

N^{os} 476384,476392,476408,476946

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LES SOULEVEMENTS DE LA TERRE
et autres
M. J...
M. P...
EUROPE ECOLOGIE LES VERTS et
autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux)

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Mme Alexandra Bratos
Rapporteure

M. Laurent Domingo
Rapporteur public

Séance du 27 octobre 2023
Décision du 9 novembre 2023

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 476384, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 28 juillet, 20 et 27 octobre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, « Les Soulèvements de la Terre », M. G... H..., M. C... A..., Mme E... I..., M. K... O..., Mme Q..., M. B... F... et M. L... M... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 21 juin 2023 portant dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2° Sous le n° 476392, par une requête, un mémoire en réplique et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 28 juillet, 17 et 26 octobre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. N... J... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 21 juin 2023 portant dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » ;

2°) d'annuler par voie de conséquence les autorisations accordées pour la mise en œuvre de techniques de renseignement sur le fondement du b) du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure en vue de prévenir le maintien ou la reconstitution des « Soulèvements de la Terre » ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de cesser toute mise en œuvre des dispositions de l'article L. 811-3 sur le fondement de la prévention du maintien ou de la reconstitution des « Soulèvements de la Terre », de ne procéder à aucune exploitation des données collectées sur ce fondement et de procéder à leur destruction ;

4°) de constater que la base légale des autorisations accordées pour la mise en œuvre de techniques de renseignement sur le fondement de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure en vue de prévenir le maintien ou la reconstitution des « Soulèvements de la Terre » et des données collectées sur ce fondement a disparu ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 476408, par une requête, enregistrée le 28 juillet 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. D... P... demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 21 juin 2023 portant dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre ».

.....

4° Sous le n° 476946, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 1^{er} août et 23 octobre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association

Europe Ecologie Les Verts, l'association La France Insoumise, l'association BLOOM, l'association Longitude 181, l'association ISF Agrista, l'association Pollinis, l'association One Voice, l'association Bio Consom'acteurs et la société anonyme d'intérêt collectif L'atelier paysan demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 21 juin 2023 portant dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à chaque requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Alexandra Bratos, auditrice,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat des « Soulèvements de la Terre » et autres, à Me Guermont-Tanner, avocat, d'une part, de l'association Europe Ecologie Les Verts, de l'association la France Insoumise, de l'association Bloom, de la société Longitude 181, de la société Isf Agrista, de la société Pollinis, de la société One Voice, de la société Bio Consommacteurs et de la société L'atelier Paysan, d'autre part, de l'association Agir pour l'environnement, de l'association Collectif des associations citoyennes, de l'association Centre Athenas, de l'association Intérêt à Agir, de l'association Terre de liens, de l'association Vous n'êtes pas seuls, de l'association

Métamorphoses, de l'association Zéro Waste France, d'Extension Rébellion, de l'association Notre affaire à Tous, à la SCP Spinosi, avocat de la Ligue des droits de l'homme, du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et de l'association Utopia 56 et à la SCP Sevaux Mathonnet, avocat de l'Union syndicale solidaires, du syndicat de la magistrature, du syndicat des avocats de France, du groupe d'information et de soutien des immigré.e.s et de la fédération Droit au logement ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 2 novembre 2023, déposée sous le n° 476384 par « Les Soulèvements de la Terre » ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » et autres, de M. N... J..., de M. D... P... et de l'association Europe Ecologie Les Verts et autres tendent à l'annulation pour excès de pouvoir du même décret du 21 juin 2023 ayant prononcé la dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre ». Ces requêtes présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les interventions :

2. Chacune des six interventions présentées devant le Conseil d'Etat sous le n° 476384 par l'association Agir pour l'environnement et autres, la Ligue des droits de l'Homme et autres, l'Union syndicale Solidaires et autres, l'association Greenpeace France et autres, la Confédération paysanne et l'association Attac l'est par au moins une association qui, en raison de son objet statutaire ou de sa participation aux actions du mouvement « Les Soulèvements de la Terre », justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Ces interventions sont, par suite, recevables.

Sur le cadre juridique :

3. Aux termes de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République : « *Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait : / 1° Qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens (...)* ». Aux termes de l'article L. 212-1-1 du même code, dans sa rédaction issue de la même loi : « *Pour l'application de l'article L. 212-1, sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés au même article L. 212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.* »

4. Eu égard à la gravité de l'atteinte portée par une mesure de dissolution à la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République, les dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure sont d'interprétation stricte et ne peuvent être mises en œuvre que pour prévenir des troubles graves à l'ordre public.

