'ordre, davantage judiciairisées que par le passé<sup>31</sup>.

Dans le langage courant et selon le *Robert*, l'attroupement évoque un rassemblement, une réunion de personnes sur la voie publique ou encore une manifestation. Le *Littré* ajoute la notion de "rassemblement séditionnel". Il convient de lever toute ambiguïté : en droit, ces mots ne sont pas synonymes et correspondent à des notions juridiques distinctes recelant des régimes particuliers. Un auteur a tenté de faire de l'assemblée le dénominateur commun : l'assemblée, en tant que fait social et définie comme un groupe momentané d'hommes sur un point donné et dans un but commun, se manifesterait « sous trois activités principales : la réunion, assemblée qui pense et que l'échange des idées oppose à la manifestation, deuxième groupe de la grande famille, qui se caractérise dans la matérialisation d'un but par le nombre. Enfin, (...) l'attroupement, forme dégénérée de la réunion et de la manifestation plutôt maladie de l'espèce qu'entité distincte ». Cette approche n'évite pas la confusion entre réunion et attroupement et, surtout, entre manifestation et attroupement, dès lors qu'elle suggère que l'attroupement fait nécessairement suite à une réunion ou, plus certainement, à une manifestation. Il est pourtant essentiel d'être en mesure de distinguer ces notions qui oscillent entre deux extrêmes : libertés publiques, droits fondamentaux d'un côté, infractions pénales délictuelles de l'autre, avec un point de bascule entre les deux, qui n'est pas toujours évident à situer et qui est incontestablement le fruit d'une lente construction historique (I). Une fois le travail de qualification opéré, il sera alors possible de dévoiler les différents visages de la répression de la contestation sociale (II).

---

<sup>29</sup> C. pén., art. 222-14-2.

<sup>30</sup> Pour des exemples de modes opératoires d'entrée en contact rapide employés à l'étranger, notamment en Allemagne, et les conséquences pour les personnes, V. Rapp. conj. IGPN et IGGN, Minis. intér., relatif à l'emploi des munitions en opération de maintien de l'ordre, IGPN/E/n° 14-1899-I et n° 37351GGN/CAB/GCM, 13 nov. 2014, spéc. p. 30

<sup>31</sup> Sur ces points, v. égal., Rapp. AN n° 2794, 21 mai 2015, N. Mamère et P. Popelin, spéc. p. 52 ; Rapp. Déf. droits sur "Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie", déc. 2017, spéc. p. 5 à 11 ; J.-P. Frederic, La judiciairisation du maintien de l'ordre : des maux...aux actes !, AJ pénal 2013. 20.

## **I Entre libertés publiques et comportement délictuel : d'une lente construction du droit de se réunir et de manifester à la répression de l'attroupement**

Les articles 431-9 à 431-12 actuels du Code pénal qui, d'ailleurs, ne sont pas les seuls textes applicables, sont le fruit d'une évolution historique qui montre que la distinction entre les réunions, manifestations et autres attroupements est relativement récente. Les apports de cette évolution paraissent par conséquent indispensables à la compréhension des notions mais également pour mesurer à travers les périodes l'intensité de la réaction étatique face à la contestation (A). Il sera alors possible de définir avec davantage de précision les notions de réunion, manifestation et attroupement pour concentrer le développement sur celles qui ont un lien direct avec l'occupation de l'espace public lors des mouvements sociaux (B).

### **A. De la réunion et de la manifestation à l'attroupement : les apports de l'évolution historique**

Alors même qu'il peut paraître artificiel et arbitraire de séquencer les périodes de l'histoire, la profusion de textes invite à adopter cette méthode qui présente l'avantage de fixer des repères chronologiques pour le lecteur. Par conséquent, il sera distingué quatre périodes, sans considération pour leur durée respective, de l'Antiquité à l'ancien droit (1°), le droit intermédiaire (2°), du code pénal de 1810 à l'ordonnance du 4 juin 1960 (3°) et enfin de l'ordonnance du 4 juin 1960 au droit en vigueur (4°).

#### **1. De l'Antiquité à l'ancien droit**

L'antiquité gréco-latine a essentiellement pratiqué la réunion politique, sous forme de gouvernement dans la démocratie directe. Ces réunions constituaient donc le mode même de la vie publique et avaient pour objet des prises de décision dans un but législatif ou exécutif<sup>32</sup>. À l'évidence, ces réunions, souvent tenues en plein air, à l'Agora ou au Forum, ne poursuivaient pas le même objet que les réunions publiques ou autres manifestations plus contemporaines. Il est délicat, en dehors de ce contexte, d'affirmer ou d'infirmer l'existence d'une liberté de réunion. À Rome, quelques textes semblent édicter un régime de faveur, notamment pour les réunions religieuses, ce qui laisserait entendre que les réunions d'un genre différent étaient illicites<sup>33</sup>. Sous l'Empire, la loi romaine vise essentiellement à proscrire les rassemblements tumultueux : elle sanctionne les personnes armées ou trop nombreuses qui participent à des réunions encombrant la voie publique. Quelques textes épars sont édictés contre l'attroupement séditieux, dont le but est d'attenter à la sûreté de l'État. Les armes et la foule constituent la criminalité de l'attroupement ("*in eadem causa sunt qui turbae seditionisve faciendae consilium inierint, servosve aut liberos homines in armis habuerint*" Dig. Lib. XLVIII tit. VI, loi 3, *prooemium*) qui requiert la réunion d'au moins dix personnes (Dig. lib. XLVII, tit. VIII, *De vi bonorum raptorum et de turba*, loi 4, Ulpian, § 3). Perçu comme un crime de lèse-majesté, sa répression est très sévère et atteint son paroxysme sous le Bas-Empire : une constitution de l'an 451, insérée dans le Code Justilien (Lib. I, tit. XII, loi 5), punit les individus attroupés de la peine de mort<sup>34</sup>.

Sous l'ancien droit, la monarchie franque connaît les assemblées, ayant essentiellement pour but de faire approuver la politique du Roi par le peuple (champ de mars et champ de mai) ou par les grands

---

<sup>32</sup> V. not., M. Le Clère, préc., p. 8.

<sup>33</sup> V. not., L. Dupriez, La liberté de réunion : A. Lesigne, Bruxelles, 1887 ; *contra*, R. Berthon, Le régime des cortèges et des manifestations en France : Thèse, Paris, 1938, p. 33 et s.

<sup>34</sup> V. J. Girieud, Du régime des attroupements, Étude historique et critique : Thèse, Aix 1901, spéc. p. 18 et s.

du royaume (plaids généraux)<sup>35</sup>. Au début de la période féodale, aucun texte n'interdit formellement les réunions, et la faiblesse de l'autorité royale constitue plutôt un facteur favorable à la tenue de réunions, essentiellement d'ordre politique ou économique, permettant notamment la défense d'intérêts corporatistes. Dans un second temps, marqué par l'affermissement progressif de l'autorité royale, les textes prohibant les réunions se multiplient. Une ordonnance royale du 12 septembre 1343, dénuée d'ambiguïté, constitue un premier avertissement menaçant : "*Qu'aucun ne soit si hardi de faire assemblée sous couleur de confrérie ou autrement*"<sup>36</sup>. Par la suite, sous le règne de Charles VI, plusieurs lettres royales amplifient les interdictions ou, de façon plus nuancée, instaurent un régime préventif réglementaire<sup>37</sup>. Les rois qui lui ont succédé renouvellent ces interdictions, dans des termes similaires<sup>38</sup>. La tolérance à l'égard des réunions ne poursuivant pas un but illicite décroît. Au cours des XVIIe et XVIIIe siècles, la tenue de réunions et manifestations est admise, mais ces dernières sont soumises à une autorisation expresse, rarement accordée (déclarations des 27 mai 1610, 1er juin 1686 et 14 mai 1724). Le pouvoir royal craint les rassemblements, notamment armés, d'où une répression sévère des attroupements, ou encore les réunions entre coreligionnaires non catholiques. L'Ancien régime a été témoin d'un certain nombre de désordres, notamment dans les campagnes, à l'occasion de jacqueries paysannes, dont les causes pouvaient être très diverses (manifestations contre la gabelle, politique des grains...). Les expressions ne manquent pas pour désigner ces soulèvements. Ainsi, outre la jacquerie, un auteur évoque-t-il les effrois campagnards, remuements, émotions populaires ou autres tumultes urbains<sup>39</sup>. Pour autant, aucune loi générale ne réprimait les attroupements et les émeutes. Il est en revanche possible de trouver trace d'une ébauche de législation à travers les édits ou ordonnances du Roi, les arrêts du Parlement ou encore les ordonnances de police. Bien que ces décisions fussent prises ou rendues à la suite d'évènements particuliers et à des époques différentes, elles permettent de tirer au moins un enseignement : l'Ancien droit établissait déjà la distinction entre les attroupements sans arme et les attroupements armés<sup>40</sup>. L'intérêt de cette distinction est patent s'agissant de la procédure (cas royal ou cas prévôtal, selon les articles 11 et 12 du titre premier de l'Ordonnance criminelle d'août 1670), mais également s'agissant de l'intensité de la répression. En effet, l'Ancien Régime se caractérise, d'une part, par la faiblesse des moyens et le manque d'organisation du maintien de l'ordre, particulièrement au cours de la période précédant le règne de Louis XIV, d'autre part, par la sévérité de la répression. Ainsi, la peine de mort peut être encourue par ceux qui composent l'attroupement. Plusieurs textes sont en ce sens<sup>41</sup>, même si l'interprétation doctrinale laisse à penser que certaines conditions devaient être remplies, et notamment la commission de violences<sup>42</sup>. Par ailleurs, l'Ordonnance criminelle d'août 1670 distingue l'émotion populaire, qui tend simplement à troubler le bon ordre, de la sédition, qui implique une idée de révolte<sup>43</sup>. En revanche, les assemblées et manifestations

---

<sup>35</sup> V. not., P.-Cl. Timbal, A. Castaldo, Histoire des institutions publiques et des faits sociaux : Précis Dalloz, 10e éd., 2000, n° 25

<sup>36</sup> Rec. des lois françaises, t. IV, p. 476 ; V. notamment, M. Le Clère, préc., p. 8 ; R. Berthon, préc., p. 36

<sup>37</sup> Lettre de 1407, défendant de faire assemblée sans la permission du Roi ; Lettres des 15 juillet et 30 août 1413, du 18 mai 1413, défendant à toute personne, même possédant fief, de s'assembler sans armes, sans ordre.

<sup>38</sup> Une ordonnance de Charles VIII du 25 novembre 1487 défend de faire assemblée ou congrégation de gens ou mauvais garçons ; une déclaration de François Ier, d'août 1546, défend à tous les gentilshommes de former aucune assemblée et d'en venir aux voies de fait pour querelle particulière.

<sup>39</sup> G. Carrot, Le maintien de l'ordre en France au XXe siècle : Henri Veyrier et Kronos, 1990, spéc. p. 9.

<sup>40</sup> V. notamment, J. Girieud, préc.

<sup>41</sup> Édit de juillet 1561, Ordonnance de Blois de 1576, Ordonnance du 5 mai 1775 dont la rigueur a néanmoins été atténuée très rapidement par une proclamation royale du 11 mai 1775.

<sup>42</sup> En ce sens V. J. Girieud, préc., p. 28

<sup>43</sup> V. L. Larrieu, Histoire de la maréchaussée et de la gendarmerie, Des origines à la quatrième République : Phénix Éditions



traditionnelles bénéficient d'un traitement plus permissif, de même qu'une certaine tolérance s'instaure à l'égard des réunions qui se tiennent dans les cabinets de lecture, les cafés, les salons, lieux dans lesquels peuvent être relayés les nouveaux courants de pensée philosophique qui émergent progressivement (malgré la dissolution, qui apparaît symbolique, en 1731, du club de l'Entresol). Malgré les textes et l'apport de la doctrine, Pothier déclarant que nulle assemblée ne peut se tenir sans l'autorité du souverain<sup>44</sup>, le nombre d'assemblées et de rassemblements sur la voie publique (le terme de manifestation est apparu plus tardivement) s'est amplifié à la veille de la Révolution, principalement en raison d'un contexte économique et financier désastreux, qui a précipité la chute de l'Ancien Régime.

## 2. Le droit intermédiaire

L'absence de lois générales préexistantes, conjuguée aux troubles importants de la période révolutionnaire trouvant principalement leur source dans la conquête de la liberté, explique le foisonnement des textes relatifs à l'attroupement dans le droit intermédiaire. En effet, cette période traduit notamment une aspiration forte pour la liberté de réunion : même si elle n'est pas expressément consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, elle découle de l'article 11 relatif à la libre communication des pensées et des opinions : "*La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la Loi*". Or pour exprimer, pour communiquer leurs opinions, il est naturel que les hommes puissent se réunir. À ce titre, la liberté de réunion apparaît fondamentale, dès lors qu'elle conditionne l'existence de la liberté d'expression ou encore de religion<sup>45</sup>. Du reste, l'article 62 du décret du 14 décembre 1789 affirme le droit pour tout citoyen de se réunir paisiblement et sans armes. Puis, la Constitution de 1791 garantit la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant les lois de police. Les réunions sont alors essentiellement organisées dans le cadre d'associations, de clubs, ce qui tend à expliquer les avatars de la liberté de réunion au cours de la période révolutionnaire : d'abord largement acceptés<sup>46</sup>, les associations, les clubs, les sociétés populaires sont peu à peu remis en question par la Convention, consciente du trouble qu'ils peuvent semer au sein de la nation. Cette réaction a pour effet de limiter, indirectement, la portée de la liberté de réunion. À cela s'ajoute, en parallèle, la répression contre les attroupements dont seuls les principaux textes seront succinctement présentés<sup>47</sup>. Dès 1789, plusieurs textes sont adoptés par l'Assemblée nationale constituante, contrainte de freiner l'ardeur populaire. Ainsi, le 14 août une loi confère aux autorités civiles la compétence exclusive en matière de maintien et de rétablissement de l'ordre public. L'autorité militaire ne peut dès lors intervenir que sur réquisitions desdites autorités. Puis, le décret des 21 octobre-21 novembre 1789, dit loi martiale, constitue la première pierre de l'édifice législatif sur l'attroupement, sans toutefois permettre de délimiter association, réunion et attroupement. Aux termes de ce texte, lorsque la tranquillité publique était menacée, l'autorité municipale devait déclarer que la force militaire allait être déployée à l'instant pour rétablir l'ordre. Au préalable, un formalisme particulier devait être respecté : un drapeau rouge devait être exposé "*à la maison de ville et dans toutes les rues et carrefours*". En outre, le texte permettait à des

---

<sup>44</sup> Par conséquent, la tenue d'assemblée sans cette permission constitue un attentat : Pothier, *Traité de Procédure criminelle*, 1778, sect. I, art. 2, § 2.

<sup>45</sup> V. not., G. Lebreton, *Libertés publiques et droits de l'homme* : Armand Colin, 7e éd., 2005, p. 504.

<sup>46</sup> Par ex., les clubs des Cordeliers, des Jacobins sont reconnus par la loi des 13-19 novembre 1790 et par le décret du 13 juin 1793 interdisant aux autorités constituées de troubler les citoyens dans le droit qu'ils ont de se réunir en sociétés populaires, de plus l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793 affirme à nouveau le droit d'assemblée).

<sup>47</sup> Pour une étude plus détaillée, v. notamment J. Girieud, préc., p. 30 et s.

représentants des personnes rassemblées d'exposer leur grief à un officier municipal, avant de se séparer paisiblement. À défaut, un protocole de dispersion avec trois sommations ou feu immédiat en cas de violence devait être suivi. En cas de dispersion paisible, seuls les instigateurs pouvaient faire l'objet de poursuites. En revanche, les sommations demeurées sans effet justifiaient alors l'usage de la force et la répression des participants. L'intensité des peines variait selon que ces derniers étaient ou non porteurs d'une arme, selon encore que des violences avaient été, ou non, commises. C'est en application de ces dispositions que le 17 juillet 1791 le maire de Paris demanda l'intervention de la garde nationale qui ouvrit le feu sur le peuple ameuté dans le Champ-de-Mars. Cet événement tragique incita le législateur à adoucir dans une certaine mesure la rigueur de la loi martiale. Ainsi, le décret des 26-27 juillet, 3 août 1791, empruntant à l'Ordonnance criminelle de 1670 la distinction entre l'émeute populaire et la sédition, modifie la loi martiale. Il fixe à quinze le nombre de personnes nécessaires pour constituer un attroupement séditieux et donne une définition légale de l'attroupement : est réputé attroupement séditieux, et puni comme tel, tout rassemblement de plus de quinze personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement (art. 9). Il précise encore les cas d'emploi de la force (art. 25) : "*les dépositaires des forces publiques (...) ne pourront déployer la force des armes que dans trois cas : si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux-mêmes, s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou les postes dont ils sont chargés, s'ils y sont expressément autorisés par un officier civil*".

Dans cette dernière hypothèse la force ne peut être déployée qu'après les formalités prescrites par les articles 26 et 27 du décret, prévoyant notamment l'énoncé à haute voix d'une sommation solennelle : "*Obéissance à la loi, on va faire usage de la force, que les bons citoyens se retirent*". La sommation, en principe réitérée trois fois, est précédée par un ban de tambour. L'article 28 énumère les officiers publics chargés des sommations. Il s'agit, et la précision est importante, d'un officier civil (procureur de la commune, commissaire de police, officier municipal, juge de paix du canton, juge de paix de la ville...), ce qui doit rendre impossible l'intrusion d'un militaire dans la gestion de la vie publique et éviter les tentations d'un coup d'État<sup>48</sup>. La dispersion des attroupements rentrait dans le service ordinaire de la gendarmerie, apparaissant alors comme une force essentiellement obéissante. Des peines réprimant la résistance à l'autorité sont par ailleurs prévues, notamment dans le Code pénal de 1791 (l'échelle des peines est large : de quatre ans de fers à la peine de mort), puis dans divers décrets dont la sévérité varie au gré de la succession des différentes périodes révolutionnaires. Dès lors, les nombreuses modifications, de circonstance, conduisent à une législation confuse composée de moult dispositions le plus souvent inconciliables. Ainsi, la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) bannit les sociétés populaires (art. 361), cantonne l'exercice des droits politiques des citoyens aux assemblées primaires ou communales (art. 363) et interdit les attroupements armés (art. 365) et même non armés (art. 366).

### **3. Du code pénal de 1810 à l'ordonnance du 4 juin 1960**

Le code pénal de 1810 ne rompt pas avec l'esprit des textes révolutionnaires et ne gomme pas les zones d'ombre, bien au contraire. Aux termes de son article 291, "*nulle association de plus de vingt personnes dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société*". La confusion entre les associations et les réunions est patente et découle du titre même de la section VII : "Des associations ou réunions illicites". Il ne fait aucun doute que les restrictions visent également la liberté de réunion<sup>49</sup>. Sous le Premier

---

<sup>48</sup> En ce sens, V. M. Le Clère, préc., p. 59.

<sup>49</sup> V. not., M. Le Clère : thèse préc., p. 11.

Empire, le despotisme intérieur limite considérablement le risque de soulèvement et d'attroupement. Le calme à l'intérieur de l'Empire explique l'absence de dispositions législatives nouvelles. Alors que le Code pénal de 1810 prévoit la répression des bandes armées, de la réunion séditieuse ou encore de l'attroupement qui aura empêché les citoyens d'exercer leurs droits civiques, il n'ajoute aucune disposition relative à l'attroupement au sens où la législation antérieure l'entendait.

Les troubles consécutifs à la Révolution de 1830 ont, en revanche, conduit à l'adoption d'un nouveau texte qui a pour objectif d'unifier la législation, héritée du droit intermédiaire. Par la loi des 10-11 avril 1831, le législateur entend prévenir et réprimer les attroupements. À cette fin, il opte pour une pénalité plus modérée et plus proportionnée à la gravité des faits. Privilégiant ainsi la légèreté de la sanction et, partant, son efficacité, le législateur souhaite avant toute chose rendre inutile l'emploi de la force. La loi crée donc un délit nouveau, constitué par la simple désobéissance, par le refus de se séparer de l'attroupement, même inoffensif. Le délit est en principe constitué dès que les sommations demeurent sans effet quel que soit le but de l'attroupement, alors même que ce dernier se déroulerait dans le calme, sans risque de trouble à l'ordre public.

La chute de la Monarchie de Juillet et la proclamation de la Deuxième République en 1848 commandent d'harmoniser la législation sur les attroupements avec la proclamation de nouvelles libertés, notamment la liberté des réunions publiques. En effet, la fin de la monarchie de Juillet est marquée par la campagne des banquets, organisés par les partisans de la réforme électorale (1847). Leur principe est simple : la loi prohibe la réunion, elle n'interdit pas à des personnes de déjeuner ensemble. Ces banquets ont d'abord été tolérés, n'entrant pas dans le champ des dispositions pénales, puis interdits le 21 février 1848, en raison de leur nombre et de leur influence croissante. Cette réaction précipita la révolution et la chute de la monarchie de Juillet. Le Gouvernement provisoire proclamait le 19 avril 1848 : « *les clubs sont pour la République un besoin, pour les citoyens un droit* ». Cette période marquerait la date de naissance de la manifestation en France<sup>50</sup>, même si naturellement les mouvements sociaux trouvant un mode d'expression dans la rue sont plus anciens<sup>51</sup>. Pour autant, les manifestations de rue sont très rapidement réprimées par la troupe : elles sont alors perçues uniquement comme une forme de subversion, ce qui explique là encore le rapprochement inévitable entre les notions de manifestation et d'attroupement. La liberté de réunion, sous toutes ses formes, fait peur, et pas uniquement au pouvoir en place, le spectre de la Terreur est encore présent. Aussi, un changement de cap est-il intervenu rapidement : d'abord par une première loi des 7-9 juin 1848, sur les attroupements, ensuite par un décret du 25 juillet 1848, qui soumet les réunions, mêmes privées, et les clubs à une déclaration, à la publicité des séances et à l'exclusion des femmes, enfin par la loi du 9 août 1848 sur l'état de siège, permettant d'interdire les réunions. La loi des 7-9 juin 1848 améliore celle de 1831 en ne considérant plus comme un acte punissable le seul fait de s'attrouper sans arme sur la voie publique. L'attroupement ne le devient que lorsqu'il peut troubler la tranquillité publique. Demeure la question de l'appréciation du risque d'un tel trouble : en l'absence de précisions légales, il revient à l'autorité chargée de maintenir l'ordre sur la voie publique, d'en apprécier le risque. Par ailleurs, l'article 2 de la loi définit l'attroupement armé en prévoyant deux hypothèses distinctes : l'attroupement est armé quand plusieurs des individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées ou lorsqu'un seul de ces

---

<sup>50</sup> V. not., V. Robert, *Aux origines de la manifestation en France (1789-1848)*, in *La manifestation*, P. Favre (dir.) : Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1990, p. 69 à 89, spéc. p. 86. – V. également Ph. Juen, *La liberté de manifestation* : Thèse Lyon II, 1999, p. 21 et s.

