

### Décision n° 2016-535 QPC du 18 février 2016

*Ligue des droits de l'homme*

*(Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 janvier 2016 par le Conseil d'État (décision n° 395091 du 15 janvier 2016) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Ligue des droits de l'homme (LDH), portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Dans sa décision n° 2016-535 QPC du 18 février 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

#### **I. Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et contexte des dispositions contestées**

##### **1. – La législation relative aux réunions et manifestations**

\* Les définitions données de la « réunion » rassemblent souvent les mêmes caractéristiques. Elle est, selon le commissaire du gouvernement Michel, synthétisant la jurisprudence du début du XX<sup>ème</sup> siècle dans ses conclusions sous l'arrêt *Benjamin*, « *un groupement momentané de personnes formé en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions ou de se concerter pour la défense d'intérêts* »<sup>1</sup>.

La réglementation des réunions s'applique en principe aux réunions « publiques » par opposition aux réunions « privées ». Même si la distinction n'est pas toujours aisée<sup>2</sup> (le caractère public d'une réunion résultant théoriquement de ce qu'elle n'est pas réservée à des personnes invitées personnellement et nominativement), ce sont bien les premières qui ont été soumises à des règles pour éviter les troubles à l'ordre public qu'elles sont susceptibles de provoquer. Les secondes sont entièrement libres.

L'histoire du droit de réunion commence avec la Révolution française. L'article 62 de la loi du 14 décembre 1789 reconnaît le droit des citoyens actifs à « *se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières pour rédiger des*

---

<sup>1</sup> CE 19 mai 1933, S. 1934.3.4.

<sup>2</sup> Jean Rivero, *Libertés publiques*, tome II, p. 243.

*adresses et des pétitions* ». La Constitution de 1791 garantit le droit des citoyens de se réunir paisiblement<sup>3</sup>. L'évolution s'inverse avec le Directoire, puis l'Empire. L'article 291 du code pénal interdit alors toute réunion de plus de vingt personnes sans l'agrément du gouvernement qui était purement discrétionnaire. Ce régime maintenu par les Chartes fut à l'origine de la campagne des banquets, et le gouvernement provisoire annonça en 1848 le retour à la liberté. Cependant, après avoir voté la loi sur les attroupements, l'Assemblée adopte le 9 août 1849 la loi sur l'état de siège qui permet d'interdire les réunions. Le second Empire établit en 1868 un régime d'autorisation préalable.

La III<sup>ème</sup> République a inscrit à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques le principe suivant lequel : « *Les réunions publiques sont libres* ». Pour les auteurs de la loi de 1881, la liberté de réunion apparaît comme un prolongement de la liberté d'opinion. La réunion est le lieu de l'échange des pensées. Cette liberté s'exerce toutefois sous réserve d'une déclaration faite vingt-quatre heures à l'avance, dont l'exigence a été supprimée par la loi du 28 mars 1907. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juin 1881, toujours en vigueur, dispose désormais que « *Les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable* ». Les réunions publiques sont, depuis<sup>4</sup>, libres à la seule condition de ne pas avoir lieu sur la voie publique (art. 6 de la loi de 1881), auquel cas elles revêtent le caractère d'attroupement.

\* S'agissant de la liberté de manifestation, aucune mesure générale propre aux « manifestations » n'est intervenue avant 1935.

Pris en application de la loi d'habilitation du 8 juin 1935, c'est le décret-loi du 23 octobre 1935 « *portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public* » qui, après avoir rappelé l'interdiction formulée par la loi de 1851 contre les réunions sur la voie publique, a disposé que « *tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique* », sauf les sorties conformes aux usages locaux, sont soumis à une obligation déclarative.

Les dispositions du décret-loi de 1935 ont été reprises dans la section 1 « Manifestations sur la voie publique » (articles L. 211-1 à L. 211-4) et dans la section 5 « Dispositions pénales » (articles L. 211-12 à L. 211-14) du chapitre I<sup>er</sup> « Prévention des atteintes à l'ordre public lors de manifestations et de

---

<sup>3</sup> Le titre premier de cette Constitution de 1791 prévoit que la Constitution garantit « *La liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police* ».

