



Note FNTR : La liberté de circulation des personnes et des biens

1/ Portée et valeur juridique de la liberté de circulation des personnes et des biens

A) La liberté de circulation des personnes

Le Conseil constitutionnel considère que la liberté de circulation est protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (il l'a notamment rappelé dans la décision du 5 août 2021). Il s'agit donc d'une liberté fondamentale qui ne peut être restreinte que dans des situations déterminées et répondant à une impérieuse nécessité (motif d'intérêt général).

La protection de la liberté de circulation résulte également des traités ayant institué l'Union européenne.

Les déplacements des citoyens sur le territoire national ne font en principe l'objet d'aucun contrôle.

La liberté de circulation peut cependant faire l'objet de restrictions dans certains cas :

- le droit de propriété empêche les non-propriétaires de pénétrer dans un domicile privé sans autorisation ;
- les prisonniers sont privés de leur liberté de circulation le temps de leur peine ;
- les étrangers appartenant à des pays non-membres de l'Union européenne sont limités par la souveraineté des États qui posent des conditions pour l'entrée des étrangers sur le territoire avec les visas ;
- les règles de l'espace Schengen permettent de rétablir temporairement des contrôles aux frontières en cas de menace pour l'ordre public (par exemple, après les attentats de 2015 ou lors de la crise sanitaire liée au covid-19) ;
- en cas de crise majeure (conflit armé) et de recours aux dispositions constitutionnelles liées à l'état de siège.

B) La liberté de circulation des marchandises

A l'instar de la liberté de circulation des personnes, la liberté de circulations des marchandises constitue également une liberté fondamentale qui ne peut être restreinte que dans des situations déterminées et répondant à une impérieuse nécessité (motif d'intérêt général).

Le droit à la libre circulation des marchandises originaires des États membres et en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres constitue l'un des principes fondamentaux du traité (article 28 du traité instituant l'Union européenne).

Initialement, la libre circulation des marchandises était considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'une union douanière entre les États membres, comportant la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives aux échanges et des mesures d'effet équivalent, ainsi que la création d'un tarif douanier commun pour l'Union.

Ultérieurement, l'accent a été mis sur la suppression de tous les obstacles restants à la libre circulation des marchandises, en vue de créer le marché intérieur.

A NOTER : il existe certaines exceptions au principe de libre circulation des marchandises dans la pratique. L'introduction de matériel de guerre dans un pays de l'UE en constitue un exemple. Par ailleurs, les États de l'Union européenne peuvent temporairement rétablir les contrôles aux frontières lorsqu'un pays frontalier ne prend pas les dispositions nécessaires pour empêcher des marchandises nuisibles d'entrer sur le territoire de l'UE.

2/ Protection de la liberté de circulation et blocage ou entrave de la circulation

A) L'absence de droit au blocage de la circulation

L'article L412-1 du Code de la route est très clair. Il énonce : «*Le fait, en vue d'entraver ou de gêner la circulation, de placer ou de tenter de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique, un objet faisant obstacle au passage des véhicules ou d'employer, ou de tenter d'employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende.*

Toute personne coupable de l'une des infractions prévues au présent article encourt également la peine complémentaire de suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle.

Lorsqu'un délit prévu au présent article est commis à l'aide d'un véhicule, l'immobilisation et la mise en fourrière peuvent être prescrites dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-3.

Les délits prévus au présent article donnent lieu de plein droit à la réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire».

En d'autres termes, les véhicules qui barrent les routes sont considérés comme générant une situation entravant la circulation : il s'agit donc d'un délit d'entrave à la circulation pénalement réprimé.

Les contrevenants d'exposent donc à plusieurs types de sanctions :

- deux ans maximum d'emprisonnement, ce qui implique un comportement infractionniste grave ;
- une amende d'un montant maximal de 4500 euros ;
- la suspension du permis de conduire pour une durée maximale de 3 ans.

Les peines seront naturellement fonction des circonstances dans lesquelles l'intervention des forces de l'ordre s'est effectuée, elle-même dépendant des conditions d'exercice du mouvement social (actes de violence ou mouvement «paisible»).

B) Le tempérament au principe : l'interdiction porte seulement sur les blocages complets de la circulation

Le droit européen tend à reconnaître la possibilité, pour un collectif d'individus représentant des intérêts légitimes, de mener des opérations qui peuvent être contraignantes pour la collectivité dès l'instant où elles sont proportionnées au but recherché.

La Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) considère les circonstances dans lesquelles les actions sont menées par les organisations professionnelles de transport, les entreprises de transport ou les salariés eux-mêmes.

En la matière, la CEDH, dans un arrêt du 5mars 2009, a sanctionné les manifestations prenant la forme d'une opération escargot lorsqu'elles entraînent un blocage total de la circulation (n°316884/05 Barraco c/France).

Elle a estimé qu'une condamnation pour entrave à la circulation (délict prévu par l'article L412-1 du Code de la route) n'apparaissait pas, dans ce cas, contraire au principe de la liberté de réunion garanti par l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

En 2002, un conducteur routier avait participé à une opération escargot (opération visant à rouler à très faible allure sur toute la largeur de la chaussée) sur l'autoroute A46, répondant à l'appel d'une intersyndicale. Accompagné de plusieurs collègues, il avait à plusieurs moments de la journée immobilisé le cortège, bloquant ainsi complètement les usagers de la route.

Le 8 mars 2005 (Cass.crim. pourvoi n°04-83979), la Cour de cassation le condamna pour entrave à la circulation par arrêt complet de celle-ci. Il décida alors de saisir la CEDH. La CEDH a rappelé que la liberté de réunion était un droit fondamental - tout comme la liberté d'expression - et qu'elle ne devait pas faire l'objet d'une interprétation restrictive.

La Cour a recherché si les restrictions apportées à la liberté de réunion répondaient à un besoin social impérieux et si elles sont proportionnées au but légitime visé (défense de la liberté de circulation).

La Cour a reconnu que toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne, y compris une perturbation de la circulation. Elle a attiré l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité, en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, de faire preuve d'une certaine tolérance lors des rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion ne soit pas dépourvue de tout contenu.

Pour valider la condamnation du salarié, la CEDH a opté pour un raisonnement en deux temps.

-Premièrement, elle relevé que le salarié n'a pas été sanctionné pour avoir participé en tant que tel à cette forme de manifestation pacifique, mais pour son comportement adopté lors de celle-ci, à savoir le blocage de l'autoroute.

-Deuxièmement, elle a précisé que l'opération escargot a entraîné une obstruction complète du trafic, qui va manifestement au-delà de la simple gêne occasionnée par toute manifestation sur la voie publique.

Elle a noté que les forces de l'ordre n'ont interpellé le manifestant que dans le but de mettre fin au blocage complet de la circulation et après l'avoir à plusieurs reprises averti de l'interdiction de s'immobiliser sur l'autoroute et des sanctions qu'il encourait. Elle a donc considéré que le salarié a pu exercer, dans ce contexte et pendant plusieurs heures, son droit de manifester et que les autorités ont fait preuve de la tolérance nécessaire qu'il convient d'adopter lors de tels rassemblements.

En définitive, si la CEDH sanctionne les manifestations entraînant un blocage complet de la circulation, elle ne va pas jusqu'à interdire purement et simplement les opérations escargots. Cette forme de manifestation est donc considérée, au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme, licite à partir du moment où elle ne provoque qu'une gêne partielle du trafic.