<sup>51</sup> L'Ancien Régime a été témoin d'un certain nombre de désordres, notamment dans les campagnes, à l'occasion de jacqueries paysannes dont les causes pouvaient être très diverses : manifestations contre la gabelle, politique des grains...

individus, porteur d'arme apparente, n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là même qui en font partie<sup>52</sup>.

Après des débuts autoritaires<sup>53</sup>, le second Empire est marqué par la loi du 6 juin 1868, d'essence plus libérale et qui, paradoxalement, contribua à sa chute, en accentuant la rupture entre le régime et la classe ouvrière qui a su tirer parti du droit de réunion consacré par cette loi<sup>54</sup>. Vient ensuite la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques dont les apports sont conséquents : la loi nouvelle supprime toute autorisation préalable, tout en maintenant un régime préventif, avec un régime de déclaration ayant pour but de préserver l'ordre public<sup>55</sup>. L'article 6 est important en ce qu'il prohibe la tenue de réunions sur la voie publique : la distinction entre réunion publique et manifestation est esquissée. En effet, la liberté de réunion ne s'étend pas à l'activité manifestante<sup>56</sup>.

Par la suite, la loi du 30 juin 1881 a été modifiée à plusieurs reprises, notamment par la loi du 28 mars 1907<sup>57</sup> qui a abrogé ses articles 2 à 4, relatifs à la déclaration préalable (l'article 8 est également modifié, afin de tenir compte de cette abrogation). Dès lors, le principe de la liberté de réunion est affirmé avec plus de force encore : aux termes de l'article 1er, les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> Le régime de l'attroupement varie précisément selon qu'il est armé ou non, qu'il s'agisse du formalisme des sommations. Un attroupement armé peut être dispersé après uniquement deux sommations, V. J. Girieud, préc., p. 84) ou encore de l'intensité de la répression pénale. À ce dernier titre, l'article 4 de la loi de 1848 instaure une échelle des peines relativement complexe, dépendant à la fois des circonstances de l'attroupement (attroupement nocturne notamment, constituant une circonstance aggravante du seul attroupement armé), mais encore de l'usage ou non de la force après les sommations, v. J. Girieud, préc., p. 114 et s. Par ailleurs, l'article 6 crée le délit de provocation directe à l'attroupement. La provocation est constituée par des discours proférés publiquement et par des imprimés affichés ou distribués. Enfin et sur le terrain de la procédure cette fois, la loi efface la distinction établie par la loi des 10-11 avril 1831 entre l'attroupement politique (compétence de la cour d'assises) et l'attroupement non politique (compétence du tribunal correctionnel). La compétence des juridictions criminelles est instaurée uniformément, qu'il s'agisse de délits ou de crimes d'attroupement (art. 10), ce qui laisse percevoir la nature politique de l'infraction. Il convient juste d'ajouter que le décret des 25-28 février 1852 abroge la compétence de la cour d'assises en matière de délits d'attroupement.

<sup>53</sup> Notamment en raison du décret du 25 mars 1852, qui proscriit les réunions publiques et qui subordonne à autorisation préalable toute réunion de plus de vingt personnes quel que soit son objet.

<sup>54</sup> Sur cet aspect, V. A. Dalotel, A. Faure, J.-Cl. Freiermuth, *Aux origines de la commune, Le mouvement des réunions publiques à Paris 1868-1870* : François Maspero, Paris, 1980, p. 15 et s., spéc. p. 31. Le droit de réunion demeurait strictement encadré : déclaration préalable (autorisation maintenue pour les réunions politiques), délai de trois jours francs, bureau composé d'un président et de deux assesseurs, chargés de maintenir l'ordre, présence d'un commissaire de police...

<sup>55</sup> Aux termes de l'article premier, "*les réunions publiques sont libres, elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions, présentées par les articles suivants*" (DP 1881, 4, p. 101). Ainsi, l'article 2 prévoit que toute réunion publique doit être précédée d'une déclaration indiquant le lieu, le jour et l'heure de la réunion. En outre, la déclaration doit être signée par deux personnes, dont l'une est domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu, qui doivent jouir de leurs droits civils et politiques. La déclaration doit mentionner leur nom, qualité et domicile. Les déclarations sont faites : à Paris, au préfet de police ; dans les chefs-lieux de département, au préfet ; dans les chefs-lieux d'arrondissement, au sous-préfet, et dans les autres communes, au maire. La déclaration a donc pour but de préserver l'ordre public, il est possible de lui assigner un second objectif : l'autorité publique, ainsi avertie de la tenue d'une réunion, doit assurer la protection du droit de réunion, en ce sens, V. R. Berthon, préc., p. 49. La réunion ne peut avoir lieu qu'après un délai d'au moins vingt-quatre heures (délai réduit de deux heures pour les réunions publiques électorales, en application de l'article 3).

<sup>56</sup> En ce sens, V. Ph. Juen, thèse préc., p. 26

<sup>57</sup> DP 1907, 4, p. 57.

<sup>58</sup> Seul le régime de Vichy a rétabli cette obligation qui fut supprimée de nouveau à la Libération. L'Église catholique n'est pas étrangère à cette modification de la loi de 1881, en ce sens, V. R. Berthon, préc., p. 51, alors même qu'elle bénéficiait déjà d'un régime dérogatoire : l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 (sur la séparation

Alors que l'attroupement et la réunion publique font l'objet de dispositions particulières, la manifestation n'est régie par aucun texte. Néanmoins, le maire pouvait tirer de l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 la faculté de restreindre les libertés, et donc les cortèges et manifestations, pour assurer le maintien de l'ordre public<sup>59</sup>. Il a fallu attendre des manifestations particulièrement sanglantes au cours du mois de février 1934<sup>60</sup>, pour que les manifestations fassent l'objet d'une réglementation. Ainsi, le décret-loi du 23 octobre 1935, portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, soumet à déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique<sup>61</sup>. Il est rappelé que "*les réunions sur la voie publique sont et demeurent interdites dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1881, article 6*" (art. 1er, al. 1<sup>er</sup>) et le décret ne s'intéresse qu'aux seuls organisateurs de la manifestation, en créant un régime de déclaration préalable, exception faite des sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux (art. 1<sup>er</sup>, al. 2). En second lieu, ce décret fit l'objet d'une interprétation très restrictive de la part du pouvoir exécutif : une circulaire du ministre de l'Intérieur (M. Paganon), du 27 octobre 1935, entérine la confusion, entretenue par la pratique des autorités locales, entre la manifestation et la réunion publique. Cet extrait est édifiant : "*les instructions nouvelles concernant l'application du décret (-) permettront aux maires et aux préfets d'interdire toute manifestation, quelle qu'elle soit, susceptible de provoquer une effervescence de nature à compromettre l'ordre public. Des arrêtés d'interdiction visant ces réunions pourront être pris quand, du fait de la période choisie, du lieu où elles doivent se dérouler, elles seront de nature à faire redouter des incidents, des troubles tels que les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique*". En d'autres termes, le maire a toute latitude dans l'appréciation du risque de trouble de l'ordre public, dont la notion semble plus que jamais évanescence. La portée de ce texte doit être nuancée au regard de sa nature, mais également en raison de l'étatisation de la police dans de nombreuses communes. Il n'en demeure pas moins que la circulaire Paganon conduisit à un recul de la liberté de manifestation et de réunion, esquissée par le Conseil d'État dans l'arrêt Benjamin<sup>62</sup>. Les circulaires plus contemporaines attestent que l'interprétation par le pouvoir exécutif des dispositions du décret-loi de 1935 demeure très restrictive à l'égard de la liberté de manifester<sup>63</sup>. En d'autres termes, si la loi ne prévoit pas un régime d'autorisation, mais simplement de déclaration, l'autorité compétente dispose malgré tout d'une marge de manœuvre relativement importante pour s'opposer à la manifestation : les différentes circulaires, précitées, ont pu d'ailleurs influencer sur la pratique des autorités administratives, appréciant davantage la manifestation comme une tolérance et non comme l'expression d'une liberté. Toutefois, le référé-liberté applicable en la matière est de nature

---

des églises et de l'État dispense des formalités de l'article 8 de la loi de 1881 sur les réunions publiques de caractère cultuel, DP 1905, 4, p. 1.

<sup>59</sup> V. R. Berthon, préc., p. 92. Pour autant, c'est davantage un raisonnement par analogie, contestable, avec l'article 6 de la loi de 1881, interdisant la tenue de réunions sur la voie publique, que le risque de trouble de l'ordre public, qui incite certains maires à interdire des manifestations (sur la légalité des arrêtés d'interdiction, V. notamment R. Berthon, préc., p. 95 et s.

<sup>60</sup> V. G. Carrot, préc., p. 73 et s.

<sup>61</sup> JO, 24 oct. 1935.

<sup>62</sup> En ce sens, V. Ph. Juen, thèse préc., p. 71 ; CE, 19 mai 1933 : Rec. CE 1933, p. 541 ; S. 1934, 3, p. 1, concl. Michel et note Mestre.

<sup>63</sup> V. notamment Circ. 5 avr. 1979, par laquelle, le ministre de l'Intérieur, tout en reconnaissant que la loi n'a pas interdit par principe les manifestations, précise aux préfets qu'ils sont fondés à prendre un arrêté d'interdiction, dès lors que la manifestation ne présente pas de garanties très sérieuses sur le plan de l'ordre public ; dans le même sens, V. Circ. 25 juill. 1985 ; ces circulaires non publiées sur le site officiel sont réputées abrogées : CRPA, art. L. 312-2, mod. L. n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

à garantir plus efficacement la liberté de manifester. En effet, la liberté de manifestation est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative<sup>64</sup>.

Cet aperçu historique atteste du foisonnement des dispositions et de leur délicate application. Il s'agit avant tout d'un système législatif élaboré par empilage successif de textes, à la cohérence discutable. Une refonte s'imposait et le législateur, par le biais de l'ordonnance n° 60-529 du 4 juin 1960<sup>65</sup>, s'est attelé à la tâche, dans le contexte particulier de la « *pacification de l'Algérie* ».

#### **4. De l'ordonnance du 4 juin 1960 au droit en vigueur**

L'ordonnance n° 60-529 du 4 juin 1960 a abrogé les textes antérieurs<sup>66</sup> et a réservé, au titre des crimes et délits contre la chose publique, un chapitre du Code pénal ancien aux attroupements. Il est composé des articles 104 à 108<sup>67</sup>, fortement marqués par l'évolution historique.

Ainsi, l'article 104 apparaît comme un savant mélange des principes qui ont gouverné les textes antérieurs. Il reprend en effet la distinction entre l'attroupement armé et l'attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquillité publique, en les interdisant sur la voie publique ou dans un lieu public. L'usage de la force est conditionné au respect des sommations, exception faite des hypothèses de légitime défense ou encore lorsque les forces de l'ordre ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent ou les postes dont la garde leur est confiée.

L'article 105 prévoit les peines applicables, dont l'intensité varie selon que l'usage de la force a été rendu nécessaire ou non pour dissiper l'attroupement.

L'article 106 réprime le port d'arme apparente ou cachée en intégrant dans le champ répressif l'arme par destination : il peut en effet s'agir d'un objet quelconque apparent ou caché ayant servi d'arme ou apporté en vue de servir d'arme. L'ordonnance du 4 juin 1960 a abrogé les articles 5 et 6 du décret-loi du 23 octobre 1935, relatifs au port d'armes ou d'engins dangereux au cours d'une manifestation. Néanmoins, le champ répressif n'a pas été modifié, dès lors que ces dispositions ont été reprises dans l'article 106 du Code pénal, incluant, en outre, les réunions (1810) : "*Sans préjudice, le cas échéant, de peines plus fortes, sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans quiconque dans un attroupement, au cours d'une manifestation ou à l'occasion d'une manifestation, au cours d'une réunion ou à l'occasion d'une réunion, aura été trouvé porteur d'une arme apparente ou cachée ou d'objets quelconques apparents ou cachés ayant servi d'armes ou apportés en vue de servir d'armes*".

L'article 107 reprend le délit de provocation directe consacré en 1848 ; là encore les peines peuvent varier selon que la provocation a été ou non suivie d'effet.

Enfin, l'article 108 énonce, au sein du premier alinéa, l'hypothèse d'un cumul d'infractions concevable lorsque des crimes ou délits particuliers auraient été commis au milieu des attroupements. Le deuxième alinéa concerne un aspect procédural. Il prévoit que la procédure de flagrance est applicable aux infractions commises sur les lieux mêmes de l'attroupement. Enfin, le troisième et dernier alinéa est relatif à la réparation pécuniaire des dommages causés par

---

<sup>64</sup> CE, ord., 5 janv. 2007, Min. de l'intérieur c/ Assoc. « Solidarité des Français », n° 300311.

<sup>65</sup> Ord. n° 60-529 du 4 juin 1960 modifiant certaines dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et des codes de justice militaire pour l'armée de terre et pour l'armée de mer en vue de faciliter le maintien de l'ordre, la sauvegarde de l'Etat et la pacification de l'Algérie, JO 8 juin 1960, p. 5107.

<sup>66</sup> A l'exception des dispositions du décret des 26-27 juillet et 3 août 1791 relatives aux modalités des réquisitions aux forces armées, qui ont été abrogées plus tardivement par l'article 5 de l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004, relative à la partie législative du Code de la défense).

<sup>67</sup> V. Charbinat, La refonte de la législation sur les attroupements : Rev. sûreté nat. janv.-févr. 1961.

l'attroupement et qui peuvent être mis à la charge de la personne qui a continué à en faire partie après la deuxième sommation<sup>68</sup>.

Enfin, dernière stade de l'évolution historique, le Code pénal, entré en vigueur en 1994, consacre une section incriminant la participation délictueuse à un attroupement<sup>69</sup>. L'article 431-3 du Code pénal définit l'attroupement en abandonnant la distinction entre attroupement armé et attroupement non armé<sup>70</sup>. Aux termes de cette disposition "*constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public*". Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du Code de la sécurité intérieure<sup>71</sup>. Les dispositions pénales relatives aux attroupements sont toujours contenues dans le Code pénal mais l'ensemble des dispositions réglementant les modalités particulières figure au sein du Code de la sécurité intérieure (partie législative et réglementaire). La décision de dispersion appartient à l'autorité civile compétente (CSI, art. L. 211-9), qui apprécie la nécessité d'employer la force publique, y compris l'usage des armes<sup>72</sup>.

S'agissant de la réunion publique, la loi, modifiée, du 30 juin 1881 demeure le texte de référence. L'esprit de liberté qui la caractérise justifie l'absence d'incrimination pénale, exceptées les dispositions de l'article 431-10 du Code pénal, qui réprime le fait de participer à une réunion publique en étant porteur d'une arme.

Concernant les manifestations, le décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au maintien de l'ordre a été abrogé<sup>73</sup>, conséquence formelle d'une mesure de codification. L'organisation des manifestations, telle qu'elle était prévue dans les grandes lignes par le décret-loi de 1935, est désormais régie par le Code de la sécurité intérieure (CSI, art. L. 211-1 à L. 211-4) qui fixe les conditions d'organisation de la manifestation, en précisant le régime de la déclaration et les modalités d'interdiction par l'autorité publique investie de pouvoirs de police. Les incriminations pénales ont logiquement été insérées dans le Code pénal aux articles 431-9 et suivants. A l'origine, la répression était principalement orientée vers les organisateurs de la manifestation, ne sepliant pas aux exigences légales. La loi du 10 avril 2019, énième loi anti-

---

<sup>68</sup> A noter que la loi du 8 juin 1970 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, dite (déjà !) loi "anti-casseurs", a ajouté à l'article 108 du Code pénal (1810) les comportements répréhensibles visés par l'article 314 du même Code (violences contre les personnes, destructions, dégradations...). La loi du 23 décembre 1981 a abrogé cette disposition.

<sup>69</sup> Section 2 ("De la participation délictueuse à un attroupement") au sein du 1er chapitre ("Des atteintes à la paix publique") du titre III ("Des atteintes à l'autorité de l'État"), compris dans le livre IV ("Des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique").

<sup>70</sup> Le port d'une arme est tout de même envisagé mais il fait l'objet d'une répression particulière, v. *infra*.

<sup>71</sup> C. pén., art. 431-3, mod. Ord. n° 2012-351, 12 mars 2012, ratifiée par L. n° 2014-1353, 13 nov. 2014, art. 24, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. – Sur le refus de transmettre une QPC au conseil constitutionnel : V. Cass. crim., 25 févr. 2014, n° 13-90.039 : JurisData n° 2014-003358 ; Dr. pén. 2014, comm. 73 et Cass. crim., 18 oct. 2016, n° 15-84.940 : JurisData n° 2016-021556.

<sup>72</sup> Le décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres I, II, IV et V de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure a abrogé et codifié les articles R. 431-1 à R. 431-5 du Code pénal ainsi que le décret n° 2011-795 du 30 juin 2011 relatif aux armes à feu susceptibles d'être utilisées pour le maintien de l'ordre public. L'ensemble des dispositions concernées est désormais intégré dans la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure aux articles D. 211-10 à R. 211-21-1 (mod. D. n° 2018-583 du 6 juill. 2018).

<sup>73</sup> Ord. n° 2012-351 du 12 mars 2012, art. 19, ratif. par L. n° 2014-1353 du 13 nov. 2014, art. 24, JO 14 nov. 2014)

casseurs, a changé la donne en étendant la répression de la participation à une manifestation<sup>74</sup>. Toutefois, n'anticipons pas sur le régime. Une opération préalable de qualification s'impose.

## **B) Réunion publique, manifestation, attroupement : tentative de qualification**

L'apport historique est important mais il ne suffit pas toujours à délimiter avec précision le périmètre des notions étudiées. Il convient donc de pousser l'analyse et le travail de qualification pour dégager des éléments de comparaison (1°). Autre trait de la qualification, la nature politique de ces infractions interroge (2°).

### **1° Eléments de comparaison**

Il est toujours concevable, en théorie, de présenter des critères distinctifs aidant à la comparaison des notions (a). Pour autant, ces critères ne résistent pas toujours à l'épreuve de la pratique (b).

#### **a) Les principaux critères distinctifs**

La *réunion publique* n'est pas définie par la loi, qui se contente de proclamer le principe de la liberté des réunions publiques<sup>75</sup>. En revanche, la jurisprudence, notamment du Conseil d'État, est plus éclairante<sup>76</sup>. Dans ses conclusions, relatives à l'affaire Benjamin<sup>77</sup>, le commissaire du Gouvernement définit ainsi la réunion : « *la réunion constitue un groupement momentané de personnes formé en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions en vue de se concerter pour la défense d'intérêts. La réunion se distingue de l'association en ce que cette dernière implique un lien permanent entre ses membres ; elle ne doit pas être confondue non plus avec un spectacle théâtral ou un spectacle de curiosités soumis, l'un et l'autre, à des régimes juridiques différents de celui de la réunion* ». Dès lors, de ces conclusions, il est possible de dégager trois critères. Nous en ajouterons un quatrième, pertinent pour la comparaison, qui découle directement de la loi.

En premier lieu, la réunion, contrairement à l'association, constitue un groupement momentané, ne créant donc pas de lien entre ses membres.

En deuxième lieu, la réunion a un objectif déterminé, celui d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions ou de se concerter pour la défense d'intérêts, ce qui la distingue des rassemblements ayant pour but la distraction du public<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> L. n° 2019-290 du 10 avr. 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des participations, JO 11 avr. 2019.

<sup>75</sup> Afin de distinguer la réunion publique de la réunion privée, la jurisprudence s'en tient à la forme de l'invitation et de la réunion. Ainsi, la Cour de cassation a-t-elle jugé que la réunion est publique lorsque l'invitation est impersonnelle et anonyme, elle est privée si l'invitation est personnelle et nominative : « *est publique, bien que tenue dans le domicile privé d'un citoyen, la réunion pour laquelle des invitations ont été distribuées soit à domicile mais sans adresses, soit sur la voie publique, soit à la porte de l'habitation du prévenu, où chacun pouvait s'en procurer...* » : Cass. crim., 9 janv. 1869, L. : S. 1869, p. 281. De même, une réunion privée peut-elle être organisée dans un lieu public, mais fermé au public pendant la tenue de la réunion. En d'autres termes, ce qui importe c'est que l'accès à la réunion soit contrôlé et que « *le lieu de la réunion soit disposé de telle façon que les étrangers à la réunion ne puissent percevoir du dehors ce qui se dit et ce qui se fait à l'intérieur* », v. M. Le Clère, préc., p. 24.