<sup>4</sup> Le Gouvernement de Vichy avait rétabli la déclaration préalable mais l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la liberté républicaine a remis en vigueur la loi de 1881 qui s'applique toujours aujourd'hui.

rassemblements » du titre I<sup>er</sup> « Ordre public » du livre II « Ordre et sécurité publics » du code de la sécurité intérieure.

La déclaration instituée par le décret-loi de 1935 a parfois été regardée comme proche d'une demande d'autorisation dès lors que l'administration peut faire suivre l'enregistrement de la déclaration d'une interdiction immédiate de la manifestation. Au demeurant, c'est ainsi qu'elle a été entendue à l'origine<sup>5</sup> et qu'elle est parfois comprise dans le langage courant<sup>6</sup>.

Ainsi, la liberté de manifestation bénéficie d'un régime juridique moins favorable que la liberté de réunion. Alors que l'histoire du régime juridique de la liberté de réunion est celui de sa reconnaissance et de sa consécration, celle du régime de la liberté de manifestation vise surtout à son cantonnement en vue d'assurer la préservation de l'ordre public.

\* Hors état d'urgence, la liberté de réunion garantie par les lois de 1881 et 1907 doit se concilier avec le devoir qui incombe à l'autorité de police administrative, en vertu de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de maintenir l'ordre public. Ainsi, hors état d'urgence, si l'autorité de police n'a pas d'autre moyen efficace que l'interdiction préventive, celle-ci peut être licite dès lors que la menace pour l'ordre public apparaît suffisamment, et s'agissant d'une interdiction préventive, exceptionnellement, grave.

En cette matière, le juge exerce un contrôle particulièrement approfondi. Sur la période la plus récente, le juge des référés du Conseil d'État a ainsi suspendu une décision d'un maire qui avait pour effet d'interdire la tenue de l'université d'été du Front national dans sa commune, au motif qu'il était porté à la liberté de réunion dont bénéficient les partis politiques légalement constitués une atteinte grave et manifestement illégale<sup>7</sup>. Dans un contexte où le caractère antisémite des propos d'un auteur de spectacles était notoire et avait suscité une forte émotion, le juge des référés a refusé de suspendre un arrêté d'interdiction d'un spectacle au motif qu'il n'était pas entaché d'une illégalité grave et manifeste<sup>8</sup>. Un an plus tard, le contenu du spectacle ayant été modifié, le juge des référés du Conseil d'État a confirmé en appel la suspension d'un arrêté

---

<sup>5</sup> Ainsi la circulaire Paganon, du nom du ministre de l'Intérieur, en date du 27 novembre 1935, prescrivait l'interprétation suivante du texte : « *Les instructions nouvelles permettront aux maires et aux préfets d'interdire toutes manifestations quelles qu'elles soient, susceptibles de provoquer une effervescence de nature à compromettre l'ordre public* ».

<sup>6</sup> Juridiquement il s'agit toutefois bien d'une déclaration préalable et non d'une demande, ainsi que le juge le Conseil d'État : CE, 30 décembre 2003, n° 248264, *Lehembre et autres*.

<sup>7</sup> CE, ord., 19 août 2002, n° 249666, *Front national et Institut de formation des élus locaux*.

<sup>8</sup> CE, ord., 9 janvier 2014, n° 374508, *Min. de l'Intérieur c/ Société Les productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala*.

d'interdiction de ce spectacle prononcée par le juge des référés d'un tribunal administratif<sup>9</sup>.

Quant à la « liberté de manifestation », des principes jurisprudentiels similaires trouvent à s'appliquer. Le juge administratif lui applique le contrôle général qu'il exerce sur les interdictions de police et annule les interdictions trop générales ou ne reposant pas sur la nécessité de maintenir l'ordre public. Ainsi a été annulé par le juge administratif un arrêté ayant interdit des manifestations prévues lors d'une visite du président de la République populaire de Chine à Paris<sup>10</sup>. À l'inverse, des interdictions de manifestations hostiles à l'avortement devant des centres hospitaliers ont été jugées légales<sup>11</sup>.