5. Il résulte des dispositions du 1^o de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure qu'une dissolution ne peut être justifiée sur leur fondement que lorsqu'une association ou un groupement, à travers ses dirigeants ou un ou plusieurs de ses membres agissant en cette qualité ou directement liés à ses activités, dans les conditions fixées à l'article L. 212-1-1, incite des personnes, par propos ou par actes, explicitement ou implicitement, à se livrer à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens, de nature à troubler gravement l'ordre public. Si la commission d'agissements violents par des membres de l'organisation n'entre pas par elle-même dans le champ de ces dispositions, le fait de légitimer publiquement des agissements violents présentant une gravité particulière, quels qu'en soit les auteurs, constitue une provocation au sens de ces mêmes dispositions. Constitue également une telle provocation le fait, pour une organisation, de s'abstenir de mettre en œuvre les moyens de modération dont elle dispose pour réagir à la diffusion sur des services de communication au public en ligne d'incitations explicites à commettre des actes de violence.

6. La décision de dissolution d'une association ou d'un groupement de fait prise sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public par les agissements entrant dans le champ de cet article.

Sur la légalité du décret attaqué :

7. Il ressort des pièces du dossier que « Les Soulèvements de la Terre » est un mouvement créé en 2021 organisant diverses actions militantes réparties en « saisons » ayant pour objectif d'alimenter le débat public sur des sujets d'intérêt général tels que la préservation de l'environnement et la lutte contre la consommation excessive des ressources naturelles. Il est notamment identifiable au travers de sa dénomination, de son logo et de ses publications réalisées sur son site internet et les réseaux sociaux. Ces éléments suffisent à caractériser l'existence d'un groupe de personnes organisé en vue de leur expression collective, et donc d'un groupement de fait au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. Par suite, le décret attaqué a pu légalement regarder « Les Soulèvements de la Terre » comme un groupement de fait.

8. Le décret attaqué se fonde notamment sur ce que le groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » légitime des modes d'action violents dans le cadre de la contestation de certains projets d'aménagement et incite à la commission de dégradations matérielles, ces provocations ayant été suivies d'effet à plusieurs reprises.

9. En premier lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est d'ailleurs pas soutenu, que puissent être imputées au groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » des provocations explicites à la violence contre les personnes. Si le groupement a relayé à plusieurs reprises, avec une certaine complaisance, des images ou des vidéos d'affrontements de manifestants avec les forces de l'ordre, elle ne peut être regardée, au vu des éléments produits, comme ayant revendiqué, valorisé ou justifié publiquement de tels agissements. Par ailleurs, si, à l'occasion de différentes manifestations auxquelles participait le groupement, notamment celles organisées les 29 et 30 octobre 2022 et les 25 et 26 mars 2023 contre la construction de retenues de substitution à Sainte-Soline, plusieurs dizaines de membres des forces de l'ordre ont été

blessés lors de heurts avec les manifestants, cette seule circonstance, alors même que certains des auteurs de violence se seraient réclamés des « Soulèvements de la Terre », ne constitue pas une provocation imputable au groupement au sens des dispositions citées au point 3.

10. En deuxième lieu, en revanche, il ressort des pièces du dossier que le groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » s'inscrit, à travers ses prises de position publiques, exprimées notamment par l'intermédiaire des publications éditées ou diffusées sur les réseaux sociaux, dans le cadre d'une mouvance écologiste radicale promouvant non seulement ce qu'il appelle « la désobéissance civile » mais aussi les appels à ce que le groupement dénomme « désarmement » des infrastructures portant atteinte à l'environnement et compromettant l'égal accès aux ressources naturelles telles que l'eau, c'est-à-dire des destructions ou dégradations visant à rendre ces infrastructures impropres à leur destination. Ce groupement, soit en prenant l'initiative, soit en relayant des messages ayant le même objet émanant d'autres structures, a ainsi incité à porter des dommages à certaines infrastructures telles que les « méga-bassines », à mettre « hors d'état de nuire » des sites industriels jugés polluants, à arracher des plantations qualifiées d'« intensives » ou encore à détériorer des engins de chantier, alors qu'il ne pouvait ignorer que de tels appels à l'action étaient susceptibles de se traduire, et se sont traduits parfois, par des dégradations effectives. Il a également légitimé publiquement, à plusieurs reprises, notamment sur son compte « Twitter », de telles dégradations. Si le groupement soutient que ces prises de position participeraient d'un débat d'intérêt général sur la préservation de l'environnement et s'il en revendique la portée « symbolique », ces circonstances sont, par elles-mêmes, sans incidence sur leur qualification de provocation à des agissements violents contre les biens.