<sup>76</sup> V. notamment CE, 6 août 1915, Delmotte, Rec. CE 1915, p. 275, concl. Corneille ; DP 1916, 3, 1.

<sup>77</sup> CE, 19 mai 1933 : Rec. CE 1933, p. 541 ; S. 1934, 3, p. 1, concl. Michel et note Mestre.

<sup>78</sup> En ce sens, V. G. Lebreton, Libertés publiques et droits de l'homme : Armand Colin, 7e éd., 2005, spéc. p. 506.



En troisième lieu, la réunion se caractérise par son organisation<sup>79</sup>, qui requiert en principe une préparation, aussi minime soit-elle et la constitution d'un bureau<sup>80</sup>.

En quatrième et dernier lieu, les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique, en application de l'article 6 de la loi du 30 juin 1881.

Le premier critère n'apparaît pas décisif dans la comparaison entre la *réunion publique* et la *manifestation* ou encore *l'attroupement*, les autres le sont davantage.

**La manifestation**, est définie par la Cour de cassation comme tout rassemblement, statique ou mobile, sur la voie publique d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune, en prenant soin de préciser que les moyens utilisés sont indifférents<sup>81</sup>. La manifestation désigne donc un groupe de personnes utilisant la voie publique pour exprimer une volonté collective, sans que la loi n'impose un nombre minimum de participants : il appartient alors au juge d'apprécier si ce nombre est suffisant pour constituer une manifestation. L'utilisation de la voie publique est donc clairement un point de différenciation d'avec les réunions publiques. Le port de bannières, écriteaux, pancartes, insignes, décorations de toutes sortes est fréquent, de même que les cris, les chants, les interjections. Pour autant, ces modalités matérielles ne relèvent pas du champ répressif, comme l'a jugé assez récemment la Cour de cassation<sup>82</sup>. Du reste, des manifestations silencieuses sont concevables (soutien apporté à une famille en deuil, par exemple). On évoque les termes de cortège ou de défilé, si elle est mobile, et celui de rassemblement ou encore de meeting, si elle est immobile<sup>83</sup>. Sur ce point le décret-loi de 1935 assimilait, du point de vue de leur régime, l'ensemble de ces notions. Le Code de la sécurité intérieure ne fait pas davantage de distinction. Classiquement et contrairement à la réunion, la manifestation ne donnerait pas lieu en principe à une prise de parole ni à un débat d'idées<sup>84</sup>. A observer de près un mouvement tel que celui du mouvement citoyen « *Nuit debout* », cette conception pourrait paraître désuète : en effet, « *Nuit debout* » traduit au contraire une parole qui investit l'espace public, selon une logique renouvelée de démocratie directe, dont les exemples ne se limitent pas à la France (mouvement des citoyens indignés en Espagne, en Grèce...). Pour autant, au regard de l'état de la législation en vigueur, l'occupation, notamment, de places publiques, n'entre pas dans le champ des réunions publiques. Seul le régime de la manifestation serait susceptible de s'appliquer, en application de l'article L. 211-1 du Code de la sécurité intérieure qui vise expressément la voie publique<sup>85</sup>. Il peut s'agir des rues, places, quais, routes, autoroutes (à noter, néanmoins, que la circulation pédestre y est interdite), ou encore voies privées ouvertes à la circulation publique<sup>86</sup>. Pour autant, la manifestation est soumise à un régime administratif de

---

<sup>79</sup> V. déjà CE, 6 août 1915, Delmotte, préc.

<sup>80</sup> La constitution d'un bureau chargé de « *maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit* », est une exigence légale (L. 30 juin 1881 sur la liberté de réunion, art. 8).

<sup>81</sup> V. not., Cass. crim., 9 févr. 2016, n° 14-82.234 : JurisData n° 2016-002075 ; Dr. pén. 2016, comm. 74, Ph. Conte ; CA Grenoble, 6e ch. corr., 22 nov. 2016 : JurisData n° 2016-030441

<sup>82</sup> Cass. crim., 9 fév. 2016, n° 14-82.234, préc.)

<sup>83</sup> V. notamment M. Clère, préc., p. 42 et s.

<sup>84</sup> En ce sens, V. notamment M.-R. Tercinet, La liberté de manifestation en France : RD publ. 1979, p. 1010.

<sup>85</sup> S'agissant de la manifestation organisée dans une propriété privée et qui déborde sur la voie publique : il a été jugé que le délit d'organisation d'une manifestation interdite ou non autorisée ne peut être retenu à l'encontre de l'organisateur que si ce dernier avait prévu que la manifestation devait nécessairement déborder sur la voie publique, étant données les conditions d'organisation : Cass. crim., 4 févr. 1954 : Bull. crim. 1954, n° 58.

<sup>86</sup> V. A. Decocq, J. Montreuil, J. Buisson, Le droit de la police : Litec, 2e éd., 1998, n° 999. – F. Colcombet, rapp. au nom de la commission de lois, AN n° 2244, 1991, t. 1, p. 107

déclaration relativement simple mais qu'il est impératif de respecter, sous peine d'illégalité de la manifestation et de sanction pénale pour son organisateur<sup>87</sup>. Par conséquent, en l'absence de déclaration et en considération de l'éventuel trouble à l'ordre public, l'occupation d'une place publique pourrait être qualifiée d'attroupement.

**L'attroupement** n'impose pas dans sa constitution l'exigence d'un objectif déterminé. Bien que deux anciens arrêts aient pu laisser penser le contraire, en évoquant le "but illégal"<sup>88</sup>, ni l'article 104 de l'ancien Code pénal ni l'article 431-3 du Code pénal n'en font une condition : ce dernier article se contente de viser tout rassemblement de personnes sur la voie publique<sup>89</sup> ou dans un lieu public (différence sur ce point avec les textes régissant la manifestation), sans précisions supplémentaires<sup>90</sup>. Il est utile de se reporter à la jurisprudence, mais également aux contributions doctrinales en matière d'infractions de presse, pour trouver des précisions plus exhaustives, s'agissant de la délimitation de la notion de lieu public. Toutefois, les notions de lieu public ne coïncident pas toujours parfaitement, eu égard aux finalités respectives de la loi du 29 juillet 1881 et des dispositions relatives à la dispersion des attroupements. Par ailleurs un certain nombre de lieux soulèvent des questionnements (locaux d'une entreprise, d'une université, d'un établissement pénitentiaire, lieux de culte...)<sup>91</sup>.

Alors que les mouvements protestataires ou revendicatifs sont souvent à l'origine d'attroupements, d'autres regroupements de nature très différente sont susceptibles de troubler l'ordre public<sup>92</sup>. A l'instar de la manifestation, le nombre de participants est indifférent dans la constitution de l'attroupement<sup>93</sup> mais joue nécessairement un rôle dans l'appréciation du trouble à l'ordre public<sup>94</sup>. En revanche, la notion d'organisation ne caractérise pas l'attroupement : en aucun cas la préméditation n'en constitue un élément consubstantiel<sup>95</sup>. L'attroupement peut en effet présenter

---

<sup>87</sup> V. *infra* partie 2 de l'étude.

<sup>88</sup> CA Lyon, 25 juill. 1927 : DH 1927, p. 548. – CA Bordeaux, 12 févr. 1934 : DP 1936, 2, p. 63. – V. également A. Decocq, J. Montreuil et J. Buisson, *Le droit de la police* : Litec, 1998, 2e éd., n° 945. V. encore, CA Paris, 14 déc. 2005 : Juris-Data n° 2005-308378 : afin de relaxer du chef d'attroupement des individus qui avaient participé à une rixe sur la voie publique entre résidents de quartiers différents, les juges considèrent que "*les prévenus ne se sont pas réunis pour constituer un attroupement destiné à troubler l'ordre public, que leur but était de narguer et de provoquer les éléments d'une bande adverse*". En prenant en considération ce qui relève des mobiles des participants, cette solution semble, là encore, contraire à la lettre de l'article 431-3 du Code pénal. La Cour d'appel de Paris emprunte, dans cette décision, le raisonnement tenu par les juridictions administratives, lorsque ces dernières statuent sur l'indemnisation des dommages résultant des attroupements et rassemblements.

<sup>89</sup> Il peut s'agir des rues, places, quais, routes, autoroutes, ou encore voies privées ouvertes à la circulation publique ; v. A. Decocq, J. Montreuil et J. Buisson, *Le droit de la police*, préc., n° 953. – F. Colcombet, Rapp. AN n° 2244, 1991, au nom de la commission de lois, t. 1, p. 107. – Ph. Juen, *Voirie routière. Consistance du domaine public routier* : J.-Cl. Administratif, Fasc. 410-10).

<sup>90</sup> V. toutefois sur ce point, CA Lyon, 25 juill. 1927 : DH 1927, p. 548. – CA Bordeaux, 12 févr. 1934 : DP 1936, 2, p. 63. Ces décisions ont pu semer le doute sur l'exigence de la préméditation.

<sup>91</sup> Sur ces questions, v. not. J.-Cl. Pénal Code, Art. 431-3 à 431-8, fasc 20 : ATTROUPEMENTS, 2019, n° 38 et s., J.-F. Dreuille.

<sup>92</sup> Il en est ainsi pour les rassemblements spontanés, après une victoire sportive importante, par exemple, ou encore de regroupements facilités par les réseaux sociaux (apéro Facebook ; flash mob...), en ce sens v. V. M. Murbach-Vibert : Rép. pén. Dalloz, V° Attroupement, n° 54.

<sup>93</sup> Le décret des 26-27 juillet, 3 août 1791 fixait à quinze le nombre de personnes nécessaires pour constituer un attroupement séditieux. Ce décret ayant été partiellement abrogé par l'ordonnance de 1960, l'article 104 de l'ancien Code pénal ne faisait plus état d'un nombre minimum de participants. L'article 431-4 du Code pénal est, sur ce point, dans la ligne de cette disposition ancienne. L'attroupement peut donc être constitué quel que soit le nombre de participants.

<sup>94</sup> V. *infra*, Partie II,

<sup>95</sup> La conception du droit administratif est sur ce point différente, v. *infra* Partie II.

un caractère fortuit, spontané, ce qui le démarque de la réunion publique, mais aussi de la manifestation<sup>96</sup>. Cela étant, on ne peut écarter totalement la possibilité d'un attroupement organisé. La constitution d'un *black bloc*, notamment, renouvelle cette question. En effet, la participation d'un *black bloc* à un attroupement est nécessairement (très bien) organisée et pensée. L'attroupement organisé pourrait également correspondre à la situation particulière des ZAD. Pour autant, la ZAD pose deux difficultés à surmonter pour que la qualification d'attroupement soit envisageable.

En premier lieu, il paraît difficile de pouvoir en faire application si le terrain occupé est une propriété privée, sauf à déroger à l'interprétation stricte de la loi pénale et alors même que les solutions jurisprudentielles classiques sont relativement compréhensives à l'égard de l'autorité publique<sup>97</sup>. La qualification demeure envisageable pour débloquent les voies d'accès qu'elles soient publiques ou privées mais ouvertes à la circulation publique. En deuxième lieu, la décision de dispersion d'un attroupement relève d'une opération de maintien de l'ordre afin d'éviter un trouble de l'ordre public. Or, s'agissant de la constitution d'une ZAD, la question de l'existence de ce trouble à l'ordre public au sens de la police administrative se pose. Il s'agit pour le zadiste d'occuper, sans droit ni titre, une propriété appartenant à autrui en refusant de quitter les lieux malgré une décision d'expulsion. La dimension politique d'une telle occupation ne saurait, très classiquement, être invoquée aux fins de justification de l'infraction. Certes, l'occupation d'une ZAD peut assurément constituer une infraction pénale réprimée par l'article 322-4-1 du Code pénal et de nature à justifier une intervention des forces de l'ordre. L'intervention de la force publique dans le cadre d'une opération de police judiciaire peut encore être envisagée lorsque l'occupation aura donné lieu à l'infraction d'opposition violente. Cette intervention peut à ce titre être fondée sur la flagrance ou encore sur la nécessité de faire exécuter une décision de justice (décision d'expulsion à la demande du propriétaire par exemple). Bien que cela ne soit pas systématique, la constitution d'une ZAD peut aussi s'accompagner de troubles à l'ordre public de nature à justifier une opération de police administrative. La ZAD peut donc constituer le théâtre d'intervention des forces de l'ordre soumise à des régimes différents. Par conséquent, *"il ne faut donc pas regarder l'existence d'une ZAD comme une unique et vaste opération de maintien de l'ordre. Il semble plus proche de la réalité, y compris au regard des unités de police et de gendarmerie mobilisées, de relever que, sur une ZAD, se succèdent des opérations de sécurisation voire de police judiciaire classique, d'une part, et, parfois, des opérations de maintien de l'ordre, d'autre part, lorsque l'attroupement des activistes fait violemment échec aux premières"*<sup>98</sup>. Par conséquent, l'intervention des forces de l'ordre au sein d'une ZAD illustre la difficulté de distinguer les missions relevant du maintien de l'ordre et celles qui procèdent de la mise en œuvre des pouvoirs de police judiciaire<sup>99</sup>. Les catégories juridiques n'épousent pas toujours parfaitement la pratique, tout comme les critères permettant, en théorie, de distinguer les réunions, manifestations et attroupements.

### ***b) Les critères distinctifs à l'épreuve de la pratique***

Dans les faits, la différence est tenue entre une manifestation traditionnelle, donc non soumise à une déclaration préalable, et un attroupement, ou encore entre une manifestation qui n'a pas fait l'objet d'une déclaration, pourtant imposée, et un attroupement. Toute manifestation illicite, en

---

<sup>96</sup> Il faut reconnaître que ce critère distinctif tend à s'atténuer si l'on prend en considération la spontanéité de certains mouvements citoyens tels « *Nuit debout* » et qui précisément peut caractériser ce nouveau mode manifestation.

<sup>97</sup> *Contra*, V. T. Andrieu, in Rapp. AN n° 2794, 21 mai 2015, N. Mamère et P. Popelin, p. 84.

<sup>98</sup> Rapp. AN n° 2794, 21 mai 2015, N. Mamère et P. Popelin, p. 85.

<sup>99</sup> La réparation des dommages causés par un attroupement de zadistes peut également soulever des interrogations dès lors qu'une ZAD implique une organisation, une préméditation, de nature à exclure l'indemnisation des victimes sur le fondement du régime spécial de responsabilité sans faute de l'Etat

raison de l'absence de déclaration ou encore de son interdiction, ne constitue pas nécessairement un attroupement ; des sanctions particulières sont prévues par l'article 431-9 du Code pénal, sans que le risque de trouble à l'ordre public n'ait à être apprécié. Il est encore concevable qu'une manifestation légalement déclarée dégénère et échappe au contrôle de son organisateur. Dans toutes ces hypothèses, c'est naturellement le risque de trouble de l'ordre public qui constitue le véritable critère de distinction et qui justifie, selon le législateur, un régime fondamentalement distinct. Sans déflorer les détails techniques de ces régimes, il paraît important, à ce stade de l'étude, d'insister sur ce point de bascule déjà évoqué entre l'exercice d'une liberté fondamentale et la commission d'une infraction pénale, dont la temporalité relève, en pratique, quasiment de l'instantanéité. A ce titre, le strict respect du protocole des sommations avant la dispersion d'un attroupement est fondamental. Plus qu'un simple critère de distinction, la préservation de l'ordre public constitue le fondement même de la notion d'attroupement. Une mise en œuvre systématique et non circonstanciée du régime de l'attroupement aurait pour conséquence d'affaiblir la liberté de manifester, garantie par des normes nationales et internationales ce qui explique l'intervention nécessaire de l'autorité civile afin d'apprécier le risque de trouble de l'ordre public et la nécessité de la dispersion.

Le régime de la manifestation est guidé par la liberté. Liberté simple, lorsque la manifestation est conforme aux usages locaux (processions religieuses, fêtes locales, carnivals, défilés d'anciens combattants...), liberté surveillée dans les autres hypothèses, qui peuvent inspirer certaines craintes pour l'ordre public et qui sont donc soumises à l'obligation d'une déclaration préalable. Il ressort clairement de ce régime que la manifestation est conçue comme une liberté et protégée comme telle par l'article 431-1 du Code pénal. L'attroupement, quant à lui, ne relève pas de l'exercice d'une liberté dans ce système : dans un état de droit, une liberté de troubler l'ordre public n'est guère concevable. La construction théorique semble imparable. Cette même idée conduit, par ailleurs, à exclure du champ de la manifestation certains modes d'expression collective contemporains, qui se traduisent, le plus souvent, par une radicalisation des mouvements protestataires alors même que l'intensité de cette radicalisation est très variable. Ainsi, des barrages ou opérations dites escargot établis sur les voies de circulation par les chauffeurs routiers, les conducteurs de taxi, ou encore le déchargement de fruits et légumes sur la voie publique, par des agriculteurs, peuvent matériellement évoquer l'idée de manifestation, ces actions ne relèvent pas de la liberté de manifester. D'ailleurs, le plus souvent, elles sont illégales et pénalement sanctionnées. Il en va de même s'agissant de l'entrave à la circulation des trains. Ne relèvent pas davantage de la liberté de manifester, au sens des textes applicables, le fauchage des champs d'OGM ou encore l'occupation de la voie publique par des personnes sans papiers. Dans le même ordre d'idée, l'occupation symbolique des ronds-points par les participants au mouvement des « *gilets jaunes* » relève davantage de l'attroupement que de la manifestation.

L'attroupement, qui relève de la préservation de l'ordre public, doit être distingué de comportements qui portent atteinte à des intérêts de nature distincte. En premier lieu, l'attroupement ne compromet pas les intérêts fondamentaux de la nation. Ainsi, la participation délictueuse à un attroupement n'est pas équivalente à la participation criminelle à un mouvement insurrectionnel défini par l'article 412-3 du Code pénal et qui implique une mise en péril des institutions de la République et une atteinte à l'intégrité du territoire national. Pour des raisons similaires, l'attroupement est distinct de l'attentat (C. pén., art. 412-1) ou du complot (C. pén., art. 412-2). En second lieu, la préservation de l'ordre public ne saurait être confondue avec la préservation de la seule tranquillité des habitants. Ainsi, l'attroupement injurieux ou nocturne, qui trouble la tranquillité des habitants, relève plus modestement du champ contraventionnel (C. pén., art. R. 623-2).

## 2) La nature politique des infractions : critère distinctif ou caractère commun ?

La nature politique ou de droit commun pourrait être un critère distinctif particulier, à moins qu'il ne s'agisse d'un caractère commun. L'hésitation est permise tant les solutions ne sont pas figées dans un contexte incertain, qui a suscité, récemment, un regain d'intérêt pour cette question.

Les repères historiques ont été posés. La loi du 10-11 avril 1831 établissait la distinction entre l'attroupement politique (compétence de la cour d'assises) et l'attroupement non politique (compétence du tribunal correctionnel). La compétence des juridictions criminelles a ensuite été étendue, par la loi du 7 juin 1848, aux crimes mais également aux délits d'attroupement, ce qui attestait de la nature politique de l'infraction. Par la suite, le décret des 25-28 février 1852 a abrogé la compétence de la cour d'assises, en matière de délits d'attroupement. On ne trouve pas trace, dans les textes, de précisions équivalentes s'agissant de l'organisation illicite d'une manifestation.

Dans une affaire où le prévenu était poursuivi des chefs de participation et de provocation à un attroupement, mais encore d'organisation d'une manifestation interdite (sur le fondement de l'article 4, alinéa 2, du décret-loi du 23 octobre 1935), la Cour de cassation a jugé que la contrainte par corps n'était pas applicable à ces délits, à raison de leur nature politique, sans établir une quelconque distinction entre eux<sup>100</sup>. Les conséquences procédurales en présence d'une infraction de nature politique ne sont pas neutres. Non seulement la contrainte par corps n'était pas applicable<sup>101</sup>, mais un peu plus tard le code de procédure pénale a également exclu du champ de la procédure de flagrant délit les infractions politiques<sup>102</sup>.

La Cour de cassation a donc dans un premier temps consacré la nature politique des infractions relatives aux attroupements et aux manifestations. Pour autant, postérieurement et à la suite de la codification des dispositions relatives à l'attroupement (Ord. 4 juin 1960), l'article 108, alinéa 2, de l'ancien Code pénal énonçait que "*les dispositions des articles 393 et suivants du Code de procédure pénale sont applicables aux délits prévus et punis par le présent chapitre commis sur les lieux mêmes de l'attroupement*". En d'autres termes, devait-on considérer que ces infractions étaient devenues des infractions de droit commun, dès lors que leurs auteurs pouvaient être jugés selon la procédure de jugement en flagrant délit ? La doctrine est apparue divisée : un auteur considérait que l'attroupement relevait des délits de droit commun<sup>103</sup>, alors qu'un second affirmait que l'interprétation *a contrario* de l'article 108, alinéa 2, confirmait la nature politique des infractions de participation et de provocation à un attroupement<sup>104</sup>. A l'appui de cette seconde thèse, l'on peut effectivement s'interroger sur la nécessité de préciser dans l'article 108, alinéa 2, que la procédure prévue par les articles 393 et suivants du Code de procédure pénale est applicable aux infractions relatives à l'attroupement si elles relevaient du droit commun : la précision serait, à n'en pas douter, superflue. Du reste, cette seconde thèse a emporté la conviction de la chambre criminelle : l'article 108, alinéa 2, de l'ancien Code pénal n'a pas incité la chambre criminelle à modifier sa position. Elle a, en effet, jugé

---

<sup>100</sup> Cass. crim., 23 févr. 1954 : D. 1955, p. 465, rapp. Patin. – Cass. crim., 23 mai 1955 : D. 1955, p. 655. ; *contra*, V. CA Paris, 13 mars 1951 : JCP G 1951, II, 6278, concl. Turlan.