## **2. – Le régime dérogatoire prévu par l'article 8 de la loi du 3 avril 1955**

L'article 8 de la loi du 3 avril 1955 est relatif à la police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence. Il s'applique en conséquence directe de la déclaration d'état d'urgence. Dès que celui-ci est déclaré, le ministre de l'intérieur et le préfet disposent des pouvoirs qui leur sont attribués par l'article 8 en matière de fermeture provisoire de salles de spectacle, débits de boisson, salles de réunion et en matière d'interdiction de réunions. Ces pouvoirs peuvent être exercés dans la zone où l'état d'urgence est déclaré.

L'article 8 de la loi du 3 avril 1955 n'a pas évolué en substance depuis l'adoption de cette loi. Il a subi une seule modification, opérée par le 5<sup>o</sup> du paragraphe IV de l'article 176 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, consistant à tirer les conséquences de l'indépendance de l'Algérie : ont ainsi été supprimés les mots « *le gouverneur général, pour l'Algérie* » figurant entre les mots « *Le ministre de l'Intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence,* » et les mots « *le préfet, dans le département* »<sup>12</sup>.

L'article 8 de la loi du 3 avril 1955 effectue une double opération :

– d'une part, il procède à une attribution de compétences, en donnant au ministre de l'intérieur un pouvoir de police générale qui appartient en principe au chef de

---

<sup>9</sup> CE, ord., 6 février 2015, n° 387726, *Commune de Cournon d'Auvergne*.

<sup>10</sup> CE, 12 novembre 1997, n°169295, *Min. de l'Intérieur c/ Association « Communauté tibétaine en France et ses amis »*.

<sup>11</sup> CE, 25 juin 2003, n°223444, *Association « SOS tout petits »* ; CE, 30 décembre 2003, précitée.

<sup>12</sup> Pour formelle qu'elle soit, cette modification a pour effet de rendre opérant un grief tiré de l'incompétence négative du législateur, alors qu'il n'eût pu l'être à l'encontre des dispositions originelles de la loi du 3 avril 1955.

l'exécutif<sup>13</sup>. S'agissant du préfet, la loi du 3 avril 1955 permet de déroger aux dispositions de droit commun en vertu desquelles le pouvoir de police appartient au maire. Toutefois, il convient de tempérer cette dérogation, dans la mesure où, même en régime de droit commun, l'article L. 2215-1 du CGCT permet au préfet de « *prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques* » ;

– d'autre part, il fixe des règles plus générales s'agissant de la fermeture des lieux de réunion.

Les deux alinéas de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 paraissent obéir à deux logiques distinctes.

Si le premier alinéa prévoit expressément que la fermeture prononcée n'est que « *provisoire* », il désigne les « *salles de spectacle, débits de boisson et lieux de réunion* » comme objets de la mesure décidée par l'autorité administrative et ne fixe pas le motif de nature à la justifier. Si le second alinéa ne dit rien du caractère provisoire de la décision, il permet en revanche, « *à titre général ou particulier* », l'interdiction des réunions elles-mêmes, à condition qu'elles soient « *de nature à provoquer ou à entretenir le désordre* ».

En réalité, le premier alinéa n'a pas pour objet principal d'interdire les réunions en raison de leur objet ou de leur nature mais d'empêcher des rassemblements de personnes susceptibles d'être affectés par les menaces auxquelles l'état d'urgence entend parer. Il s'agit donc de protéger la sécurité des personnes et, éventuellement, de ne pas compliquer le travail des forces de l'ordre.

En revanche, par le second alinéa, le législateur permet l'interdiction de réunions qui, par leur objet, peuvent « *provoquer ou entretenir le désordre* ».

Ces deux motifs distincts sont d'ailleurs clairement exprimés dans la circulaire du 14 novembre 2015 relative à la mise en œuvre du décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015, dans laquelle le ministre de l'intérieur indique que, sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, il est possible d'« *interdire, à titre général ou particulier, toute réunion ou manifestation de nature à provoquer ou à entretenir le désordre ou de nature à représenter un risque pour les participants* ».

---

<sup>13</sup> Le Conseil constitutionnel juge ainsi « *que l'article 34 de la Constitution ne prive pas le chef du gouvernement des attributions de police générale qu'il exerce en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative* » (décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, cons. 19).