11. Il résulte de ce qui précède que l'auteur du décret a pu légalement estimer que les agissements du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » entraînent dans le champ des dispositions du 1^o de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure au titre de la provocation explicite et implicite à des agissements violents contre les biens.

12. Ainsi qu'il a été dit au point 6, la décision de dissolution d'une association ou d'un groupement de fait prise sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure ne peut être légalement prononcée que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public par ses agissements. Si des provocations explicites ou implicites à la violence contre les biens, au sens du 1^o de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, sont imputables au groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre », et ont pu effectivement conduire à des dégradations matérielles, il apparaît toutefois, au regard de la portée de ces provocations, mesurée notamment par les effets réels qu'elles ont pu avoir, que la dissolution du groupement ne peut être regardée, à la date du décret attaqué, comme une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public.

13. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, que le décret du 21 juin 2023 ayant prononcé la dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » doit être annulé.

Sur les conclusions à fin d'annulation par voie de conséquence et d'injonction présentées par M. J... sous le n^o 467392 :

14. Aux termes de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure : « *Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants : (...) / 5° La prévention : (...) b) des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 (...)* ». Aux termes de l'article L. 841-1 du même code : « (...) *le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées au titre V du présent livre./ Il peut être saisi par : 1° Toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard et justifiant de la mise en œuvre préalable de la procédure prévue à l'article L. 833-4 (...)* ». L'article 834-4 confie à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement le soin, lorsqu'elle est saisie d'une réclamation de toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard, de procéder au contrôle de la ou des techniques invoquées en vue de vérifier qu'elles ont été ou sont mises en œuvre dans le respect des exigences légales. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 841-2 du même code : « *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 118 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'Etat dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.* » L'article 118 de la loi du 6 janvier 1978 prévoit, s'agissant des dispositions applicables aux traitements intéressant la sûreté de l'Etat et la défense, que « *les demandes tendant à l'exercice du droit d'accès, de rectification et d'effacement sont adressées à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.* »

15. En premier lieu, d'une part, M. J... n'a pas intérêt à agir pour demander l'annulation d'éventuelles décisions de mettre en œuvre des techniques de renseignement à l'égard de tiers. D'autre part, il n'a pas saisi préalablement la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement dans le cadre de la procédure prévue par l'article L. 833-4 du code de la sécurité intérieure. Ses conclusions d'annulation sont, par suite, en tout état de cause, irrecevables.

16. En second lieu, l'annulation du décret prononçant la dissolution d'une association ou d'un groupement de fait n'implique pas, par elle-même, que les autorités compétentes cessent d'exploiter et détruisent les données qui auraient été collectées à l'occasion de la mise en œuvre de techniques de renseignement en application des dispositions du b) du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure. Il appartient aux personnes qui s'y croient fondées d'engager à cette fin la procédure prévue par l'article L. 841-2 du code de la sécurité intérieure.

17. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation par voie de conséquence et d'injonction de M. J... ne peuvent qu'être rejetées. Il en va de même de ses conclusions tendant à ce que le Conseil d'Etat « constate » que la base légale des autorisations accordées pour la mise en œuvre de techniques de renseignement sur le fondement du b) du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure en vue de prévenir le maintien ou la reconstitution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » a disparu, qui ne sont pas recevables devant le juge de l'excès de pouvoir.

Sur les frais de l'instance :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, sous les requêtes n° 476384, 467392 et 476946, les sommes globales respectives de 3 000, 1 500 et 3 000 euros à verser aux requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions présentées sous le n° 476384 par l'association Agir pour l'environnement et autres, la Ligue des droits de l'Homme et autres, l'Union syndicale Solidaires et autres, l'association Greenpeace France et autres, la Confédération paysanne et l'association Attac sont admises.

Article 2 : Le décret du 21 juin 2023 portant dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » est annulé.

Article 3 : L'Etat versera aux requérants, sous les requêtes n° 476384, 467392 et 476946, les sommes globales respectives de 3 000, 1 500 et 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Sous le n° 467392, le surplus des conclusions de la requête de M. J... est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre », à M. N... J..., à M. D... P... et à Europe Ecologie les Verts, premiers dénommés, pour l'ensemble des requérants, au ministre de l'intérieur et des outre-mer, à l'association Agir pour l'environnement, à la Ligue des droits de l'homme, à l'Union syndicale Solidaires, à l'association Greenpeace France, à la Confédération paysanne et à l'association Attac, premiers intervenants dénommés.

Copie en sera adressée à la Première ministre.