<sup>101</sup> L'article 19 de la loi du 24 mai 1926 (mod. L. 30 déc. 1948) excluait la contrainte par corps pour les infractions politiques. Ce principe a été repris au sein de l'article 749 du Code de procédure pénale (la contrainte judiciaire a ensuite remplacé la contrainte par corps en mais l'esprit reste le même).

<sup>102</sup> L'article 71 du Code de procédure pénale (version d'origine, L. du 57.1426 du 31 déc. 1957) le prévoyait expressément. En droit positif et aux termes de l'article 397-6 du Code de procédure pénale, les dispositions des articles 393 à 397-5 ne sont pas applicables aux délits politiques (procédures rapides de convocation par procès-verbal, de comparution immédiate et de comparution différée).

<sup>103</sup> L. Lambert, *Traité de droit pénal spécial*, préc., p. 833.

<sup>104</sup> A. Vitu, *Traité de droit criminel. Droit pénal spécial*, préc., n° 155.

que la contrainte par corps était inapplicable aux infractions prévues par les articles 104 et 105 de l'ancien Code pénal "à raison de leur caractère politique"<sup>105</sup>. Ces infractions seraient donc des infractions politiques par nature, dès lors que leur commission peut être perçue comme l'exercice abusif d'une liberté publique. Il demeure que cette interprétation s'accorde difficilement avec le délit particulier de port d'arme dans un attroupement, qui semble étranger à l'exercice d'une quelconque liberté publique<sup>106</sup>. Pour autant, la chambre criminelle a considéré que le port d'arme dans un attroupement était également de nature politique<sup>107</sup>.

Très récemment, la Cour de cassation a confirmé la nature politique du délit de participation, sans arme, à un attroupement, suite à la dispersion d'une manifestation, illégalement organisée, dans le contexte d'opposition à la construction du barrage de Sivens, excluant en l'espèce la convocation par procès-verbal, prévue par l'article 394 du Code de procédure pénale<sup>108</sup>. En effet, le Code pénal de 1994 n'avait pas repris la précision de l'ancien article 108, alinéa 2. Le législateur en a pris acte lorsqu'il a souhaité intensifier la réponse pénale face aux *black blocs*, notamment après des violences commises au cours de manifestations syndicales du 1<sup>er</sup> mai 2018 à Paris. Il a ainsi inséré, en 2019, un article 431-8-1 du Code pénal qui prévoit désormais que les articles 393 à 397-7 du Code de procédure pénale (convocation par procès-verbal, comparution immédiate et comparution différée) et 495-7 à 495-15-1 (CRPC) sont applicables aux délits relevant de la participation délictueuse à un attroupement<sup>109</sup>. A suivre le raisonnement tenu par la Cour de cassation en 1963, cette évolution législative ne permet pas de conclure à une modification de la nature de ces infractions. Elles demeurent politiques alors même que l'intérêt de cette qualification régresse, conséquence d'un alignement des régimes, nouveau signe d'une harmonisation de la réponse pénale pour traiter la contestation politique : il est évident que le durcissement procédural concerne tous les participants à l'attroupement et pas uniquement les membres des *black blocs*.

S'agissant de l'incrimination qui frappe l'organisateur d'une manifestation illicite, en revanche, les solutions ne sont pas aussi limpides. Depuis l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 23 février 1954, il ne semble pas que la question se soit à nouveau posée devant la Cour de cassation. En revanche, une décision rendue par la cour d'appel de Paris a refusé au prévenu, poursuivi du chef d'organisation d'une manifestation sur la voie publique interdite (manifestation anti IVG), de se prévaloir du caractère prétendument politique, pour contester la procédure de convocation par procès-verbal, précisément en refusant l'analogie avec la jurisprudence relative à l'attroupement<sup>110</sup>. Il est vrai que dans cette dernière décision, la défense faisait valoir à l'appui de son analyse la jurisprudence de la Cour de cassation du 12 décembre 1963, qui concerne exclusivement l'attroupement, alors que la référence à l'arrêt du 23 février 1954 aurait été, peut-être, plus

---

<sup>105</sup> Cass. crim., 12 déc. 1963 : Bull. crim. 1963, n° 359 ; D. 1964, p. 185.

<sup>106</sup> A. Vitu, op. cit., loc. cit., l'auteur reconnaît la difficulté mais conclut à la nature politique de ce délit.

<sup>107</sup> Cass. crim., 23 mars 1971 : Bull. crim. 1971, n° 102. En revanche, il convient de préciser que les infractions qui peuvent être commises au cours d'un attroupement, telles les violences, les destructions et autres dégradations, la participation à un groupement en vue de la préparation de violences contre les personnes de destructions contre les biens constituent des infractions de droit commun. Les mobiles, fussent-ils politiques, ne suffisent pas à établir la nature politique de ces infractions, la jurisprudence ayant marqué sa préférence pour une conception objective des infractions de cette nature, en ce sens v. Cass. crim., 12 mars 1969 : Bull. crim. 1969, n° 116. – Cass. crim., 13 juin 1972 : Bull. crim. 1972, n° 196.

<sup>108</sup> Cass. crim., 28 mars 2017, n° 15-84.940 : JurisData n° 2017-005657 ; Dr. pén. 2017, comm. 104, Ph. Conte ; JCP A 2017, act. 284. La décision des juges d'appel n'était pas en ce sens, v. CA Toulouse, 3e ch., 1er avr. 2015, n° 2015/350 : JurisData n° 2015-013216.

<sup>109</sup> L. n° 2019-290 du 10 avr. 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, JO 11 avr. 2019.

<sup>110</sup> CA Paris, 27 juin 2000 : JurisData n° 2000-126853 ; D. 2000, inf. rap. p. 249.

judicieuse. Il demeure donc une interrogation concernant la nature politique de cette incrimination. Pour autant, on voit difficilement la raison pour laquelle les incriminations relatives aux attroupements seraient des infractions politiques par nature et non celles sanctionnant l'organisation d'une manifestation illicite. Elles sanctionnent également l'exercice abusif d'une liberté publique et la dimension politique peut difficilement être niée dans certains contextes. Certes, le mobile politique n'est pas suffisant mais une manifestation syndicale ou une manifestation de *gilets jaunes* est intrinsèquement politique. Par conséquent, la nature politique n'est pas décisive dans la comparaison entre l'attroupement et la manifestation : c'est davantage un caractère commun qu'un critère distinctif.

...

L'évolution historique montre que le régime des manifestations et des réunions publiques s'est assoupli, il demeure une méfiance évidente de l'autorité publique à l'égard de ces assemblées qui seraient susceptibles de troubler l'ordre public. La récente loi du 10 avril 2019<sup>111</sup> en atteste mais, de façon générale, c'est surtout l'emplacement des principales dispositions au sein du Code pénal qui est le plus révélateur. Le code pénal consacre ainsi une section III intitulée "Des manifestations illicites et de la participation délictueuse à une manifestation", au sein du 1er chapitre (Des atteintes à la paix publique) du Titre III (Des atteintes à l'autorité de l'État) compris dans le Livre IV (Des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique). Aux termes de ces dispositions, il apparaît clairement que les réunions publiques, manifestations et attroupements font l'objet d'un régime particulier permettant de réprimer de façon disparate une contestation sociale qui s'exprimerait par des moyens ne relevant pas ou plus, selon le droit applicable, de l'exercice d'une liberté.

## **II La contestation sociale : les différents visages de la répression**

La contestation sociale s'exprime de manière très disparate : ainsi l'occupation d'une ZAD se distingue assez nettement d'un défilé plus classique ou d'un rassemblement statique sur les voies publiques. Comme déjà évoqué, la question des zones à défendre (ZAD) est plus problématique dès lors qu'elles peuvent se constituer dans des propriétés privées ou publiques pour des durées assez longues. Il ne peut être question d'autorisation administrative dans cette hypothèse. Il en est de même dans le cas d'une occupation de jour comme de nuit d'une place publique ou d'un rond-point. Ce dernier exemple atteste de la difficulté à appréhender juridiquement le mouvement « *des gilets jaunes* » : alors que de nombreuses manifestations ont obéi au régime préalable de déclaration, d'autres formes de contestations visibles émanant de ce mouvement ont également donné lieu à des occupations dont la légalité est nettement plus douteuse. Par ailleurs, des manifestations autorisées ont également pu dégénérer en attroupements. Par conséquent, la répression, dans une acception large, s'organise selon deux logiques. La première consiste à mettre fin au trouble à l'ordre public, au besoin par l'usage de la force, notamment pour disperser un attroupement (A). La seconde vise des comportements dont la nature et la gravité sont extrêmement variables, à l'aide d'un panel d'incriminations sanctionnant aussi bien l'organisation que la participation délictueuse à un mouvement contestataire (B).

### **A) L'usage de la force publique : la problématique de la dispersion des attroupements**

---

<sup>111</sup> L. n° 2029-290 du 10 avr. 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors de manifestations, JO 11 avr. 2019 NOR : INTX1830129L.

Aux termes de l'article 431-3 du Code pénal, l'attroupement est tout rassemblement sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public. Il s'agit d'un rassemblement dont l'origine et le but sont indifférents et dont le nombre de participants importe peu, si ce n'est dans l'appréciation du risque de trouble à l'ordre public<sup>112</sup>.

### **1° Appréciation du trouble à l'ordre public et décision de dispersion**

Le risque de trouble de l'ordre public constitue le fondement des textes réprimant l'attroupement : encore faut-il s'entendre sur la notion d'ordre public visé par l'article 431-3 du Code pénal (a), avant de préciser les autorités compétentes pour apprécier le risque de trouble de l'ordre public (b) et pour prendre la décision de dispersion de l'attroupement (c).

#### ***a) Ordre public en question au sens de l'article 431-3 du Code pénal***

La notion d'ordre public constituant une notion à géométrie variable, il convient de déterminer ce qui est visé précisément par l'article 431-3 du Code pénal. À n'en pas douter, il s'agit de la notion d'ordre public en matière de police générale, qui repose sur une trilogie traditionnelle (elle figurait déjà dans l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884), reprise par l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales relatif à la police municipale (le texte a néanmoins une portée générale). Selon cette conception, l'ordre public est constitué de trois composantes : la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique<sup>113</sup>. Pour mémoire, l'article 104 de l'ancien Code pénal évoquait l'attroupement qui pourrait troubler la tranquillité publique. Or, l'une des missions confiées à la police municipale aux termes de l'article L. 2212-2 est précisément de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques, les attroupements...<sup>114</sup> L'article 431-3 ne vise pas exclusivement cette composante de l'ordre public mais la notion d'ordre public dans sa globalité. Faut-il y voir une évolution du droit ou un simple changement terminologique sans réelle incidence sur le fond ? Si l'on retient la première branche de l'alternative, il faut admettre que le champ pénal de l'attroupement s'élargit notablement : l'autorité administrative peut ainsi apprécier, non pas le risque d'atteinte à la seule tranquillité publique, mais également à la sécurité publique et à la salubrité publique. Or, le plus souvent, un attroupement occasionne une gêne à la circulation des véhicules sur la voie publique et, à ce titre, concerne la sécurité publique. Traditionnellement, la jurisprudence refuse de conférer le caractère d'attroupement prohibé à un rassemblement calme et pacifique alors même qu'il gênerait la circulation<sup>115</sup>. Reste à savoir si cette solution jurisprudentielle serait conforme, d'une part, à la rédaction plus contemporaine de l'article 431-3 et, d'autre part, à l'accroissement significatif de la circulation routière. On peut néanmoins estimer que le changement des termes de la loi ne modifie pas en profondeur le droit antérieur. En incriminant la participation délictueuse à un attroupement,

---

<sup>112</sup> À ce titre, la circulaire du 4 mars 1987 (n° NOR : MDS8700057C relative aux attroupements) était dénuée d'ambiguïté : "*L'autorité chargée des pouvoirs de police doit, sous réserve du contrôle souverain des tribunaux, apprécier l'attroupement sans référence quantitative précise, en prenant en considération l'importance de la localité et celles des forces de polices présentes. Un arrêt relativement ancien était déjà en ce sens : bien qu'assez peu nombreux, puisqu'il ne comprenait que de 10 à 20 personnes (...) ce groupe de manifestants ne constituait pas moins, dans une commune rurale dont la population totale ne dépasse guère 500 habitants (...) un attroupement*" (T. civ. Riom, 21 oct. 1948 : Gaz. Pal. 1949, 1, p. 114). Cette circulaire n'est pas publiée sur le site officiel, elle est donc réputée abrogée (CRPA, art. L. 312-2, mod. L. n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance).

<sup>113</sup> V. notamment R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1 : LGDJ /Montchrestien, 2001, 15e éd., n° 905.

<sup>114</sup> V. not., C. Vallar, *Police municipale. Compétences* : J.-Cl. Collectivités territoriales, Fasc. 705, n° 37.

<sup>115</sup> Cass. crim., 24 nov. 1899 : D. 1900, 1, p. 447.



le législateur entend prévenir les désordres sur la voie publique, qui sont donc susceptibles, avant toute chose, de troubler la tranquillité publique. La place réservée à l'attroupement dans le Code pénal permet de soutenir cette interprétation. Comme déjà précisé, le maire est investi de pouvoirs de police et, à ce titre, il est chargé d'assurer la tranquillité publique<sup>116</sup>, mais ce rôle est dévolu au Préfet lorsque la police a été étatisée<sup>117</sup> et lorsque ce dernier se substitue à l'autorité municipale, en cas de défaillance<sup>118</sup>.

### ***b) Compétence exclusive de l'autorité civile dans l'appréciation du trouble à l'ordre public***

Depuis la loi des 7-9 juin 1848, l'attroupement implique une menace, un risque de trouble à l'ordre public. L'article 104 de l'ancien Code pénal interdisait tout attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquillité publique, alors que l'article 413-3, abandonnant la distinction entre les attroupements armés et non armés, qualifie l'attroupement de rassemblement susceptible de troubler l'ordre public. Si la formulation a évolué, l'esprit demeure identique. Depuis 1848, le législateur a souhaité concilier la liberté et la préservation de l'ordre public, en mettant l'accent sur le caractère préventif des dispositions pénales incriminant l'attroupement. Ces formulations légales emportent deux conséquences. En premier lieu un rassemblement sur la voie publique ou dans un lieu public ne constitue pas nécessairement un attroupement au sens de l'article 431-3 du Code pénal<sup>119</sup>. En second lieu, il n'est pas nécessaire que l'attroupement trouble effectivement l'ordre public pour que l'ordre de dispersion soit donné<sup>120</sup>. Le caractère préventif du dispositif légal impose cette solution et, de façon plus générale, le maintien de l'ordre a pour objet de prévenir les troubles.

Le principe hérité de la Révolution de 1789 est celui de la compétence exclusive de l'autorité civile en matière de maintien de l'ordre<sup>121</sup>. L'article D. 211-10 du Code de la sécurité intérieure réserve

---

<sup>116</sup> Le maire détient une compétence de police administrative générale. À ce titre, le maire peut mettre en œuvre tous les moyens nécessaires au maintien de l'ordre ou à son rétablissement, sur l'ensemble du territoire de sa commune (les compétences du maire comprennent notamment le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, définies à l'article L. 2212-2, 2°, parmi lesquelles figurent les attroupements, et la charge du bon ordre dans les endroits énumérés par l'article L. 2212-2, 3°).

<sup>117</sup> V. art. L. 2214-4 du Code général des collectivités territoriales. De même, dans ces communes, l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. Par ailleurs, l'article L. 512-4 du Code de la sécurité intérieure prévoit que « *lorsqu'un service de police municipale comporte au moins trois emplois d'agent de police municipale (...), une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat est conclue entre le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant, et le représentant de l'État dans le département, après avis du procureur de la République* ». Cette convention figure dans l'annexe 1 du Code de la sécurité intérieure (CSI, art. R. 512-5) qui prévoit expressément **qu'il ne peut en aucun cas être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre**. Le décret ajoute que pour l'application d'une telle convention, les forces de sécurité de l'État sont la police nationale, dans les communes placées sous le régime de la police d'État, et la gendarmerie nationale, dans les autres communes.

<sup>118</sup> Dans les communes où la police est demeurée municipale, le préfet peut prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles. Le préfet peut encore, par arrêté motivé, se substituer aux maires quand le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, pour réprimer les atteintes à la tranquillité et au bon ordre, ou encore prendre des mesures de police concernant une seule commune, après une mise en demeure restée sans résultat (V. CGCT, art. L. 2215-1).

<sup>119</sup> Cass. crim., 12 févr. 1897 : DP 1899, 1, p. 89, note F.T.

<sup>120</sup> V. Déf. droits, déc. 2017-061, 21 mars 2017.

<sup>121</sup> Ce principe a été repris, tardivement au regard de l'entrée en vigueur en 1994 du Code pénal, par le décret n° 95-573 du 2 mai 1995 qui a été inséré dans la partie réglementaire du Code de la défense. L'article D. 1321-2 du Code de la défense établissait la compétence exclusive du ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire pour l'application de l'article 431-3 du Code pénal et le maintien de l'ordre. Cette disposition a été abrogée en 2013.

une compétence exclusive au ministère de l'intérieur<sup>122</sup>. Seule l'autorité civile peut décider de la dispersion de l'attroupement alors même qu'il peut être fait appel aux forces armées, en se conformant au régime des réquisitions<sup>123</sup>. L'article D. 1321-3 du Code de la défense prévoit ainsi la participation des forces armées, mais uniquement dans le cadre strict de réquisitions par l'autorité civile territorialement compétente. En ce cas, lorsqu'elles sont requises, les forces armées font partie de la force publique. A noter que la participation de la gendarmerie nationale n'est plus conditionnée à une réquisition préalable par l'autorité civile<sup>124</sup>.

### ***c) Décision de dispersion de l'attroupement.***

Les autorités civiles pouvant prendre la décision de dispersion, en usant éventuellement de la force après les sommations, sont désignées par l'article L. 211-9 du Code de la sécurité intérieure.

Ainsi, un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet, adressées, lorsqu'ils sont porteurs des insignes de leur fonction, par :

- le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police ;
- sauf à Paris, le maire ou l'un de ses adjoints ;
- tout officier de police judiciaire responsable de la sécurité publique, ou tout autre officier de police judiciaire.

Aux termes de l'article R. 211-21 du Code de la sécurité intérieure, doivent être présents sur les lieux en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la force après sommation :

- le préfet du département ou le sous-préfet ;
- le maire ou l'un de ses adjoints<sup>125</sup> ;
- le commissaire de police ;
- le commandant de groupement de gendarmerie départementale.

Ces autorités civiles de droit doivent être territorialement compétentes. Cette exigence peut être induite de l'utilisation de l'article défini "le" <sup>126</sup> et elle s'impose à la lecture de l'article D. 1321-3, alinéa 3, du Code de la défense relatif à la réquisition des forces armées, aux termes duquel la réquisition des forces armées est adressée par "l'autorité civile territorialement responsable".

En outre, l'article R. 211-21 du Code de la sécurité intérieure ajoute à cette liste des autorités à qui le préfet peut, par mandat, donner compétence, en dérogeant à leur champ de compétence territoriale ou matérielle :

- un commissaire de police ;

---

<sup>122</sup> D. n° 2013-1113 du 4 déc. 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

<sup>123</sup> C. déf., art. L. 1321-1.

<sup>124</sup> C. déf., art. L. 1321-1 et D. 1321-3 ; sur les réquisitions des forces armées, v. Annexe 3.

<sup>125</sup> Le maire ou l'un de ses adjoints constitue une autorité civile, dans l'hypothèse où leur commune n'a pas été étatisée. Dans l'hypothèse inverse, les compétences du maire en matière d'attroupement sont transférées au préfet. En pratique le maire n'intervient pas dans les opérations de maintien de l'ordre

<sup>126</sup> En ce sens, v. M. Murbach-Vibert, Rép. pén. Dalloz, V° Attroupement, n° 98.

- l'officier de police chef de circonscription, qui devient autorité civile, exclusivement par mandat de l'autorité préfectorale et dans les limites de sa circonscription ;
- le commandant de compagnie de gendarmerie départementale qui devient autorité civile, exclusivement par mandat de l'autorité préfectorale et dans les limites de sa circonscription.

Enfin, l'article R. 211-21-1 du Code de la sécurité intérieure prévoit des dérogations à la compétence du représentant de l'Etat dans le département : "*Les attributions dévolues au représentant de l'Etat dans le département dans le cadre de la présente section sont exercées, sur les emprises des aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget et Paris-Orly par le préfet de police, et, dans le département des Bouches-du-Rhône, par le préfet de police des Bouches-du-Rhône*".

La loi laisse à l'autorité civile compétente et présente sur le lieu du rassemblement le soin d'apprécier les éléments matériels et, plus précisément, le risque de trouble à l'ordre public afin, dans un premier temps, de qualifier juridiquement l'attroupement. Deux obligations, intimement liées, pèsent donc sur l'autorité civile. En premier lieu, conformément à l'article R. 211-21 du Code de la sécurité intérieure, l'autorité civile doit être présente sur les lieux de l'attroupement. En pratique, le commissaire de police constitue l'autorité civile la première sur les lieux. Cette obligation de présence sur les lieux est fondamentale, dès lors qu'elle conditionne le respect de la seconde. En second lieu, il incombe à l'autorité civile de correctement motiver sa décision, afin de permettre un contrôle effectif par l'autorité judiciaire<sup>127</sup>. En effet, lorsque le juge pénal doit statuer, notamment sur la culpabilité d'un prévenu poursuivi du chef de participation délictueuse à un attroupement, encore faut-il lui permettre d'apprécier si l'attroupement était ou non juridiquement constitué. Le juge est donc amené à mesurer, *a posteriori*, le risque de trouble de l'ordre public au regard des éléments précisés par l'autorité civile, qui doit donc éviter les clauses de style et motiver sa décision en se fondant sur des éléments de fait objectivement vérifiables. Ainsi doit-elle s'attacher à préciser le nombre des participants, leur attitude, les slogans qu'ils profèrent (encouragement à la violence par exemple), l'équipement dont ils disposent, notamment les armes, y compris les armes par destination. La qualification juridique de l'attroupement constitue donc une étape préalable à la décision de dispersion de l'attroupement par l'emploi éventuel de la force publique.