Dès 1955 dans un article à la *Revue de droit public*<sup>14</sup>, Roland Drago observait, s'agissant de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, qu'« *Il s'agit là de l'extension d'un pouvoir normal de police au sujet duquel on peut faire les mêmes remarques qu'à propos de la police de la circulation ... Les compétences ne diffèrent que par leur généralité et leur étendue de celles qui sont prévues par les articles 97 et 99 de la loi du 5 avril 1884, les lois des 30 juin 1881, 28 mars 1907 et 10 janvier 1936 sur les réunions publiques, le décret du 23 octobre 1935 et 10 janvier 1936 sur le régime des manifestations et cortèges ainsi que par l'interprétation jurisprudentielle de ces textes. En outre le ministre se voit reconnaître un pouvoir de police générale qui ne lui incombe pas normalement* »<sup>15</sup>.

Les mesures de fermeture provisoire ou d'interdiction édictées sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 peuvent être contestées devant le juge administratif, qui exerce un plein contrôle sur les motifs à l'origine de la fermeture provisoire ou de l'interdiction<sup>16</sup>.

Dans la mesure où la liberté de réunion a été rangée parmi les libertés fondamentales protégées par le « référé-liberté » institué par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA)<sup>17</sup>, cette contestation peut prendre la forme d'un référé.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

La LDH a formé devant le Conseil d'État un recours pour excès de pouvoir à l'encontre du décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955<sup>18</sup>.

À l'occasion de ce recours, la LDH a soulevé une QPC portant sur les dispositions de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, considérant que ces dispositions méconnaissent les libertés de réunion et de manifestation, la liberté d'association, la liberté d'entreprendre, la liberté du commerce et de l'industrie et le droit à un recours juridictionnel effectif.

---

<sup>14</sup> R. Drago « *L'état d'urgence (lois des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques* », *Revue de droit public*, 1955, pp. 670 et ss.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 685.

<sup>16</sup> CE, ord., 6 janvier 2016, n°s 395620 et 395621.

<sup>17</sup> CE, ord., 19 août 2002, précité.

<sup>18</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2015-1478 : « *L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 susvisé est ainsi rédigé : " Art. 1.-Outre les mesures prévues aux articles 5, 9 et 10 de la loi du 3 avril 1955 susvisée, sont applicables à l'ensemble du territoire métropolitain et de la Corse les mesures mentionnées aux articles 6, 8 et au 1<sup>o</sup> de l'article 11" ».*

Cette QPC a été renvoyée au Conseil constitutionnel pour les motifs suivants : « *la Ligue des droits de l'homme soutient notamment que le législateur ne pouvait prévoir un dispositif d'interdiction administrative de réunion dans le cadre de l'état d'urgence sans l'assortir de garanties appropriées au regard notamment des exigences tenant à la protection du droit d'expression collective des idées et des opinions ; que ce moyen soulève une question nouvelle ; que par suite il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité portant sur cet article* ».

Le Conseil d'État a ainsi choisi de renvoyer la question en raison de son caractère nouveau, et invite donc le Conseil constitutionnel à se prononcer sur la portée du « *droit d'expression collective des idées et des opinions* » en QPC.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les griefs tirés de l'atteinte à la liberté de réunion et de manifestation**

#### **1. – La jurisprudence constitutionnelle en matière de droit d'expression collective des idées et des opinions**

Ni la liberté de réunion ni la liberté de manifestation n'ont été expressément consacrées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Si elles semblent découler « naturellement » de l'article 11 de la Déclaration de 1789 et avoir une parenté avec le principe de liberté d'association<sup>19</sup>, il reste que le Conseil constitutionnel n'a pas choisi de qualifier la protection constitutionnelle de ces libertés en utilisant les termes de liberté de réunion et de liberté de manifestation. Au contraire, lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi de griefs tirés de l'atteinte à de telles libertés, il y a répondu en examinant l'atteinte au « *droit d'expression collective des idées et des opinions* ».