## 2° Emploi de la force publique

La notion de force publique doit être délimitée (a) avant d'évoquer sa mise en œuvre (b).

### ***a) Notion de force publique : force physique, moyens intermédiaires, armes à feu***

Les articles 431-4 du Code pénal et L. 211-9 du Code de la sécurité intérieure font référence à l'emploi de la force publique sans établir de distinction entre l'emploi de la force et celui des armes. Il est vrai que d'un point de vue strictement juridique, la distinction ne s'impose pas : l'emploi de la force devrait contenir l'emploi des armes<sup>128</sup>. Néanmoins, concernant le formalisme des sommations, la distinction est importante<sup>129</sup>.

Aux termes des textes anciens, par emploi de la force il convenait d'entendre : l'emploi de la force physique ainsi que l'emploi des armes<sup>130</sup>. Une instruction récente du ministre de l'intérieur confirme

<sup>127</sup> Cass. crim., 23 mai 1955 : Bull. crim. 1955, n° 258.

<sup>128</sup> En ce sens, V. L. Lambert, *Traité de droit pénal spécial. Études théoriques et pratiques des incriminations fondamentales* : Éd. Police-Revue, 1968, p. 836.

<sup>129</sup> V. annexe 2.

<sup>130</sup> Par le passé, deux textes étaient susceptibles de nous éclairer, à savoir la circulaire du 4 mars 1987 (n° NOR : MDS8700057C relative aux attroupements, réputée abrogée) et l'instruction interministérielle du 9 mai 1995

cette analyse : *"l'usage des armes est une modalité d'emploi de la force. En ce cas, le recours aux moyens et armes de force intermédiaire est la norme, et l'usage des armes à feu l'exception ultime"*<sup>131</sup>. L'emploi de la force n'implique donc pas nécessairement l'usage des armes et il faut noter que l'emploi de la force doit intervenir en dernier recours : *"l'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public... la force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé"*<sup>132</sup>

L'annexe de l'instruction du 21 avril 2017<sup>133</sup> distingue l'emploi de la force physique seule (ainsi des charges nécessaires aux opérations de dégagement), de l'emploi de la force physique et des moyens intermédiaires (armements non classés en tant qu'armes à feu, bâtons, boucliers, engins lanceurs d'eau, containers lacrymogènes à main ou "gazeuses", grenades lacrymogènes MP 7 ou CM6 à main, donc sans emploi de lanceurs), selon un principe de gradation consistant à faire usage de moyens coercitifs strictement nécessaires à la dispersion de l'attroupement, dont l'appréciation relève de l'autorité civile compétente et dont la mise en œuvre est confiée au commandant d'unité, non sans difficulté<sup>134</sup>. A noter que l'utilisation des bâtons de défense (matraque), des bâtons de police à poignée (tonfa), relève, selon cette grille de lecture, de l'emploi de la force alors même que la matraque est recensée parmi les armes de la catégorie D, aux termes de l'article R 311-2 du Code de la sécurité intérieure. De même, l'utilisation des grenades à effet lacrymogène seul (CM6 et MP7), dès lors qu'elles sont mises en œuvre à la main, procède de l'emploi de la force, bien que toutes les grenades lacrymogènes soient classées dans la catégorie A 2, aux termes de la même disposition<sup>135</sup>. En revanche leur emploi avec un lanceur - pour une portée de 50 à 200 mètres - impose de suivre le régime d'usage des armes à feu<sup>136</sup>.

L'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public est doublement réglementé. En premier lieu, l'usage des armes à feu est conditionné à la délivrance d'un ordre exprès des autorités habilitées à décider de l'emploi de la force, transmis par tout moyen permettant d'en assurer la matérialité et la traçabilité<sup>137</sup>. S'agissant des forces armées, autres que la gendarmerie nationale, l'ordre prend la forme d'une réquisition spéciale écrite et délivrée par les autorités mentionnées à l'article R. 211-21 du Code de la sécurité intérieure. En second lieu, ce dernier définit précisément aux articles D. 211-17 à D. 211-20 les catégories d'armes à feu pouvant être employées pour le maintien de l'ordre public, à l'exclusion de toute autre<sup>138</sup>.

---

(n° 500SGDNMTSOTP relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, abrogée par l'instruction interministérielle du 14 novembre 2017, relative à l'engagement des armées sur le territoire nationale lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile, NOR: PRMD1733529J).

<sup>131</sup> Instr. du 21 avril 2017 relative au maintien de l'ordre public par la police nationale, NOR : INTC1712157J, BOMI, 15 juin 2017, spéc. p. 37.

<sup>132</sup> CSI, art. R. 211-13.

<sup>133</sup> Annexe DPN - 3.1.2 B.

<sup>134</sup> V. Rapp. conj. IGPN et IGGN, Minis. intér., relatif à l'emploi des munitions en opération de maintien de l'ordre, IGPN/E/n° 14-1899-I et n° 3735IGGN/CAB/GCM, 13 nov. 2014, spéc. p. 9.

<sup>135</sup> CSI, art. R. 311-2, I, Rubrique 2, 5° et 6°.

<sup>136</sup> V. Rapp. conj. IGPN et IGGN, Minis. intér., relatif à l'emploi des munitions en opération de maintien de l'ordre, *ibid.* V. égal. annexe 1.

<sup>137</sup> CSI, art. R. 211-14.

<sup>138</sup> Un doute peut subsister concernant l'emploi du pistolet à impulsion électrique (Air Taser X 26), envoyant, au moyen d'air comprimé, deux petits hameçons reliés à un fil qui transporte un courant de très forte tension mais de faible intensité afin de créer une incapacité neuro-musculaire momentanée. Il ne s'agit pas d'une arme à feu, mais d'une arme dont l'acquisition et la détention est soumise à autorisation (catégorie B, 6°, CSI, art. 311-2). Cette arme n'étant pas expressément prévue pour le maintien de l'ordre, elle ne devrait pas pouvoir être utilisée dans ce contexte, hors légitime défense (en ce sens, V. Rapp. conj. IGPN et IGGN, Minis. intér., relatif à l'emploi

Il peut être déduit de ces dispositions l'existence d'un régime complexe tenant aux deux situations envisagées par l'article L 211-9 du Code de la sécurité intérieure. En d'autres termes la nature des armes employées varie selon que l'usage de la force est précédé des sommations ou non. Cette dernière hypothèse est envisagée par l'article L 211-9, alinéa 6, du Code de la sécurité intérieure qui vise l'usage direct de la force, sans sommation préalable, en cas de violences ou voies de fait subies par les forces de l'ordre ou en cas de défense du terrain qu'elles occupent<sup>139</sup>.

A l'occasion des mouvements de contestation les plus récents, l'emploi d'armes de force intermédiaire s'est développé. En parallèle, le mouvement national des « gilets jaunes », notamment, a entraîné une « *sur-sollicitation de l'Inspection Générale de la police Nationale, tant en ce qui concerne les enquêtes judiciaires que les enquêtes administratives* »<sup>140</sup>. Il a ainsi été relevé une augmentation sensible du nombre de saisines notamment pour violences volontaires par personnes dépositaires de l'autorité publique, consécutives à l'usage de la force<sup>141</sup>, ce qui ne signifie pas une augmentation corrélative du nombre de sanctions. D'emblée une difficulté terminologique se pose. S'agissant des armes sublétales, il est classique de les répertorier au titre des armes de force intermédiaire, catégorie qu'il convient de distinguer des moyens intermédiaires. Or, d'une part, il s'agit bien d'armes à feu au sens du Code de la sécurité intérieure<sup>142</sup> et, d'autre part, il est indispensable de ne pas sous-estimer les risques inhérents à l'usage de telles armes. Le Défenseur des droits l'a souligné en s'appuyant sur les travaux de sociologues : « *l'introduction des armes sublétales a plus d'effets délétères que positifs car elles induisent l'absolue certitude qu'au pire on amochera mais qu'on ne tuera pas* »<sup>143</sup>, ce qui peut tendre à une utilisation plus fréquente et moins raisonnée. En d'autres termes, évoquer la notion - non juridique - d'armes de force intermédiaire est un moyen de légitimation par le discours : de fait, il est évidemment préférable d'avoir recours à des armes de force intermédiaire qu'à l'armement individuel ou aux armes de guerre. La question n'est pas là. Il s'agit avant tout d'interroger le principe même de l'usage des armes de force intermédiaire, dès lors que les Etats voisins ne font pas nécessairement les mêmes choix. *A minima*, il conviendrait de poursuivre les réflexions s'agissant de la progressivité du recours à la force. A ce titre, la lecture d'un rapport conjoint de la police et de la gendarmerie est édifiante : les principaux acteurs du maintien de l'ordre estiment que l'ordre donné par l'autorité civile pour faire usage de la force ne permet pas d'assurer un recours suffisamment gradué à la force. Il est notamment souligné qu'il conviendrait de « *classer de manière plus opportune selon leurs effets, afin de respecter la gradation dans l'usage de la force puis des armes, et rendre ainsi plus cohérente la décision de l'autorité civile au*

---

des munitions en opération de maintien de l'ordre, IGPN/E/n° 14-1899-I et n° 3735IGGN/CAB/GCM, 13 nov. 2014, p. 9 ; V. toutefois, Rapp. Déf. droits sur "Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie", déc. 2017, spéc. p. 25 : l'usage au cours d'opération de maintien de l'ordre par des unités non spécialisées demeurerait possible ; V. égal. Déf. droits, déc. MDS-2015-147, 16 juill. 2015.

<sup>139</sup> Pour un aperçu des armes pouvant être employées, v. annexe 1.

<sup>140</sup> Rapport annuel IGPN 2019, p. 6 : <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGPN/Rapport-annuel-d-activite-de-l-IGPN-2019>.

<sup>141</sup> Le cadre particulier des manifestations représente un volume important (66,2% des situations d'usage de la force sur la voie publique, v. rapport annuel IGPN, préc., p. 7) et le mouvement des gilets jaunes a pleinement participé à l'augmentation du nombre de saisines (292 saisines spécifiquement liées à l'usage de la force ou des armes dans le cadre de ces manifestations). Le total des enquêtes consécutives à l'usage de la force (toutes causes confondues) s'élevait, en 2019, à 868 enquêtes dont 211 portaient sur des cas de blessures sérieuses ou graves (ITT supérieur à 8 jours). Lors des manifestations les blessures les plus graves ont été constatées au niveau des yeux et du visage notamment après usage du lanceur de balles de défense (LBD), ou de grenade manuelle défense (GMD) ou au niveau des mains, en raison de l'effet de souffle de la grenade lacrymogène instantanée (GLI).

<sup>142</sup> Catégorie B, 3°, CSI, art. 311-2.

<sup>143</sup> Rapp. Déf. droits sur "Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie", déc. 2017, spéc. p. 26.

*regard des effets produits*<sup>144</sup>. En outre, un rapport Onusien impose aux Etats de favoriser le recours aux armes non létales<sup>145</sup>. Pour autant, cette question est éminemment complexe dès lors que les forces de l'ordre peuvent faire face à des mouvements organisés et extrêmement violents, souvent armés (projectiles divers, cocktails molotov...) et elle est clivante : les débats parlementaires relatifs à l'adoption de la loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, en attestent<sup>146</sup>.

Les règles d'usage des armes au cours des opérations de maintien de l'ordre sont régulièrement questionnées, en raison des blessures graves, parfois mortelles qu'elles peuvent occasionner. C'est ainsi qu'à la suite du décès de Rémi Fraise, opposant à la construction du barrage de Sivens, l'utilisation des grenades offensives (OF-F1) a été suspendue le 28 octobre 2014, puis interdite<sup>147</sup>. Des débats similaires sont d'une actualité prégnante, s'agissant de l'utilisation, par les seules forces de l'ordre française en Europe, de la grenade GLI F4 contenant du TNT. Son remplacement devrait être assuré (grenade GM2L, sans éclat) mais, dans l'attente de l'épuisement des stocks, elle a continué à être utilisée. De plus, le lanceur de balles de défense LBD de 40 mm fait l'objet de vives critiques<sup>148</sup>. Son usage, très inégal au sein des différentes catégories de forces de l'ordre, est très contesté<sup>149</sup> et le Défenseur des droits a recommandé d'en interdire l'usage<sup>150</sup>. Pour autant, le juge des référés du Conseil d'État a décidé que "*l'usage du LBD de 40 mm ne peut être regardé, en l'état, comme de nature à caractériser une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifester et au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants*"<sup>151</sup>. L'exigence d'une meilleure formation paraît essentielle, à l'heure où le maintien de l'ordre est assuré par des unités spécialisées auxquelles viennent s'ajouter des unités davantage orientées vers l'intervention, la sécurisation et l'interpellation (Compagnies d'intervention et de sécurisation, brigades de recherche et d'intervention, brigades anti-criminalité...) ou encore des unités spécialement constituées, à l'instar des détachements d'action rapide (DAR) mis en place lors de la crise des "gilets jaunes" et qui auraient eu recours massivement au lanceur de balles de défense<sup>152</sup>.

## ***b) Mise en œuvre de la force publique***

---

<sup>144</sup> Rapp. conj. IGPN et IGGN, Minis. intér., relatif à l'emploi des munitions en opération de maintien de l'ordre, IGPN/E/n° 14-1899-I et n° 3735IGGN/CAB/GCM, 13 nov. 2014, Recommandation n° 3, p. 10.

<sup>145</sup> M. Kiai, Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, A/HRC/31/66, 2 fév. 2016, § 53 et 55).

<sup>146</sup> L. n° 2019-290, 10 avr. 2019, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations ; JO 11 avr. 2019, NOR : INTX1830129L.

<sup>147</sup> D. n° 2017-1029 du 10 mai 2017 modifiant l'article D. 211-17 du Code de la sécurité intérieure, NOR : INTD1713369D. Cette affaire a également soulevé une question de procédure : la compétence des juridictions spécialisées en matière militaire en temps de paix pour connaître des faits commis par les militaires de la gendarmerie dans le service du maintien de l'ordre n'a pas été remis en question par le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le père de Rémi Fraise et portant sur les dispositions de l'article 697-1 du code de procédure pénale : Cons. const. 17 janv. 2019, n° 2018-756 QPC.

<sup>148</sup> Il s'agit d'une arme sublétales -de force intermédiaire- ayant remplacé, en principe, du moins dans les unités spécialisées, le Flash-ball superpro.

<sup>149</sup> V. déjà., Rapp. AN n° 2794, 21 mai 2015, N. Mamère et P. Popelin, spéc. p. 123.

<sup>150</sup> Rapp. Déf. droits sur "Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie", déc. 2017, spéc. p. 29.

<sup>151</sup> CE, ord. réf., 1er fév. 2019, n° 427386, Union Départementale de Paris du Syndicat de la Confédération Générale du Travail.

<sup>152</sup> Sur cet usage du LDB 40x46, v. N. Chapuis, "Pourquoi l'usage du lanceur de balles de défense divise au sein des forces de l'ordre", Le Monde, 8 fév. 2019 ; V. égal. sur l'exigence de spécialisation et de formation, Rapp. AN n° 2794, 21 mai 2015, N. Mamère et P. Popelin, spéc. p. 22 et s.

Pour rappel, aux termes de l'article 431-3, alinéa 2, du Code pénal, "*un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet, dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure*"<sup>153</sup>. Les sommations jouent deux rôles bien distincts. En premier lieu, elles conditionnent, en principe, l'usage de la force aux fins de dispersion de l'attroupement. En second lieu, l'existence de sommations préalables est indispensable dans la constitution de l'incrimination de participation délictueuse à l'attroupement<sup>154</sup>. Seul le premier rôle des sommations relève de la mise en œuvre de la force publique.

Comme déjà précisé, l'autorité civile, entendre ici l'autorité administrative, peut prendre la décision de dispersion. Cela ne règle pas la question de la mise en œuvre de la force publique : l'exécution de la décision ne se situe pas sur le même plan. En effet, l'emploi de la force après des sommations demeurées sans effet s'apparente à l'exécution forcée d'une décision administrative. Il serait, dès lors, cohérent de se référer aux critères dégagés par le Tribunal des conflits dans une jurisprudence classique<sup>155</sup>. En cas de refus d'obéissance à la décision (en l'occurrence en cas de refus de dispersion), l'exécution d'office est légalement possible dans trois hypothèses : lorsque l'administration est autorisée par la loi, lorsque aucune autre voie de droit n'est envisageable et, enfin, en cas d'urgence. Or, lorsque la loi autorise l'administration à exécuter d'office sa propre décision, elle le fait toujours expressément et dans des circonstances particulières. Les dispositions relatives à la dispersion des attroupements paraissent, à ce titre, trop générales pour que l'on puisse en déduire que la loi autorise l'administration à exécuter sa propre décision. En revanche, la situation d'urgence est de nature à permettre à l'autorité administrative de prendre la décision de dispersion et de mettre en œuvre la force publique afin d'exécuter cette décision. Au cours de cette ultime phase, le commandant de la force publique joue un rôle important.

Lorsque les sommations demeurent sans effet et que l'urgence commande d'agir, le commandant de la force publique va se conformer aux instructions de l'autorité civile et coordonner techniquement l'usage de la force, en choisissant les moyens les plus adaptés. En d'autres termes, le commandant de la force publique doit veiller à ce que l'usage de la force soit toujours strictement nécessaire et proportionné aux nécessités du rétablissement de l'ordre public. Le commandant de la force publique, chef hiérarchique de l'unité engagée dans des opérations de maintien de l'ordre, se distingue de l'autorité civile qui prend, seule, la décision de dispersion et de l'autorité habilitée à procéder aux sommations<sup>156</sup>.

L'autorité habilitée à procéder aux sommations doit veiller à respecter scrupuleusement le formalisme imposé par la loi et les dispositions réglementaires. C'est le sens d'un arrêt ancien relatif à l'obligation de port des insignes de la fonction : la chambre criminelle a, en effet, considéré qu'il s'agissait en l'espèce d'une obligation substantielle quant à la validité de la sommation<sup>157</sup>. Par conséquent, une sommation non conforme devrait pouvoir être assimilée à l'absence de sommation, rendant illégal l'emploi de la force publique. D'une part, les violences commises par les forces de l'ordre ne pourraient plus être justifiées, du moins sur le fondement de l'ordre de la

---

<sup>153</sup> La Cour de cassation a considéré qu'il n'y avait pas lieu à renvoyer devant le conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité, portant sur l'article L 211-9 du Code de la sécurité intérieure et le second alinéa de l'article 431-3 du Code pénal : Cass. crim., 25 fév. 2014, n° 13-90.039 : Juris-Data n° 2014-003358 ; Dr. pén. 2014, comm. 73, M. Véron ; V. égal. Cass. crim., 18 oct. 2016, n° 15-84.940 : Juris-Data n° 2016-021556 ; Dr. pén. 2017, comm. 6, Ph. Conte.

<sup>154</sup> V. *infra*, B)

<sup>155</sup> T. confl., 2 déc. 1902, Sté Immobilière de Saint-Just : Rec. CE 1902, p. 713, concl. Romieu ; S. 1904, 3, p. 17, note M. Hauriou.

<sup>156</sup> V. annexe 3

<sup>157</sup> Cass. crim., 4 déc. 1903 : DP 1903, 1, p. 623.

loi ou du commandement de l'autorité légitime<sup>158</sup>, d'autre part, la poursuite du chef de participation délictueuse à un attroupement serait très certainement viciée. *A fortiori*, cette solution s'impose lorsque la force a été employée sans aucune sommation, sous réserve des hypothèses envisagées par l'article L. 211-9, alinéa 6, du Code de la sécurité intérieure : « *les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent* »<sup>159</sup>.

## **B) De l'organisation à la participation : à chacun son régime répressif**

En s'appuyant sur la distinction entre les manifestations (les réunions publiques<sup>160</sup>) et l'attroupement, il est possible de dresser un inventaire des principales incriminations pénales susceptibles d'être utilisées lorsque les mouvements sociaux portent la contestation sur la voie publique. Il ressort assez clairement deux orientations qui visent à sanctionner, d'une part, l'organisateur (1°) et, d'autre part, le participant (2°).

### **1° La répression de l'organisateur d'une manifestation illicite**

Un constat préalable s'impose : le nombre de décisions est faible. La jurisprudence antérieure au Code pénal mérite toujours d'être citée, dès lors que le régime de l'incrimination n'a guère varié<sup>161</sup>. Par ailleurs, le juge veille au respect de la distinction entre la répression de l'organisation et celle de la participation à la manifestation : la simple participation à une manifestation non déclarée ou interdite n'est pas réprimée par les dispositions visant les organisateurs<sup>162</sup>. L'organisateur peut d'abord être perçu comme l'instigateur, c'est-à-dire, aux termes de la jurisprudence de la chambre criminelle, celui qui prend une part active aux préparatifs, qui prend des initiatives, fait des suggestions, précise ses instructions, qui distribue des convocations, qui, encore, délivre un appel à la population, par exemple par voie de presse<sup>163</sup>. Par ailleurs, la Cour de cassation semble considérer que la notion d'organisateur puisse également viser l'animateur de la manifestation<sup>164</sup>. Cette affirmation mérite d'être nuancée. En effet, la participation à la manifestation d'un individu, le rôle qu'il y tient, par ses discours, par la place de choix qu'il occupe dans le cortège, sont des indices susceptibles d'être retenus par le juge, lorsqu'ils s'ajoutent à son rôle tenu en amont, c'est-à-dire en qualité d'instigateur<sup>165</sup>.

L'article 431-9 du Code pénal édicte les comportements répréhensibles de l'organisateur. Peut ainsi être sanctionné pénalement le fait :

- d'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi ;

---

<sup>158</sup> Pour d'autres faits justificatifs et notamment la légitime défense, v. annexe 1.

<sup>159</sup> V. annexe 2.

<sup>160</sup> L'organisation d'une réunion publique est libre, les dispositions pénales existantes relèvent de la police des réunions qui ne sera pas abordée dans le développement, v. annexe 4.

<sup>161</sup> Les dispositions du décret-loi du 23 octobre 1935, instaurant le champ répressif en la matière et abrogées par la loi du 16 décembre 1992, étaient similaires (art. 4).

<sup>162</sup> Cass. crim. 23 mars 1953 : Bull. crim. 1953, n° 106. – Cass. crim., 26 juill. 1955 : Bull. crim. 1955, n° 371.

<sup>163</sup> V. Cass. crim., 23 févr. 1954 : D. 1955, p. 465, Rapp. Patin.

<sup>164</sup> Cass. crim., 23 mai 1955 : D. 1955, p. 655,

<sup>165</sup> C'est en sens qu'il convient d'interpréter la décision précitée, du 23 février 1954, de la Cour de cassation, approuvant les juges du fond ayant relaxé deux autres prévenus, ayant pourtant pris la parole au cours de la manifestation mais sans avoir participé à son organisation. Le fait d'accorder un entretien à des journalistes présents sur les lieux peut constituer également un indice de la qualité d'organisateur, v. Cass. crim., 15 juin 1999, n° 98-84.045.



- d'avoir organisé une manifestation sur la voie publique ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi ;
- d'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée.

Le premier cas visé par l'article 431-9 du Code pénal ne soulève guère de difficultés : des personnes se rassemblent sur la voie publique à l'initiative d'un individu, qui, matériellement, a rendu possible ce rassemblement. Dès lors que cet individu n'a pas respecté, au préalable, la procédure de déclaration, il engage sa responsabilité pénale, dans la mesure naturellement où la manifestation ne constitue pas une sortie sur la voie publique conforme aux usages locaux<sup>166</sup>. Le délit d'organisation d'une manifestation non déclarée est nécessairement intentionnel, il est probable que le juge se contente de présumer la faute, au regard des actes matériels de l'organisateur et de la tenue de la manifestation. Ainsi, le fait d'avoir, dans le passé, déclaré des manifestations facilite la tâche du juge dans l'établissement de la preuve de l'élément moral de l'infraction, tout en lui permettant aisément d'écarter une éventuelle erreur de droit<sup>167</sup>.

Le deuxième cas visé par l'article 431-9 du Code pénal est davantage problématique. Par hypothèse, la manifestation, interdite par l'autorité administrative, est malgré tout organisée. La faute de l'organisateur devrait consister en la volonté d'organiser le rassemblement malgré l'interdiction. Il s'agirait, ici encore, de sanctionner un acte positif. Pour autant, la jurisprudence n'est pas aussi éclairante sur ce point : il semble même que les juges se contentent d'indices révélant l'inaction de l'organisateur, qui tendrait à prouver sa mauvaise foi<sup>168</sup>. Enfin, dès lors que la manifestation a été interdite, le fait que l'autorité de police présente sur les lieux ne s'oppose pas au défilé ne permet pas à l'organisateur de soutenir que cette tolérance remet en cause l'arrêté préfectoral d'interdiction<sup>169</sup>.

Le troisième cas concerne l'établissement d'une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation. L'élément moral diverge quelque peu, ici, dans la mesure où la loi exige un dol spécial, ce qui complique la tâche de l'autorité de poursuite. L'objet de la sanction n'est pas tant le dépôt d'une déclaration inexacte que la volonté de son auteur de mettre en échec les mesures de sécurité ordonnées<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> La Cour de cassation n'a pas jugé utile de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'article 431-9, alinéa 1, du Code pénal estimant qu'elle ne présentait pas, à l'évidence, un caractère sérieux : Cass. crim., 8 avr. 2014, n° 14-90.008 ; JurisData n° 2014-017404.

<sup>167</sup> CA Grenoble, 6e ch. corr., 22 nov. 2016, n° 16/00343 ; JurisData n° 2016-030441.

<sup>168</sup> Ainsi, la Cour de cassation approuve les juges du fond d'avoir déclaré coupable d'organisation et de tenue d'une manifestation interdite les prévenus « *qui n'ont pris aucune initiative pour informer les participants de l'interdiction de la réunion [qu'ils] ne se sont pas opposés au déploiement de banderoles du CIRC (Collectif d'information et de recherche sur le cannabis), à la vente de tee-shirts ornés de feuilles de cannabis et à la consommation de cette drogue par des groupes composés en partie de mineurs* ». Les juges ajoutent que « *leur mauvaise foi est établie par l'ensemble de ces éléments* » : Cass. crim., 2 avr. 1998, JurisData n° 1998-002314 ; RSC 1999, p. 95, chron. jurispr. B. Bouloc ; Bull. crim. n° 130 ; Dr. pén. 1998, comm. 111, obs. M. Véron.

<sup>169</sup> V. Cass. crim., 26 oct. 1965 : Bull. crim. 1965, n° 211. À noter tout de même, dans cette espèce, que l'organisateur ne s'est pas plié aux exigences du commissaire de police présent sur les lieux ; si tel avait été le cas, on peut penser qu'aucune poursuite n'aurait été engagée, malgré l'arrêté d'interdiction. Cette dernière décision atteste que, dans les faits, l'organisation d'une manifestation peut donner lieu à une négociation, qu'elle soit préalable ou concomitante au rassemblement

<sup>170</sup>En ce sens, V. CA Bordeaux, 18 juill. 1950 : D. 1951, p. 41.

Au titre des sanctions, l'organisateur d'une manifestation illicite s'expose, conformément à l'article 431-9 du Code pénal, à une peine d'emprisonnement de six mois et d'amende de 7 500 euros<sup>171</sup>. S'agissant de la récidive, « constitue le même délit de manifestation illicite, du point de vue de la récidive, l'organisation d'une manifestation sans déclaration et l'organisation d'une manifestation ayant été interdite, infractions toutes deux prévues par l'article 431-9 du Code pénal »<sup>172</sup>.

## 2° La répression du participant

Plusieurs hypothèses de participations illicites sont prévues par le code pénal, qu'il s'agisse de la participation à une manifestation ou à une réunion publique (a) ou à un attroupement (b).

### **a) La participation illicite à une manifestation ou à une réunion publique : une pénalisation croissante**

S'agissant de la participation à une manifestation, la liberté est de mise<sup>173</sup>. Toutefois, il doit s'agir juridiquement d'une manifestation et non d'un attroupement dont la dispersion a été ordonnée par l'autorité publique. La frontière n'est pas toujours très nette, dans les faits, lorsque la manifestation dégénère en attroupement<sup>174</sup>. Jusqu'à très récemment, il était concevable de faire application d'un texte général, à savoir l'article R. 610-5 du Code pénal qui réprime les interdictions ou manquements aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police (contravention de la première classe). Signe d'une pénalisation croissante en la matière, un décret du 20 mars 2019 a créé une nouvelle contravention particulière. L'article R. 644-4 du Code pénal incrimine désormais le fait de participer à une manifestation sur la voie publique interdite sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du Code de la sécurité intérieure. La sanction est l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.

En matière délictuelle la participation à une manifestation ou à une réunion publique n'entre dans le champ correctionnel que dans des hypothèses limitées à l'origine, mais également en progression depuis peu. La première incrimination, classique, implique la participation armée à une manifestation ou à une réunion publique (i). La seconde, beaucoup plus récente, vise à sanctionner 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 ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime (ii).

#### i) Participation armée à une manifestation ou à une réunion publique

L'article 431-10 du Code pénal incrimine le fait de participer à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme<sup>175</sup>. Il n'est pas ici question d'une infraction aggravée,

---

<sup>171</sup> En outre, depuis la loi du 10 avril 2019, l'organisateur d'une manifestation illicite encourt les peines complémentaires prévues par l'article 431-11 du Code pénal (C. pén., art. 431-11 mod., L. n° 2019-290, 10 avr. 2019, art. 7; JO 11 avr. 2019, NOR : INTX1830129L ; V. infra, n° 47).

<sup>172</sup> Cass. crim., 3 avr. 2001 : JurisData n° 2001-009584 ; Bull. crim. 2001, n° 89 ; Rev. sc. crim. 2001, p. 799, obs. B. Bouloc.

<sup>173</sup> L'organisation d'une réunion publique est également libre. *A fortiori*, la participation ne devrait pas soulever davantage de difficultés.

<sup>174</sup> Sur ce dernier point, V. notamment JCl. Pénal Code, Art. 431-3 à 431-8, fasc. 20 : Attroupements, préc., n° 21.

<sup>175</sup> L'article 132-75 du Code pénal se réfère à l'arme par nature ("tout objet conçu pour tuer ou blesser") et à l'arme par destination ("tout autre objet susceptible de présenter un danger pour les personnes lorsqu'il est utilisé pour tuer, blesser ou menacer ou qu'il est destiné, par celui qui en est porteur à tuer, blesser ou menacer"). Il peut s'agir naturellement d'une arme à feu, quelle que soit sa catégorie. Il importe peu que l'arme soit approvisionnée ou non, en bon état ou hors d'usage, ou encore qu'elle soit destinée à un usage sportif. Il faut encore ajouter les produits explosifs, assimilés à des armes de 1<sup>re</sup> catégorie par l'article L. 2353-13 du Code de

contrairement à la participation armée à un attroupement. En effet, alors que la participation à un attroupement est répréhensible, la participation à une manifestation ou à une réunion publique licite ne l'est pas. Le port d'une arme constituant un délit-obstacle, la répression est possible, dès lors que l'individu est appréhendé, en possession d'une arme, au cours de la manifestation ou de la réunion publique, quel que soit l'usage auquel elle est destinée. La participation armée à une manifestation ou à une réunion publique est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. En outre, elle expose son auteur à des peines complémentaires<sup>176</sup>. Au titre des peines complémentaires facultatives, on peut notamment relever l'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, dans les conditions prévues à l'article 131-32-1 du Code pénal. Nouvelle illustration de l'accroissement significatif de la répression et alors même que le conseil constitutionnel a censuré les atteintes les plus significatives à la liberté de manifester, la loi du 10 avril 2019 a étendu cette peine complémentaire, prévue jusqu'à récemment par l'article L 211-13 du Code de la sécurité intérieure (abrogé au 12 avril 2019). La mesure ne peut excéder trois ans et elle n'est pas générale : le jugement la prononçant doit préciser les lieux déterminés dans lesquels elle s'applique<sup>177</sup>. Si la peine d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique accompagne une peine privative de liberté sans sursis, elle s'applique à compter du jour où la privation de liberté a pris fin. Le conseil constitutionnel a censuré l'article 3 de la loi du 10 avril 2019, insérant un article L. 211-4-1 au sein du Code de la sécurité intérieure, qui prévoyait une mesure d'interdiction de participer à une manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée d'un mois, prononcée par l'autorité administrative, en l'occurrence le préfet<sup>178</sup>. Cette peine complémentaire est encourue pour les infractions relevant des manifestations illicites et de la participation délictueuse à une manifestation ou à une réunion publique, mais encore lors de la commission de certaines infractions au cours d'une manifestation<sup>179</sup>. En outre, cette interdiction de

---

la défense (pour un usage, mais au cours d'un attroupement, de « cocktails molotov », V. Cass. crim., 15 juin 1982 : Bull. crim. 1982, n° 158. – CA Aix-en-Provence, 10 mars 2006 : JurisData n° 2006-306496), de même que le port d'une arme blanche (6e catégorie, V. Cass. crim., 26 janv. 1965 : D. 1965, p. 302, en l'espèce un couteau poignard de camping). Enfin, l'article 132-75 du Code pénal assimile à une arme tout objet présentant une similitude avec une arme par nature. Les armes par destination peuvent soulever quelques interrogations, v. notamment A. Decocq, J. Montreuil et J. Buisson, *Le droit de la police*, préc., n° 985. – V. également M.-H. Renaut, *Le port d'arme : prohibition et répression, de l'épée à la bombe lacrymogène* : Rev. sc. crim. 1999, p. 519 ; V. égal. la jurisprudence relative aux attroupements.

<sup>176</sup> Aux termes de l'article 431-11 du Code pénal, en cas de port d'arme au cours d'une manifestation ou d'une réunion publique, des peines complémentaires facultatives (interdiction des droits civiques, civils et de famille ; interdiction de séjour) ou obligatoires (interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ; confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition), étant précisé que le texte prévoit que la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer ces peines, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur (C. pén., art. 431-11, II, in fine).

En outre, si la personne poursuivie est de nationalité étrangère, l'article 431-12 du Code pénal prévoit l'interdiction du territoire français, qui peut être prononcée soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus.

<sup>177</sup> C. pén., art. 131-32-1, iss. L. n° 2019-290, 10 avr. 2019, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, art. 7 ; JO 11 avr. 2019, NOR : INTX1830129L.

<sup>178</sup> Cons. const., 4 avr. 2019, n° 2019-780 DC, § 26.

<sup>179</sup> Dans les cas prévus aux articles 222-7 à 222-13 (violences) et 222-14-2 (participation à un groupement en vue de la préparation de violences ou de dégradations) du Code pénal (C. pén., art. 222-47 al. 2, mod. . L. n° 2019-290, 10 avr. 2019, préc., art. 7) ; dans les cas prévus aux articles 322-1, al. 1er (destruction, dégradation, détérioration d'un bien appartenant à autrui, de nature délictuelle), 322-2 (destruction registre, minute ou acte original de l'autorité publique), 322-3 (destruction, dégradation, détérioration d'un bien, aggravée) et 322-6 à 322-10 (destruction, dégradation, détérioration d'un bien appartenant à autrui, par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou par tout moyen de nature à créer un danger pour les personnes et causes

participer à des manifestations sur la voie publique emporte inscription dans le fichier des personnes recherchées au titre des décisions judiciaires<sup>180</sup>. Enfin, la personne qui méconnaît la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique encourt une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € euros d'amende<sup>181</sup>.

ii) Dissimulation du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique

L'organisation de la répression de la dissimulation du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique s'est réalisée en plusieurs temps, là encore, avec une intensité croissante.

En premier lieu, le décret du 19 juin 2009 a créé une contravention : est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe « *le fait pour une personne, au sein ou aux abords 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* »<sup>182</sup>. Par exception, ces dispositions ne sont pas applicables « *aux manifestations conformes aux usages locaux ou lorsque la dissimulation du visage est justifiée par un motif légitime* » (C. pén., art. R. 645-14, al. 3). Les graves faits répréhensibles commis en marge du sommet de l'OTAN Strasbourg-Kehl début avril 2009 ont précipité l'adoption de ce décret de 2009. Il s'agit donc d'un texte, décidé à la hâte, en réaction, et annoncé par le Président de la République à l'occasion d'une table ronde sur le thème de l'insécurité à Nice le 21 avril 2009<sup>183</sup>. Ce texte préfigurait d'une logique répressive qui prendra corps dans la loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public. Le décret du 19 juin comme plusieurs dispositions de la loi postérieure du 2 mars 2010 vise à réprimer les exactions commises, le plus souvent, par des individus en groupe structuré ou non et profitant des rassemblements et manifestations sur la voie publique pour se livrer à des faits de violence à l'encontre des forces de l'ordre, de dégradations sur la voie publique (véhicules, mobiliers urbains, vitrines des commerces, d'établissements bancaires, d'enseignes ou de franchises symbolisant la société capitaliste mondialisée), voir même de pillage. Parmi ces dispositions, l'incrimination prévue par l'article 222-14-2 du code pénal qui sanctionne « *le fait pour une personne 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* » constitue une illustration évidente de cette logique répressive : la rédaction volontairement imprécise de ce texte -sans considération pour le principe de la légalité - conjuguée à une *punissabilité* anticipée, participe d'un changement de paradigme de la répression, vers une consécration du droit pénal de l'ennemi<sup>184</sup>, qui peut également être relevé dans le décret du 19 juin 2009<sup>185</sup>. Dans ce texte, le ministre de l'intérieur a souhaité, sans ambiguïté, faciliter la répression des casseurs, qu'ils soient

---

d'aggravation ; diffusion de procédés permettant la fabrication d'engins de destruction) du Code pénal (C. pén., art. 322-15, 7°, mod. . L. n° 2019-290, 10 avr. 2019, préc., art. 7).

<sup>180</sup> CCP, art. 230-19, 18°, mod. L. n° 2019-290, 10 avr. 2019, préc., art. 4.

<sup>181</sup> C. pén., art. 434-38-1, iss. L. n° 2019-290, 10 avr. 2019. A noter que cette incrimination était déjà prévue par l'article L. 211-13, al. 2 du Code de la sécurité intérieure, abrogé par la loi du 10 avril 2019.

<sup>182</sup> C. pén., art. R. 645-14, al. 1<sup>er</sup> ; V. not., JCl. Pénal Code, Art. R. 645-14, Dissimulation du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique, J.-F. Dreuille.

<sup>183</sup> V. Rapp. n° 1734, de M. le député C. Estrosi sur la proposition de loi n° 1641 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

<sup>184</sup> V. O. Cahn, Droit pénal de l'ennemi – Pour prolonger la discussion..., in Droit pénal et politique de l'ennemi, préc., Jurisprudence, Revue critique, USMB, LGDJ, 2015 (dir. J.-F. Dreuille), spéc. p. 108.

<sup>185</sup> V. J. Corroyer, Droit pénal de l'ennemi et anticipation, in, Droit pénal et politique de l'ennemi, préc., spéc. p. 136.

animés par des mobiles politiques, idéologiques ou non. Le port d'une cagoule, de tout vêtement ou objet dissimulant le visage, préservant ainsi l'anonymat de la personne, rend impossible son identification, en l'absence d'interpellation immédiate. L'anonymat entrave la répression, notamment en empêchant le travail d'identification postérieur à la manifestation. Cette technique, constatée depuis l'apparition des *blacks blocs*, notamment, en ce qui concerne l'Europe, en Allemagne, s'est plus ou moins généralisée. D'un point de vue sociologique et criminologique, les *black blocs* se distinguent d'autres formes de contestations ou de violences de rue, les exactions commises par ces groupes étant le plus souvent ciblées.

Le texte d'incrimination vise 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. L'amende encourue est celle prévue pour les contraventions de la 5<sup>ème</sup> classe, soit 1500 euros au plus (3000 euros en cas de récidive). Les éléments constitutifs apparaissent complexes pour une contravention.

L'élément matériel implique de préciser les notions de dissimulation du visage, de localisation de l'infraction et de craintes d'atteintes à l'ordre public. Les moyens de la dissimulation sont multiples et non exhaustifs : cagoule, déguisement, masque, écharpe et capuche baissée ou encore maquillage<sup>186</sup>. La dissimulation du visage est une question de fait emportant deux conséquences. En premier lieu, elle impose aux forces de l'ordre d'apprécier la dissimulation afin d'empêcher l'individu de participer à la manifestation. A ce titre, il s'agit, sans conteste, d'une infraction obstacle qui vise avant tout, dans l'esprit du législateur, à éviter des exactions plus graves. En second lieu, le juge doit caractériser la réalité de la dissimulation. Par ailleurs, le lieu de commission de l'infraction est déterminant : ce n'est pas l'ensemble de l'espace public qui est visé, comme c'est le cas pour la contravention de deuxième classe créée par la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Sont seuls concernés dans notre hypothèse les lieux ou les abords des lieux dans lesquels se déroule une manifestation sur la voie publique. Au regard du principe de la légalité criminelle, ou de ce qu'il en subsiste, cette notion est floue et la marge d'appréciation des autorités est importante<sup>187</sup>. L'appréciation du risque de trouble à l'ordre public n'est jamais aisée et la rédaction de l'article R. 645-14 du Code pénal, en visant des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public, n'éclaire en rien la question. La marge d'appréciation par l'autorité publique est toujours aussi grande, facilitant, en apparence, le constat de l'infraction. Pour autant, l'agent qui dresse un procès-verbal d'infraction doit préciser en quoi les circonstances peuvent laisser craindre des atteintes à l'ordre public, sans se contenter d'une référence à la dissimulation du visage, relevant d'un autre élément matériel de l'incrimination<sup>188</sup>. Le nombre d'individus cagoulés, leur positionnement dans la manifestation, des insultes répétées à l'encontre des forces

---

<sup>186</sup> Sur ce point, les dispositions du droit Allemand, antérieures au décret du 19 juin 2009, présentent un champ d'application plus étendu, en visant aussi bien les tenues que les objets destinés à empêcher la constatation de l'identité mais encore les équipements de protection en vue de gêner les mesures coercitives prises par les personnes dépositaires de l'autorité publique (Loi fédérale du 18 juillet 1985). Cette dernière précision permet d'interdire le port de casques lourds, masque à gaz, lunette de protection, mais on peut également songer à des équipements sportifs, telles que les protections d'hockeyeur ou encore de pratiquants de certains arts martiaux ou de paintball. Le règlement français, en ne prévoyant que la seule dissimulation du visage, semble donc plus restrictif.