Cette formule a été utilisée, une première fois, dans la décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995<sup>20</sup> : « *Considérant que les députés et sénateurs, auteurs de la saisine, font valoir en premier lieu que les dispositions ci-dessus analysées portent atteinte, du fait qu'elles autorisent la fouille des véhicules sans condition ni limite suffisantes, à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée ; qu'ils soutiennent en deuxième lieu que le législateur a méconnu le principe de stricte proportionnalité des mesures de police à la gravité des troubles à l'ordre public ; qu'ils allèguent en troisième lieu que, dès lors que la liberté individuelle est en cause, les éventuelles fouilles de véhicules devraient être subordonnées*

---

<sup>19</sup> Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association*.

<sup>20</sup> Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, cons. 15, 16 et 24. Le Conseil constitutionnel avait alors contrôlé les dispositions législatives modifiant le décret du 23 octobre 1935 relatif aux manifestations sur la voie publique.

*sinon à la direction du moins à l'autorisation du procureur de la République ; qu'enfin, ils affirment que le législateur, en ne définissant pas les circonstances particulières qui seules justifieraient de telles opérations de fouille, a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;*

*« Considérant que les mesures ainsi édictées par la loi touchent aux conditions dans lesquelles s'exercent la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le droit d'expression collective des idées et des opinions ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces libertés constitutionnellement garanties et d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de valeur constitutionnelle ;(...)*

*« Considérant que l'interdiction de manifester prévue par le législateur pour une durée maximum de trois ans est limitée à des lieux fixés par la décision de condamnation ; qu'il incombe ainsi au juge pénal de décider non seulement du principe de cette interdiction mais aussi de son champ d'application ; qu'eu égard à la nature des infractions énumérées par l'article en cause, l'interdiction mentionnée ci-dessus ainsi que les peines sanctionnant sa méconnaissance ne portent pas atteinte au principe de proportionnalité des sanctions et ne sont pas non plus de nature à méconnaître les exigences de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et venir et du **droit d'expression collective des idées et des opinions** ».*

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a repris cette formule dans la décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010<sup>21</sup> : *« Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que, ce faisant, il lui incombe, d'une part, d'assurer la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés au rang desquels figure **le droit d'expression collective des idées et des opinions** et, d'autre part, de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; (...)*

*« Considérant que, selon les requérants, par son imprécision, la définition des éléments matériels de cette infraction méconnaît le principe de légalité des délits et des peines et permet qu'il soit porté atteinte aux libertés d'association, de réunion, de manifestation et de libre expression des opinions ;*

*« Considérant que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la*

---

<sup>21</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 4 et 7 à 9.

*Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions ;*

*« Considérant qu'en instituant l'infraction critiquée, le législateur a entendu réprimer certaines actions préparatoires à des violences volontaires contre les personnes, à des destructions ou à des dégradations de biens que des personnes réunies en groupe projettent de commettre ; qu'à cette fin, la nouvelle incrimination emprunte à la définition de la circonstance aggravante de crime organisé prévue par l'article 132-71 du code pénal les termes de " groupement " et de " préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels " ; que ces termes sont repris dans les éléments constitutifs du délit d'association de malfaiteurs prévu par l'article 450-1 du code pénal ; qu'il est ajouté que, pour encourir la condamnation, l'auteur doit avoir participé " sciemment " au groupement ; qu'il est précisé, d'une part, que ce groupement peut être formé " même... de façon temporaire ", d'autre part, que la participation constatée est " en vue de la préparation " d'infractions spécifiées ; que le délit est ainsi défini en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas méconnaître le principe de légalité des délits ; que ses éléments constitutifs, formulés en des termes qui ne sont ni obscurs ni ambigus, ne sont pas, en eux-mêmes, de nature à mettre en cause le **droit d'expression collective des idées et des opinions** ».*

La formule « *droit d'expression collective des idées et des opinions* »<sup>22</sup> traduit l'idée que la liberté d'expression peut s'exercer collectivement et qu'elle mérite alors la même protection constitutionnelle que lorsqu'elle s'exerce de manière individuelle.