<sup>187</sup> Le parcours des manifestations peut être plus moins étendu et le périmètre géographique de l'incrimination s'étend sur toute la longueur du défilé, aux rues adjacentes ou encore aux stations de métros, de tramway qui permettent l'accès à la manifestation

<sup>188</sup> En ce sens, v. A.-G. Robert, RSC 2009 p. 882.

de l'ordre, une gestuelle provocatrice, sont autant de circonstances qui peuvent faire craindre des atteintes à l'ordre public.

Classiquement, l'élément moral d'une contravention n'appelle pas de longs développements : la faute peut être présumée de la seule constitution matérielle de l'infraction. Concernant l'article R. 645-14, l'hypothèse paraît de prime abord très différente. L'individu ne peut être sanctionné que s'il a dissimulé volontairement son visage afin de ne pas être identifié. En d'autres termes, le texte exige que soit rapportée la preuve d'un dol spécial : le but visé par le contrevenant - ne pas être identifié - est érigé en élément constitutif de cette infraction. Il s'agit là d'une exigence permettant de la distinguer clairement de la contravention de deuxième classe prévue par la loi du 11 octobre 2010, réprimant la dissimulation du visage dans l'espace public et qui relève de la catégorie plus usuelle des contraventions purement matérielles. L'exigence d'un dol spécial contraint donc le juge à un effort particulier dans la motivation de sa décision. Du reste, la réserve d'interprétation du Conseil d'Etat impose cette analyse, en prévoyant « *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* ». Pour autant, le fait de dissimuler le visage dans ou aux abords d'une manifestation ou encore le fait que la manifestation fasse craindre un trouble de l'ordre public sont des éléments factuels à partir desquels le juge peut induire la volonté du prévenu ne pas être identifié. Il reste à ce dernier la possibilité d'invoquer un motif légitime<sup>189</sup>.

En second lieu, la loi du 10 avril 2019 a créé un nouveau délit en incriminant 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 ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime<sup>190</sup>. Cette infraction est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende et de peines complémentaires prévues par l'article 431-1,1 et notamment la peine d'interdiction de participer à des manifestations.

---

<sup>189</sup> La difficulté réside dans l'absence de définition du motif légitime. A cet égard, la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public est plus prolix : l'interdiction ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels. Ces exclusions peuvent-elles être transposées pour cerner le motif légitime de l'article R. 645-14, alinéa 3, du Code pénal ? A n'en pas douter, elles pourraient *a minima* éclairer le juge, tenu d'apprécier le motif légitime, à défaut de précision textuelle. Dès lors que le motif légitime constitue un fait justificatif, son unique rôle est de permettre la justification de l'infraction définie par le texte en neutralisant l'élément légal. Naturellement, cela implique que la preuve de l'élément moral soit, au préalable, rapportée, à défaut l'infraction n'est pas constituée et il est alors inutile de se placer sur le terrain de la justification. Ainsi, avant de se demander si le fait pour le manifestant de cacher son visage pour ne pas respirer des gaz lacrymogènes ou des fumigènes constitue un motif légitime, il faut se demander si la dissimulation avait aussi pour but d'éviter une identification. A défaut, la contravention de l'article R. 645-14 n'est pas constituée et il est inutile de s'interroger sur l'existence d'un motif légitime. En revanche, le motif légitime devrait justifier pleinement la dissimulation du visage des forces de l'ordre encadrant la manifestation. Pour le reste, des interrogations demeurent : la dissimulation sous un masque ou un maquillage peut constituer un mode d'expression servant la cause de la manifestation (exemple : masque de Guy Fawkes, devenu le symbole du groupe de hackers activistes Anonymous) : là encore, pourrait se poser la question de la légitimité du motif mais, en toute logique, c'est sur le terrain de l'intention, et donc sur l'existence même de l'infraction, que la difficulté devrait être réglée.

<sup>190</sup> C. pén., art. 431-9-1 iss. L. n° 2019-290, 10 avr. 2019, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, art. 6 ; JO 11 avr. 2019, NOR : INTX1830129L. Sur le motif légitime, v. la note précédente.

Alors même que les travaux parlementaires insistent, sans ambiguïté, sur la nécessité de transformer la contravention de dissimulation du visage en un délit<sup>191</sup>, la loi nouvelle n'a pas abrogé la contravention. Pour l'heure, coexistent donc au sein du Code pénal deux dispositions dont les champs d'application se recoupent dans une large mesure. En toute logique, la correctionnalisation du comportement incriminé devrait conduire à l'abrogation de la contravention, d'autant plus que la sévérité de la loi nouvelle ne se limite pas à la peine : au titre de l'élément moral, le nouveau délit ne requiert pas de dol spécial, ce qui devrait faciliter la répression. La dissimulation du visage doit néanmoins être volontaire. Le Conseil constitutionnel n'a pas relevé de violation du principe de la légalité s'agissant des éléments constitutifs malgré l'imprécision dénoncée de l'élément matériel, notamment<sup>192</sup>. Par ailleurs, malgré les explications de la circulaire du 12 avril 2019<sup>193</sup> on peut à nouveau s'interroger sur la distinction - qui paraît très ténue - entre, d'une part, un risque de troubles à l'ordre public (rédaction pour le délit) et, d'autre part, des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public (rédaction pour la contravention). Contrairement à ce que prétend la circulaire, le Conseil constitutionnel n'a pas établi de critère distinctif entre les champs répressifs du délit et de la contravention : le Conseil s'est contenté de préciser que le délit est applicable, interprétant la volonté du législateur, en présence de risques "*manifestes*" de troubles à l'ordre public. En précisant de la sorte le risque de troubles, le Conseil semble très proche d'une réserve d'interprétation implicite. Par conséquent, on doit comprendre que même en l'absence de troubles ou de risques "*manifestes*" de troubles à l'ordre public, il y a encore place à "*des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public*". Autant dire que le législateur laisse au Procureur de la République le choix de la qualification et donc du régime applicable, alors même que les conséquences répressives et procédurales sont importantes : selon le choix fait par l'autorité de poursuite pour un même comportement, et avant même d'évoquer la peine, il sera ou non possible de procéder à une arrestation, décider d'une garde à vue ou encore proposer une comparution immédiate... ce qui, comme pressenti, affaiblit incontestablement le principe de la légalité criminelle.

## **b) La participation à un attroupement après sommations**

Au titre des attroupements, le Code pénal prévoit trois incriminations qui peuvent être regroupées en deux catégories. D'une part, les articles 431-4 et 431-5 sanctionnent, selon des modalités distinctes, la participation à un attroupement, alors que l'article 431-6 réprime la provocation directe à un attroupement armé. Seules les deux premières seront développées<sup>194</sup>. Le participant à un attroupement s'expose à des peines différentes selon qu'il est armé (i) ou non (ii).

### **i) La participation non armée à un attroupement après sommations**

---

<sup>191</sup> V. not., Rapp. n° 363 (2018-2019) de Mme Catherine Troendlé, 6 mars 2019.

<sup>192</sup> Cons. const., 4 avr. 2019, n° 2019-780 DC, § 32.

<sup>193</sup> Circ. n° JUSD1911096C, 12 avr. 2019 relative à la présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n° 2029-290 du 10 avril 2019, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, BOMJ complé. n° 2019-05 du 13 mai 2019.

<sup>194</sup> L'article 431-6 du Code pénal réprime la provocation directe à un attroupement armé. La provocation se manifeste « *soit par des cris ou discours publics, soit par des écrits affichés ou distribués, soit par tout autre moyen de transmission de l'écrit, de la parole ou de l'image* » (C. pén., art. 431-6, al. 1er). Le texte exige en outre que la provocation soit directe, « *ce qui suppose l'existence d'un lien incontestable de cause à effet entre les discours ou les écrits et l'attroupement qui a suivi* » (A. Vitu, Traité de droit criminel. Droit pénal spécial : Cujas, 1982, n° 153). Le régime répressif est différent selon que la provocation est ou non suivie d'effet, v. not., J.-Cl. Pénal Code, Art. 431-3 à 431-8, fasc 20 : ATTROUPEMENTS, préc., n° 75 et s.

La participation non armée à un attroupement après les sommations est punie d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende<sup>195</sup>. En outre, la loi du 2 mars 2010<sup>196</sup> a ajouté une hypothèse dans laquelle les peines sont aggravées. Ainsi, l'auteur du délit de participation non armée à un attroupement s'expose à une peine d'emprisonnement de trois ans et de 45 000 euros d'amende lorsqu'il dissimule volontairement en tout ou partie son visage afin de ne pas être identifié, traduisant le souhait du législateur d'aggraver la répression des « casseurs »<sup>197</sup>.

L'élément matériel de l'infraction prévue par l'article 431-4 du Code pénal réside dans la participation à un attroupement alors que les autorités compétentes ont procédé aux sommations de dispersion. Les sommations jouent, encore ici, un rôle prépondérant<sup>198</sup>. En effet, non seulement aucune répression ne peut intervenir avant le protocole des sommations mais encore ce dernier doit être scrupuleusement suivi. Le procès-verbal doit donc faire mention de son respect formel, afin de permettre au juge de contrôler la légalité des sommations<sup>199</sup>. Par conséquent, les poursuites ne sont pas envisageables si l'attroupement a été dispersé par l'emploi de la force publique, sans aucune sommation<sup>200</sup>. Elles ne le sont pas davantage lorsque l'attroupement peut légalement être dispersé, sans sommations, dans les hypothèses prévues par l'article 431-4, alinéa 4, du Code pénal (violences ou voies de fait et défense du terrain occupé)<sup>201</sup>.

Le délit de participation à un attroupement est nécessairement intentionnel. Il doit donc être établi que le participant a continué de participer à l'attroupement, en connaissance de cause, après les sommations. En d'autres termes, les sommations doivent avoir été effectivement perçues par les participants<sup>202</sup>, d'où l'importance pour les forces de l'ordre de les réitérer autant que nécessaire mais également de relater avec précision les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles elles ont été faites, afin de faciliter la tâche du juge dans la constatation de l'élément moral. À ce titre, il devrait être fait état du comportement de l'intéressé, de sa tenue vestimentaire (à des fins d'identification), de la nature de sa participation à l'attroupement (qualité de meneur, actes d'opposition à la dispersion), en multipliant les moyens de preuve : témoignages, aveux, photographies<sup>203</sup>, ou encore enregistrements vidéos.

---

<sup>195</sup> C. pén., art. 431-4. La répression de la complicité relève du droit commun. Des individus qui avaient entravé la marche des forces de l'ordre intervenant pour disperser un attroupement ont pu, ainsi, être condamnés pour complicité de participation délictueuse à un attroupement (CA Nîmes, 27 janv. 1949 : JCP G 1949, IV, 139).

<sup>196</sup> L. n° 2010-201 du 2 mars 2010, renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, JORF 3 mars 2010.

<sup>197</sup> C. pén., art. 431-4, al. 2.

<sup>198</sup> V. annexe 2.

<sup>199</sup> CA Bastia, 30 nov. 1995, n° 291. En l'espèce, il était uniquement mentionné dans le corps du procès-verbal (...) que le directeur départemental de la sûreté publique de Corse du Sud "*procède aux sommations réglementaires mandant aux manifestants de se disperser*". Les juges ont estimé que "*ces mentions ne permettant pas de s'assurer que les conditions légales ont été respectées, dès lors l'ordre de dispersion n'ayant pas été donné conformément à la loi, les éléments constitutifs de l'infraction poursuivie ne sont pas réunis*".

<sup>200</sup> Cass. crim., 23 févr. 1954 : Bull. crim. 1954, n° 85 ; D. 1955, p. 465, rapp. Patin : "*La Cour, ayant constaté que l'attroupement avait été dispersé sans que les sommations légales aient été effectuées, ne pouvait prononcer aucune peine contre les prévenus, encore bien que cette dispersion n'ait pu être obtenue que par la force*" ; V. également TGI Grenoble, 24 août 1995, n° 3244/95 : Vie jud. n° 2577, 28 août-3 sept. 1995, p. 1).

<sup>201</sup> Cela étant, l'absence de poursuite sur le fondement de l'article 431-4 du Code pénal ne constitue pas, pour autant, un gage d'impunité pour les participants. D'autres incriminations peuvent, le plus souvent, être retenues : outrage, rébellion, violences sur personnes dépositaires de l'autorité publique, participation à un groupement en vue de la préparation de violences contre les personnes de destructions contre les biens...

<sup>202</sup> V. CA Grenoble, 17 janv. 1907 : D. 1907, 2, p. 112.

<sup>203</sup> V. Cass. crim., 29 nov. 2006, n° 06-80.308, inédit ; CA Bastia, 23 mai 2007, n° 130.



Par ailleurs, certaines techniques policières d'encerclement compliquent singulièrement la tâche du juge dans la caractérisation de l'élément moral. Dans une espèce récente, une personne a été relaxée alors qu'elle avait participé à une manifestation non déclarée et interdite par arrêté préfectoral (manifestation nantaise contre la loi travail). Après les sommations, les forces de l'ordre avaient pris en tenaille une centaine de manifestants en vue de procéder à un contrôle d'identité. Les manifestants, ainsi bloqués dans la rue, n'avaient plus la possibilité matérielle de quitter l'attroupement et de se disperser. Dès lors, les juges du fond ont estimé que l'infraction n'était pas établie, l'élément intentionnel de l'infraction de participation sans arme à un attroupement après sommation de se disperser n'étant pas suffisamment caractérisé<sup>204</sup>. La décision a été approuvée par la Cour de cassation<sup>205</sup>. Enfin et de façon très classique, les mobiles, aussi louables soient-ils, n'ont aucune incidence sur la constitution de l'infraction<sup>206</sup>.

## ii) La participation armée à un attroupement

La participation armée à un attroupement est prévue dans deux hypothèses : l'article 431-5 du Code pénal réprime le port d'arme au sein d'un attroupement aussi bien avant qu'après les sommations. Par conséquent, le port d'arme<sup>207</sup> au sein d'un attroupement est toujours prohibé. Constituant un délit-obstacle, la répression est possible dès lors que l'individu est appréhendé, au cours d'un attroupement, en possession d'une arme<sup>208</sup>, quel que soit l'usage auquel elle est destinée<sup>209</sup>. Le délit est consommé alors même qu'aucune poursuite du chef de participation délictueuse à un attroupement, au sens de l'article 431-4 du Code pénal, n'est concevable, notamment lorsqu'il n'a pas encore été procédé aux sommations. La peine est de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Les peines sont aggravées lorsque l'auteur dissimule en tout ou partie son visage afin de ne pas être identifié. Il encourt alors une peine d'emprisonnement de cinq ans et une amende de 75 000 euros<sup>210</sup>. De même après les sommations, le port d'une arme aggrave la participation

---

<sup>204</sup> CA Rennes, 13 fév. 2018.

<sup>205</sup> Cass. crim., 23 janv. 2019, n° 18-81.219: JurisData n° 2019-000658 ; V. déjà dans le même contexte, plusieurs arrêts rendus le même jour, Cass. crim., 31 oct. 2018, n° 18-81.218 ; n° 18-81.249 ; 18-81.254 ; 18-81.214 ; 18-81.220.

<sup>206</sup> V. CA Paris, 1re ch., 12 juill. 1972 : D. 1972, somm. p. 177, pour un prévenu qui s'attribue des intentions pacifiques.

<sup>207</sup> Sur la notion d'arme, v. *supra* note 175. L'article 132-75 du Code pénal assimile à une arme tout objet présentant une similitude avec une arme par nature. En d'autres termes, la possession, au cours d'un attroupement, d'une arme factice est de nature à motiver des poursuites pénales sur le fondement de l'article 431-5 du Code pénal. Enfin, l'utilisation d'un animal pour tuer, blesser ou menacer est assimilé à l'usage d'une arme (C. pén., art. 132-75, al. 4). En ce qui concerne les armes par destination, il peut s'agir d'objets amenés par les participants à l'attroupement : manche d'outil, batte de base-ball, chaîne de bicyclette, billes de plomb, boulons, Cass. crim., 29 mars 1971 : Bull. crim. 1971, n° 112, boule de pétanque, V. CA Aix-en-Provence, 10 mars 2006 : Juris-Data n° 2006-306496. Il peut encore s'agir d'objets trouvés sur les lieux de l'attroupement, CA Toulouse, 7 juill. 1970 : JCP G 1971, IV, 152, telles des pierres, Cass. crim., 29 mars 1971, préc. – Cass. crim., 8 nov. 2000, n° 00-83.8756, inédit. – Cass. crim., 21 sept. 2004, n° 04-80.557, inédit, ou encore des bouteilles, Cass. crim., 29 nov. 2006, n° 06-80.308, inédit, du mobilier urbain dont la détérioration est par ailleurs réprimée par l'article 322-2 du Code pénal. L'utilisation de l'arme lors de l'attroupement et l'existence de sommations par les forces de l'ordre sont étrangères à la constitution du délit réprimé par l'article 431-5, 1er alinéa, du Code pénal : Cass. crim., 9 juin 2010, n° 09-85.764 : JurisData n° 2010-011254 ; AJP 2010, p. 549, obs. H. Vlamynck.

<sup>208</sup> Porter une arme, « *c'est l'avoir sur soi, à la main ou à la ceinture ou dans un étui, peu importe* », v. Decocq, J. Montreuil et J. Buisson, *Le droit de la police*, préc., n° 986. A noter de possibles cumuls de qualification, les sanctions pénales du port, du transport et des expéditions illicites des matériels de guerre, des armes et des munitions sont définies par la section 7 du chapitre II du titre II du livre II du Code pénal et le chapitre VII du titre Ier du livre III du Code de la sécurité intérieure (C. défense, art. L. 2339-9, réd. L. n° 2016-731, 3 juin 2016).

<sup>209</sup> V. Cass. crim., 26 janv. 1965 : D. 1965, p. 302, en l'espèce un couteau poignard de camping.

<sup>210</sup> C. pén., art. 431-5, al. 3.

délictueuse à un attroupement, selon l'article 431-5, alinéa 2, du Code pénal, qui prévoit une peine principale de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. Le régime de l'infraction est identique à celui prévu pour l'article 431-4. Ainsi, la peine aggravée ne peut être retenue que si les sommations ont été faites dans le strict respect de la loi et qu'elles ont pu être perçues par le prévenu. Dans l'hypothèse inverse, il serait possible de retenir à son encontre le délit de port d'arme dans un attroupement, réprimé par le premier alinéa de l'article 431-5. Dans toutes ces hypothèses et aux termes de l'article 431-7 du Code pénal, des peines complémentaires sont également encourues<sup>211</sup>, dont certaines sont obligatoires<sup>212</sup>.

...

L'arsenal répressif mobilisable lors des manifestations et attroupements, face visible de la contestation sociale, s'est incontestablement renforcé, au gré des modifications successives du Code pénal. L'aspect sécuritaire l'emporte souvent sur d'autres considérations, notamment le principe de la légalité qui semble poursuivre son lent mais inexorable déclin. Par ricochet, les libertés fondamentales régressent de façon quasi automatique, même si le processus n'est pas toujours flagrant et procède davantage par petites touches successives. L'extension du champ pénal de fond paraît, par conséquent, difficilement discutable. S'agissant des aspects procéduraux, ils n'ont été qu'effleurés dans cette étude. Il y aurait pourtant beaucoup à écrire sur le recours massif à la garde vue, notamment pendant le mouvement des *gilets jaunes*. Le renforcement des mesures de police administrative mériterait également un développement plus conséquent. Le droit d'exception, véhiculé par la succession d'états d'urgence sécuritaire ou sanitaire, laisse des traces indélébiles qui se traduisent notamment par un brouillage des catégories juridiques. Or, les mesures de police administrative en sortent le plus souvent renforcées. Ainsi, la loi du 10 avril 2019 a modifié le Code de procédure pénale afin de renforcer de telles mesures en vue du maintien de l'ordre public lors de manifestations<sup>213</sup>. Sous couvert de rechercher les auteurs d'une hypothétique infraction de participation à un attroupement en étant porteur d'une arme<sup>214</sup>, ce qui pourrait tout à fait s'entendre si l'infraction était flagrante, se généralisent des mesures de pure police administrative – par définition *ante delictum* –, telles que l'inspection visuelle des bagages des personnes et leur fouille, la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. Le législateur prend soin d'ajouter cette formule très usuelle en matière de contrôle d'identité requis par le procureur de la République et dans toutes les procédures dérogatoires : le fait que ces opérations révèlent d'autres infractions ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Certes, dans cette hypothèse, l'autorité qui requiert la mesure est judiciaire et non administrative<sup>215</sup>, mais le risque de dérive au regard des libertés individuelles et collectives n'en demeure pas moins grand.

---

<sup>211</sup> Interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du Code pénal ; interdiction de séjour, suivant les modalités prévues par l'article 131-31 du Code pénal.

<sup>212</sup> Interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ; confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition. En outre, si la personne poursuivie est de nationalité étrangère, l'article 431-8 du Code pénal prévoit l'interdiction du territoire français, qui peut être prononcée soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus.

<sup>213</sup> CPP, art. 78-2-5, iss. L. n° 2019-290, 10 avr. 2019, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, art. 2 ; JO 11 avr. 2019, NOR : INTX1830129L.

<sup>214</sup> En l'occurrence, l'infraction prévue par l'article 431-10 du Code pénal et dans les conditions de l'article 78-2-2 II et III sont autorisées

<sup>215</sup> Le parallèle peut être fait avec l'article 2 bis, inséré par l'article 16 de la loi du 21 janvier 1995, loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité dans le décret-loi du 23 octobre 1935 et qui avait fait, en son temps, l'objet d'une censure partielle par le Conseil constitutionnel : la disposition permettant au préfet de faire

De façon plus générale se pose également la question de la surveillance des individus lors des manifestations. A ce titre, les dispositions relatives à la vidéo-protection prévoient un régime spécial<sup>216</sup>. En outre, l'utilisation récente de drones de surveillance actualise la question. Comme l'a montré un auteur dans cet ouvrage commentant la proposition de loi relative à la sécurité globale<sup>217</sup>, les autorités publiques pourront recourir aux caméras aéroportées afin de « sécuriser » les manifestations. En d'autres termes, un outil conçu pour faire face à des dangers extrêmes comme peut l'être la menace terroriste est employé dans une opération de contrôle des populations exerçant une liberté fondamentale. On pourra toujours arguer qu'il s'agit de surveiller les casseurs, ce à quoi il pourra être objecté que le drone ne distingue pas. Il s'agit bel et bien d'un outil de contrôle et de surveillance des masses, plaçant de fait la menace des mouvements sociaux au même rang que la menace terroriste. Le chapitre est loin d'être clos.

---

procéder à des fouilles de véhicules avait été ainsi été invalidée, Déc. n° 94-352 DC, 18 janv. 1995, préc. ; V. également, J.-P. Théron, chron. de législation : AJDA 1995, p. 210 et s. ; V. déjà, CA Paris, 11 janv. 1989 : JurisData n° 1989-020877, concernant la fouille d'un véhicule aux abords d'une manifestation interdite.

<sup>216</sup> En principe, la commission départementale de vidéoprotection est consultée pour avis avant toute autorisation d'installation d'un système de vidéoprotection délivrée par le représentant de l'État et à Paris par le préfet de police (CSI, art. L. 251-4, mod. L. n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, art. 102, JO 24 mars 2019). Toutefois, en cas d'urgence et à titre temporaire, une autorisation peut être délivré sans avis préalable de la commission, lors de la tenue imminente d'une manifestation ou d'un rassemblement de grande ampleur présentant des risques particuliers d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens (CSI, art. L. 252-6 et L. 252-7).

<sup>217</sup> L. Deverchère, Proposition de loi relative à la sécurité globale : procédés et justifications, Rubrique *Sur le vif*, p.

## Annexe 1 : emploi des armes à feu (dispersion attroupement)

### -Emploi des armes à feu après sommations :

Peuvent être utilisées, après le respect du formalisme des sommations, les grenades principalement à effets de souffle et leurs lanceurs entrant dans le champ de l'article R. 311-2 du Code de la sécurité intérieure (CSI, art. R. 211-16) et autorisée par décret (CSI, art. D. 211-17) :

- Grenades GLI F4 (grenades lacrymogène instantanée, combinant effet de souffle, effet sonore, dispersion de lacrymogène), relevant de la catégorie A 2 (CSI, art. R. 311-2, I, Rubrique 2, 5° et 6°) ;

- Grenades instantanée, relevant de la catégorie A 2 (CSI, art. R. 311-2, I, Rubrique 2, 5° et 6°) ;

- Lanceurs de grenades de 56 mm et leurs munitions, relevant de la catégorie A 2 (CSI, art. R. 311-2, I, Rubrique 2, 4°, 5° et 6° : type lanceurs "Cougar", "Cougar Multilight" et "Chouka) Ces armes se caractérisent par une maniabilité et une polyvalence accrues : elles permettent le tir balistique de toute une gamme de grenades permettant aux forces de l'ordre de s'adapter aux circonstances (grenade à effet fumigène et/ou lacrymogène, grenades à effets combinés à sous munitions à mouvements aléatoire, grenades modulaires assourdissante pouvant se combiner avec un effet aveuglant... ces grenades n'étant pas à fragmentation sont conçues, en principe, pour éviter les lésions graves.)

- Lanceurs de grenades de 40 mm et leurs munitions, relevant de la catégorie A 2 (CSI, art. R. 311-2, I, Rubrique 2, 4°, 5° et 6°) ;

- Grenades à main de désencerclement, relevant de la catégorie A 2 (CSI, art. R. 311-2, I, Rubrique 2, 6°. Il s'agit de grenades contenant des projectiles de caoutchouc à l'effet sonore intense (dispositif balistique de dispersion - DBD ; dispositif manuel de protection - DMP; dispositif manuel de protection lacrymogène - DMPL).

En cas de violences, voies de faits et défense du terrain occupé, les forces de l'ordre disposent d'un arsenal plus étendu résultant de la combinaison des articles R. 211-18 et D. 211-19 du Code de la sécurité intérieure. Ainsi, aux armes visées par l'article D. 211-17, il convient d'ajouter les :

- Projectiles non métalliques tirés par les lanceurs de grenade de 56 mm, qui relèvent de la catégorie B (CSI, art. R. 311-2, II, 3°; cela renvoie par exemple au tir tendu - crosse inversée- d'une munition cinétique sans effet létal par le lanceur "cougar", de type "Bliniz" ou "Gun Piz". A noter que ces projectiles seraient retirés des services sur décision des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationale, en ce sens, v. Rapp. conj. IGPN et IGGN, Minis. intér., relatif à l'emploi des munitions en opération de maintien de l'ordre, IGPN/E/n° 14-1899-I et n° 3735IGGN/CAB/GCM, 13 nov. 2014, spéc. p. 9) ;

- Lanceurs de grenades et de balles de défense de 40 x 46 mm (catégorie A 2, CSI, art. R. 311-2, I, Rubrique 4, 5° et 6) et leurs munitions qui relèvent de la catégorie B ;

- Lanceur de balles de défense de 44 mm et leurs munitions, qui relèvent de la catégorie B (CSI, art. R. 311-2, II, 3).

-Armes à feu et riposte à l'ouverture du feu sur les représentants de la force publique

L'article D. 211-20 du Code de la sécurité intérieure prévoit l'hypothèse particulière dans laquelle les forces de l'ordre font face à une ouverture du feu par les participants à l'attroupement. En ce cas, aux armes visées par les articles D. 211-17 et D. 211-19 s'ajoute : fusil à répétition de précision calibre 7,62 x 51 mm (catégorie B, 2°, b ou C, 1°) et ses munitions (catégorie C, 7°).

### - Faits justificatifs

L'article R. 211-18 du Code de la sécurité intérieure vise expressément la légitime défense (C. pén., art. 122-5) et l'état de nécessité (C. pén., art. 122-7), faits justificatifs auxquels le régime de l'emploi des armes à feu dans les opérations de maintien de l'ordre ne peut pas porter préjudice. C'est dire qu'ils pourraient, à supposer les conditions réunies, être utilement invoqués par un représentant des forces de l'ordre ayant fait usage de violence, ou de son armement individuel, en dehors de l'action collective. Les règles d'usage des armes à feu, désormais communes aux forces de police et de gendarmerie, sont précisées par l'article L. 435-1 du Code de la sécurité intérieure, qui impose le strict respect des principes de nécessité et de proportionnalité, consacrés par ailleurs par le droit européen et international des droits de l'homme (V. not., Rapp. Déf. droits sur "Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie", déc. 2017, spéc. p. 21; V. égal., Instr. minist. intér. n° 233000/GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 1er mars 2017, relative à l'usage des armes par les militaires de la gendarmerie, spéc. p. 4). En outre, les infractions commises par les agents de la force publique au cours d'une opération de maintien de l'ordre pourraient être justifiées sur le fondement de l'ordre de la loi et le commandement de l'autorité légitime (C. pén., art. 122-4).

### - Responsabilités

Les blessures occasionnées par les armes (y compris sublétales), employées dans les opérations de maintien de l'ordre, peuvent engager la responsabilité personnelle de leur utilisateur mais aussi la responsabilité de l'Etat. A titre personnel, un agent des forces de l'ordre peut être condamné pénalement dès lors qu'il n'est pas en mesure d'invoquer utilement un fait justificatif. A ainsi été condamné un policier à 18 mois d'emprisonnement avec sursis et 24 mois d'interdiction de port d'arme, suite à des blessures occasionnées par l'utilisation d'un lanceur de balle de défense, LBD 40x46 mm (CA Paris, 21 juin 2018). En outre, la responsabilité de l'Etat peut être engagée, comme cela été jugé dans une affaire impliquant une victime mineure, gravement blessée à un œil par une balle de défense provenant d'un LBD 40x46 mm, à la suite d'une participation à une manifestation d'étudiants contre la loi LRU de 2007 : « dans le cas où le personnel du service de police fait usage d'armes ou engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, en l'absence même d'une faute, lorsque les dommages subis dans de telles circonstances

excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public » (CAA Nantes, 5 juill. 2018, n° 17NT00411). Pour autant et la précision est très importante : seuls les individus non visés par l'opération de police sont concernés : « il n'en est cependant ainsi (responsabilité sans faute) que pour les dommages subis par des personnes ou des biens étrangers aux opérations de police qui les ont causés. Lorsque les dommages ont été subis par des personnes ou des biens visés par ces opérations, le service de police ne peut être tenu pour responsable que lorsque le dommage et imputable à une faute commise par les agents de ce service dans l'exercice de leurs fonctions. En raison des dangers inhérents à l'usage des armes ou engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, il n'est pas nécessaire que cette faute présente le caractère d'une faute lourde ».

## Annexe 2 : les sommations (autorités habilitées et protocole)

Le principe de la compétence de l'autorité civile acquis il convient de bien faire la distinction entre les autorités qui qualifient l'attroupement, apprécient le risque de trouble de l'ordre public et qui, au besoin, sont habilitées à décider de l'emploi de la force, et à effectuer les sommations et celles qui ne peuvent être chargées que du seul protocole des sommations. Cette distinction est essentielle afin d'établir chronologiquement le déroulement des opérations de dispersion : il existe un risque de confusion dès lors que les autorités civiles habilitées à décider sur place de l'emploi de la force sont également habilitées à procéder aux sommations.

### - Autorités habilitées à procéder aux sommations

L'article R. 211-21 du Code de la sécurité intérieure prévoit deux hypothèses. Dans la première l'autorité civile responsable de l'emploi de la force ayant pris la décision de la dispersion se charge, elle-même, du protocole des sommations (CSI, art. R. 211-21, al. 1er). Dans la seconde, l'autorité civile qui a pris la décision de la dispersion, n'effectue pas elle-même les sommations et désigne un officier de police judiciaire pour y procéder (CSI, art. R. 211-21, al. 2).

Au titre de l'article R. 211-21, alinéa 1er du Code de la sécurité intérieure, les sommations peuvent donc être effectuées par le préfet du département, le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints (le maire demeure compétent pour procéder aux sommations, alors même qu'il aurait perdu ses prérogatives relatives au maintien de l'ordre, au bénéfice du préfet, dans l'hypothèse d'étatisation de la police, le commissaire de police (territorialement compétent), le commandant de groupement de gendarmerie départementale ou, mandaté par l'autorité préfectorale, un commissaire de police ou l'officier de police chef de circonscription ou le commandant de compagnie de gendarmerie départementale.

Au titre de l'article R. 211-21, alinéa 2, les sommations peuvent en outre être réalisées par un officier de police judiciaire désigné par l'autorité civile compétente. Il peut s'agir d'officiers ou sous-officiers de la gendarmerie (relevant de l'autorité militaire, ils ne peuvent naturellement pas décider de l'emploi de la force) ou de tout autre officier de police judiciaire qui, en principe, devrait être territorialement compétent, même si l'article R. 211-21, alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure n'a pas repris cette exigence imposée dans le passé (Anc. c. pén., art. D. 4, al. 2). À noter, que l'exercice des attributions attachées à la qualité d'officier de police judiciaire des fonctionnaires habilités, est "momentanément suspendu pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l'ordre" (CPP, art. 16, al. 8).

### - Le protocole des sommations

Les articles R. 211-11 et R. 211-12 du Code de la sécurité intérieure fixent le protocole des sommations en simplifiant les dispositions des articles D. 5 à D. 7 de l'ancien Code pénal (le charme quelque peu désuet de la sonnerie de trompette ou clairon, roulement de tambour, feu rouge intermittent ou agité à bout de bras par mouvement circulaire... n'est donc plus de mise).

En premier lieu, l'autorité qui procède aux sommations doit pouvoir être clairement identifiée. À cette fin, l'article R. 211-12, du Code de la sécurité intérieure, impose le port d'insignes distinctifs, qui diffèrent selon la qualité civile ou militaire de l'autorité : écharpe tricolore pour les autorités civiles – préfet ou sous-préfet, maire ou l'un de ses adjoints, officier de police judiciaire de la police nationale –, brassard tricolore pour l'autorité militaire, à savoir l'officier de police judiciaire de la gendarmerie nationale.

En second lieu, l'article R. 211-11, du Code de la sécurité intérieure, précise le protocole des sommations et l'ordre chronologique des formules solennelles qui doivent être prononcées par l'autorité compétente. Il faut distinguer la première annonce, par laquelle l'autorité avertit de sa présence en énonçant par haut-parleur les mots "Obéissance à la loi. Dispersez-vous", des véritables sommations. Il est concevable que la seule annonce de la présence de l'autorité incite les personnes attroupées à se disperser. Dans l'hypothèse inverse, l'autorité doit les avertir à deux reprises de son intention de faire usage de la force. À cette fin, l'autorité procède à une première sommation en énonçant par haut-parleur les mots "Première sommation : on va faire usage de la force" ; puis à une deuxième et dernière sommation en énonçant également par haut-parleur les mots "Dernière sommation : on va faire usage de la force". Pour pallier aux défaillances techniques, l'article R. 211-11 du Code de la sécurité intérieure, prévoit que : "Si l'utilisation du haut-parleur est impossible ou manifestement inopérante, chaque annonce ou sommation peut être remplacée ou complétée par le lancement d'une fusée rouge". En toute hypothèse, il serait préférable, en pratique, de cumuler ces deux modes d'avertissement afin d'éviter toute méprise sur les intentions de l'autorité. Du reste, l'annexe de l'instruction du 21 avril 2017 (Annexe DPN - 3.1.2 B) insiste sur cette nécessité : "les sommations doivent se réaliser au plus près de la foule afin d'être audibles et visibles par les manifestants". Un délai raisonnable entre les sommations doit être respecté, et en cas de charges successives espacées par un laps de temps important, les sommations doivent être réitérées. D'une façon générale, l'objectif devrait être la certitude que les participants à l'attroupement ont bien été informés des risques qu'ils prenaient en se maintenant sur place après les sommations légales. A cet égard il n'est pas évident que le protocole particulier en cas d'usage des armes soit pleinement satisfaisant.

### - Le protocole particulier en cas d'usage éventuel des armes

Les articles 431-3, alinéa 2, du Code pénal et L. 211-9 du Code de la sécurité intérieure font référence à l'emploi de la force publique sans distinguer entre l'emploi de la force et celui des armes. En revanche, l'article R. 211-11 du Code de la sécurité intérieure établit cette distinction, s'agissant du formalisme des sommations : "si pour disperser l'attroupement par la force, il doit être fait usage des armes mentionnées à l'article R. 211-16, la dernière sommation ou, le cas échéant, le lancement de fusée qui la remplace ou la complète doivent être réitérés". Cette disposition mérite d'être approuvée, en ce qu'elle retarde l'usage des armes, et augmente les chances de dispersion. On peut, néanmoins, regretter que le protocole des sommations ne prévoient pas expressément l'usage des armes : le fait de réitérer la sommation annonçant l'usage de la force n'est certainement pas suffisamment dissuasif et ne permet pas aux manifestants de comprendre la logique de la gradation dans les moyens employés (V. en sens Rapp. conj. IGPN et IGGN, Minis. intér., relatif à l'emploi des munitions en opération de maintien de l'ordre, IGPN/E/n° 14-1899-I et n° 3735IGGN/CAB/GCM, 13 nov. 2014, Recommandation n° 2, p. 10).

## Annexe 3 Réquisition des forces armées

### -Le Principe

L'autorité civile peut demander à l'autorité militaire de l'assister afin de préserver ou de rétablir l'ordre public. Depuis les textes révolutionnaires et pour circonscrire les risques de coup d'État, les forces armées ne peuvent participer au maintien de l'ordre de leur propre initiative. Leur intervention implique toujours une réquisition délivrée par l'autorité civile : « aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civile sans une réquisition légale » (C. déf., art. L. 1321-1, al. 1er). Toutefois, la gendarmerie nationale n'est plus concernée par cette disposition depuis la loi du 3 août 2009 (L. n° 2009-971 du 3 août 2009, relative à la gendarmerie nationale ; V. C. déf., art. L. 1321-1, al. 2). De plus « lorsque le maintien de l'ordre public nécessite le recours aux moyens militaires spécifiques de la gendarmerie nationale, leur utilisation est soumise à autorisation dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat » (C. déf., art. L. 1321-1, al. 2 et CSI, art. L. 214-1). Les moyens militaires spécifiques sont les véhicules blindés de la gendarmerie équipés pour le maintien de l'ordre, dont l'utilisation implique une autorisation du Premier ministre (CSI, art. R. 214-1).

En pratique, les réquisitions étaient fréquentes, notamment parce que la gendarmerie nationale relève de l'autorité militaire. La donne a changé depuis ces nouvelles dispositions. Ainsi, faisant logiquement suite à la loi du 3 août 2009, le décret du 8 juillet 2010 (D. n° 2010-777 du 8 juillet 2010, NOR : IOJ1014094D, JORF 10 juillet 2010) a modifié l'article D. 1321-3 du Code de la défense : la gendarmerie nationale est exclue du champ des réquisitions pour la participation au maintien de l'ordre. Par conséquent, la gendarmerie nationale est la seule force armée qui peut participer au maintien de l'ordre sans réquisition préalable par l'autorité civile. Le recours aux réquisitions est donc plus limité que par le passé, d'autant que dans les situations contemporaines quasi-insurrectionnelles (mai 1968, émeutes urbaines de 2005) les forces armées – autres que la gendarmerie nationale – n'ont pas été engagées sur le territoire métropolitain (pour autant, on ne doit pas sous-estimer l'importance des réquisitions dès lors que les forces armées sont régulièrement impliquées dans des missions de sécurité intérieure : plan VIGIPIRATE, opération SENTINELLE, participant d'une militarisation de la sécurité).

### - Modalités

Aux termes de l'article D. 1321-3, alinéa 3, du Code de la défense, *"la réquisition des forces armées est adressée par l'autorité civile territorialement responsable au commandant militaire compétent"*. Cette réquisition est soumise à des exigences de forme strictes. Elle doit, à ce titre, faire l'objet d'un écrit comportant les mentions suivantes : *"Au nom du peuple français. Nous... requérons en vertu de la loi, M..... commandant, de prêter le secours des troupes nécessaires pour... (indiquer de façon claire et précise l'objet de la réquisition et l'étendue de la zone dans laquelle elle doit être exercée). Et pour garantie dudit commandant, nous apposons notre signature. Fait à....., le....."* (C. déf., art. D. 1321-4).

La réquisition n'a pas pour conséquence de placer l'autorité militaire dans une relation hiérarchique avec l'autorité civile. L'article D. 1321-3, alinéa 4, précise en effet que *"la responsabilité de l'exécution de la réquisition incombe à l'autorité militaire requise qui reste juge des moyens à y consacrer"*. En cela, la réquisition est distincte de l'ordre.

### - Réquisition spéciale

L'emploi des armes implique une réquisition spéciale qui doit émaner de l'autorité civile présente sur les lieux en application de l'article R. 211-15 du Code de la sécurité intérieure. Cette exigence ne concerne pas la gendarmerie nationale mais les forces mentionnées aux 1° (armée de terre, marine nationale et armée de l'air) et 3° (services de soutien et organismes interarmées) de l'article L. 3211-1 du Code de la défense. Cette réquisition spéciale s'impose lorsqu'il est envisagé d'employer les armes, hors les cas de violences ou voies de fait et défense du terrain occupé. Néanmoins, dans cette dernière hypothèse, une réquisition générale ou particulière s'impose, au risque d'altérer la substance des principes, posés par les articles L. 1321-1 et D. 1321-3 du Code de la défense. D'ailleurs, de quelle manière, si ce n'est par une réquisition, les représentants de la force publique, dépendant ici d'une autorité militaire, pourraient-ils être "appelés" selon les termes mêmes L. 211-9 du Code de la sécurité intérieure.

### - Moyens militaires

Le Code de la défense précise les moyens militaires disponibles pour le maintien de l'ordre. Les forces armées sont classées en trois catégories, dont l'intervention dépend de la nature du risque de trouble (V. C. défense, art. D. 1321-6). Concernant la dispersion des atteroupements, les forces de 2e catégorie, à savoir les formations de la gendarmerie mobile, sont le plus souvent réquisitionnées. L'article D. 1321-8 du Code de la défense précise que *"les forces de deuxième catégorie constituent une réserve à la disposition du gouvernement"*. L'article 21 de l'instruction interministérielle du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, (n° 500SGDNMTSOTP) ajoutait qu'*"elles sont spécialisées dans les différentes missions de maintien de l'ordre, préventives ou d'intervention. Elles reçoivent pour ces dernières un entraînement et des moyens adaptés"*. Enfin, l'article D. 1321-10 du Code de la défense prévoit que *"les unités constituées de la gendarmerie, mises sur pied à la mobilisation, sont destinées à remplir en priorité des missions de sûreté afin d'en décharger les forces de première et deuxième catégories"*. Un appui des forces de la troisième catégorie est concevable, mais naturellement l'intervention des forces terrestres, maritimes, aériennes doit être exceptionnelle. Pour autant, à la suite des émeutes de 2005, un auteur estimait que la question de la militarisation de la sécurité intérieure pourrait se poser, ce qui supposerait que l'armement des forces terrestres soit adapté aux missions de rétablissement de l'ordre public, notamment par le développement des armes non létales (G.-H. Bricet des Vallons, L'arme non létale dans la doctrine et l'action des forces terrestres : Rev. déf. nat. et sécurité collective, 2006, p. 86). On connaît aujourd'hui les questionnements liés à l'usage de tels moyens. Par ailleurs, la protection des populations contre le risque terroriste a largement concrétisé la militarisation de la sécurité intérieure.