## **2. – L'application à l'espèce**

L'association requérante fondait son argumentation sur l'incompétence négative du législateur. Celui-ci aurait méconnu l'étendue de sa compétence, d'une part, en précisant insuffisamment certaines notions utilisées par l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 (en particulier les notions de « *lieux de réunion de toute nature* » et de « *réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre* ») et, d'autre part, en n'assortissant pas le dispositif qu'il prévoit de garanties suffisantes, dès lors notamment que les mesures décidées sur le fondement de l'article 8 n'ont pas à être motivées et ne sont entourées d'aucune règle de procédure. Cette incompétence négative porterait atteinte aux libertés de réunion et de

---

<sup>22</sup> Le professeur Louis Favoreu, dans sa note à la *Revue française de droit constitutionnel* sur la décision de 1995, estime qu'il s'agit d'une « *formule habile et difficilement contestable qui permet de faire découler ce droit nouvellement affirmé de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ».

manifestation. Ces manques constitueraient en outre autant de violations directes des principes constitutionnels invoqués.

Selon la formule de principe dégagée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* »<sup>23</sup>. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel rattache la liberté de réunion au « *droit d'expression collective des idées et des opinions* » garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans sa décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé ces principes, après avoir indiqué « *que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence* » (cons. 8).

Il ne faisait pas de doute que le second alinéa de l'article contesté, en permettant d'interdire des réunions, portait une atteinte directe à la liberté de réunion et, ce faisant, au droit d'expression collective des idées et des opinions. En ce qui concerne le premier alinéa, bien que moins forte, l'atteinte existait également dans la mesure où la fermeture provisoire de salles de spectacle, débits de boisson et lieux de réunions de toute nature empêche la tenue de réunions en ces lieux ainsi que la possibilité d'y échanger collectivement des idées. Aussi, le Conseil constitutionnel a relevé que, « *en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, ces dispositions portent atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions* » (cons. 5).

En ce qui concerne la liberté de manifestation, le Conseil constitutionnel a considéré que celle-ci n'était pas en cause. En effet, ni le premier alinéa ni le second alinéa, qui traitent des lieux de réunion et des « réunions » proprement dites, ne font référence aux manifestations. Or, ainsi qu'il a été dit plus haut, la réunion est, depuis longtemps, distincte en droit français de la manifestation. Cette dernière est, comme la première, un rassemblement organisé dans un but défini, mais les deux se distinguent par leur lieu d'exercice : seule la manifestation se déroule sur la voie publique. Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel s'en est tenu à une interprétation littérale du texte : « *ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de régir les conditions dans lesquelles sont interdites les manifestations sur la voie publique* » (cons. 5).

En réalité, les dispositions issues du décret-loi de 1935, qui imposent en toute hypothèse la déclaration préalable, n'impliquent pas de règles supplémentaires en période d'état d'urgence. Dès lors qu'une déclaration est requise, l'autorité

---

<sup>23</sup> Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 précitée, cons. 78.

administrative est en mesure d'interdire les manifestations en se fondant sur les dispositions de droit commun.

Le Conseil constitutionnel a ensuite relevé les différentes garanties ou conditions encadrant le prononcé de ces mesures de fermeture provisoire ou d'interdiction.

D'une part, ces mesures ne peuvent intervenir que dans le cadre de l'état d'urgence : *« les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prévues par les dispositions contestées ne peuvent être prononcées que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence ou pour des réunions devant s'y tenir ; que l'état d'urgence ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955, qu'"en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public" ou "en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique" »* (cons. 6).

Ces mesures doivent être justifiées et proportionnées aux raisons qui les motivent : *« que, d'une part, tant les mesures de fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boisson et lieux de réunion de toute nature que la durée de cette fermeture doivent être justifiées et proportionnées aux nécessités de la préservation de l'ordre public ayant motivé une telle fermeture ; que, d'autre part, les mesures d'interdiction de réunions doivent être justifiées par le fait que ces réunions sont "de nature à provoquer ou entretenir le désordre" et proportionnée aux raisons l'ayant motivé »* (cons. 7).

Hors l'état d'urgence, des mesures de fermeture de « lieux de réunion » doivent, si elles constituent des actes individuels, être motivées en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'elles *« restreignent l'exercice des libertés publiques ou ... constituent une mesure de police »*. De ce fait, elle *« sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable »* par application de l'article L. 121-1 du même code. Toutefois, cette procédure contradictoire ne s'applique pas *« en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles »* en vertu de l'article L. 121-2.

Le Conseil constitutionnel a considéré que l'état d'urgence, caractérisé par un *« péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public »* ou des *« événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique »* peut être assimilé aux *« circonstances exceptionnelles »* prévues, en droit commun, par l'article L. 121-2. Certes, ces circonstances exceptionnelles doivent se rapporter à la mesure décidée par l'autorité administrative, alors que le *« péril imminent »* ou la *« calamité publique »* présentent un caractère général, susceptible d'être déconnecté, le cas échéant, de

la décision de fermeture ou d'interdiction prise. Pour autant, « *les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* »<sup>24</sup> justifie qu'une procédure contradictoire ne soit pas requise en toute hypothèse sous l'empire de la loi de 1955. À défaut, au demeurant, rien ne distinguerait les mesures prises en droit commun de celles prises lorsqu'est déclaré l'état d'urgence. Il serait paradoxal que les deux régimes aboutissent *in fine* à des exigences similaires, sauf à réduire significativement les pouvoirs du législateur, auquel a pourtant été reconnue « *la possibilité ... de prévoir un régime d'état d'urgence* »<sup>25</sup>.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a relevé que « *celles de ces mesures qui présentent un caractère individuel doivent être motivées* » (cons. 7). En ce qui concerne les décisions individuelles, hors déclaration d'état d'urgence, comme cela a été dit plus haut, l'urgence ou les circonstances exceptionnelles ne dispensent pas l'autorité administrative de motiver sa décision. Les circonstances particulières relatives à l'état d'urgence ne paraissent pas s'opposer à la motivation de la décision prise par le préfet ou le ministre. Cette motivation permet que soit explicitée la justification des mesures individuelles prises sur le fondement du premier ou du second alinéa de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955.

Par ailleurs, la justification des mesures de fermeture provisoire ou d'interdiction est placée sous l'entier contrôle du juge administratif : « *le juge administratif est chargé de s'assurer que chacune de ces mesures est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit* » (cons. 7).

Enfin, ces mesures sont elles-mêmes bornées dans le temps : « *en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prises en application de cette loi cessent au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence ; que l'état d'urgence, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai de douze jours, être prorogé par une loi qui en fixe la durée ; que cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que, si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées* » (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel, après avoir relevé l'ensemble de ces garanties, en a déduit « *que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées*

---

<sup>24</sup> Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 12.

<sup>25</sup> *Ibid.*, cons. 8.

*d'incompétence négative, opèrent une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le droit d'expression collective des idées et des opinions et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public » (cons. 9).*

## **B. – Le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre**

L'association requérante et les intervenants invoquaient également une méconnaissance de la liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce de l'industrie.

Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la liberté du commerce et de l'industrie est incluse dans la liberté d'entreprendre.

Il est certain que la fermeture des salles de spectacles et des débits de boissons est de nature à porter atteinte à la liberté d'entreprendre. Le Conseil constitutionnel a considéré que ce grief est également opérant en ce qui concerne la fermeture des autres lieux de réunion.

Sur le fond, le Conseil constitutionnel a écarté l'argumentation en jugeant, pour les mêmes motifs que ceux énoncés lors du contrôle des dispositions au regard du droit d'expression collective des idées et des opinions, et sous la même réserve relative à la motivation des décisions individuelles, que les dispositions de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 opèrent une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public (cons. 13).

## **C. – Les autres griefs**

\* Était invoquée par l'association requérante une méconnaissance du droit au recours effectif. Les dispositions de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 ne portent aucune atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif, qui peut être exercé contre la décision du ministre de l'intérieur ou du préfet, y compris en référé. Comme dans sa décision n° 2015-527 QPC précitée, le Conseil constitutionnel a donc relevé que les personnes auxquelles les dispositions contestées sont applicables ne sont pas privées de « *la possibilité de contester [cette mesure] devant le juge administratif, y compris par la voie du référé ; qu'il appartient à ce dernier d'apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, l'existence des motifs justifiant la fermeture ou l'interdiction contestée ; que, par suite, ne sont pas méconnues les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (cons. 14).

\* L'association requérante considérait que les dispositions contestées méconnaissaient également la liberté d'association. La liberté d'association est

au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution. En vertu de ce principe, les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable. Les dispositions contestées n'étant pas susceptibles d'entraver la constitution d'une association, ni l'exercice de son activité, le grief a été écarté (cons. 15).