



## Commentaire

### Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019

#### *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*

La proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs a été déposée sur le bureau du Sénat le 14 juin 2018 par M. Retailleau et certains de ses collègues. Cette proposition a été adoptée en première lecture par le Sénat le 23 octobre 2018 puis par l'Assemblée nationale, le 5 février 2019, qui en a modifié le titre. Le 12 mars 2019, le texte a été définitivement adopté par le Sénat puisque ce dernier l'a adopté dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Le 13 mars 2019, le Conseil constitutionnel a été saisi de cette loi par le Président de la République, par plus de soixante députés et par plus soixante sénateurs. Le Président de la République<sup>1</sup> demandait au Conseil de se prononcer sur la conformité à la Constitution des articles 2, 3 et 6 de la loi. Les députés contestaient la procédure d'adoption de cette loi ainsi que ses articles 2, 3 et 6. Les sénateurs contestaient également les articles 3 et 6 de la loi ainsi que son article 8.

MM. Jacques MÉZARD et François PILLET ont estimé devoir s'abstenir de siéger.

Dans sa décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 3 de la loi et a déclaré conformes à la Constitution les dispositions résultant de ses articles 2, 6 et 8.

L'article 3 autorisait l'autorité administrative à interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique. Le présent commentaire porte uniquement sur la censure de cet article 3.

---

<sup>1</sup> Après la saisine du Conseil constitutionnel en juin 2015 relative à la loi relative au renseignement (décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*), c'est la deuxième fois qu'un Président de la République saisissait le Conseil constitutionnel d'une loi ordinaire. À l'instar de ce précédent, le Président de la République ne contestait pas la constitutionnalité de la loi mais demandait seulement au Conseil d'examiner ses articles 2, 3 et 6 au regard de différentes exigences constitutionnelles, notamment la liberté de manifester et la liberté d'aller et venir.

## I. – Présentation des dispositions contestées et des griefs des requérants

\* L'article 3 de la loi déferée insérait dans le code de la sécurité intérieure un article L. 211-4-1 ayant pour objet de permettre, sous certaines conditions, au préfet de département ou, à Paris, au préfet de police d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique.

Le premier alinéa de l'article L. 211-4-1 définissait les personnes qui pouvaient faire l'objet d'une telle interdiction en prévoyant que *« Lorsque, par ses agissements à l'occasion de manifestations sur la voie publique ayant donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens ou par la commission d'un acte violent à l'occasion de l'une de ces manifestations, une personne constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté motivé, lui interdire de participer à une manifestation sur la voie publique ayant fait l'objet d'une déclaration ou dont il a connaissance »*.

Son deuxième alinéa délimitait le champ géographique de l'interdiction de manifester en indiquant que *« L'arrêté précise la manifestation concernée ainsi que l'étendue géographique de l'interdiction, qui doit être proportionnée aux circonstances et qui ne peut excéder les lieux de la manifestation et leurs abords immédiats ni inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne intéressée »*.

Son troisième alinéa prévoyait que cette interdiction de manifester pouvait s'accompagner d'une obligation, pour la personne faisant l'objet d'une interdiction de participer à une manifestation, de répondre, au moment de la manifestation, aux convocations de toute autorité désignée par le préfet de département ou, à Paris, le préfet de police.

Par exception à ses premier et deuxième alinéas qui prévoyaient que l'interdiction édictée par l'autorité administrative visait une manifestation précise, le quatrième alinéa de l'article L. 211-4-1 permettait, *« Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne mentionnée au même premier alinéa est susceptible de participer à toute autre manifestation concomitante sur le territoire national ou à une succession de manifestations »* d'étendre la portée de l'interdiction à *« toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée qui ne peut excéder un mois »*.

Son cinquième alinéa précisait les conditions de notification de l'arrêté d'interdiction, qui différaient selon que la manifestation avait été régulièrement

déclarée ou non. Si la manifestation avait été régulièrement déclarée, la notification de l'arrêté d'interdiction d'y participer devait intervenir au plus tard quarante-huit heures avant son entrée en vigueur. Si la manifestation n'avait, en revanche, pas été déclarée ou l'avait été trop tardivement<sup>2</sup>, l'arrêté d'interdiction était exécutoire d'office et pouvait être notifié à la personne par tout moyen y compris au cours de la manifestation.

Son sixième alinéa prévoyait qu'en cas de référé-liberté formé devant le juge administratif contre l'arrêté d'interdiction, la condition d'urgence n'était pas exigée<sup>3</sup>.

Enfin, ses septième et huitième alinéas instituaient des peines d'emprisonnement et d'amende respectivement de six mois et 7 500 euros pour le fait de participer à une manifestation en méconnaissance d'une interdiction de manifester et de trois mois et 3 750 euros pour le fait de méconnaître les obligations de répondre, au moment de la manifestation, aux convocations de l'autorité administrative.

\* Les députés requérants faisaient valoir que l'ensemble de cet article contrevenait au droit à l'expression collective des idées et des opinions, à la liberté d'aller et venir et à celle de réunion. Ils estimaient que cette mesure d'interdiction, en plus d'être disproportionnée compte tenu du champ des personnes auxquelles elle était susceptible de s'appliquer, n'était pas nécessaire puisqu'une personne ayant suscité des troubles dans une manifestation pouvait déjà être sanctionnée pénalement par l'autorité judiciaire, le cas échéant par une interdiction de manifester. Ils soutenaient également qu'en permettant qu'une mesure d'interdiction de manifester soit prononcée de manière préventive par l'autorité administrative, le législateur avait méconnu les droits de la défense et la présomption d'innocence. Les députés faisaient aussi valoir que les conditions de notification de l'arrêté d'interdiction méconnaissaient le droit à un procès équitable et le droit à un recours juridictionnel effectif au motif que l'autorité administrative n'était pas tenue de respecter un délai préalable de quarante-huit heures entre cette notification et la manifestation. Enfin, ils soutenaient que la possibilité de prévoir une interdiction de participer à toute manifestation pour une durée d'un mois contrevenait au principe de proportionnalité des peines.

---

<sup>2</sup> L'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure détermine les délais de déclaration des manifestations sur la voie publique.

<sup>3</sup> L'article L. 521-2 du code de justice administrative permet à un justiciable de saisir le juge administratif pour que, dans un délai de quarante-huit heures, il ordonne toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait atteint dans l'exercice d'un de ses pouvoirs. Ce recours est normalement subordonné à la démonstration par le justiciable, d'une part, de l'urgence qu'il y a à ordonner ces mesures et, d'autre part, du caractère grave et manifestement illégal de l'atteinte portée à une liberté fondamentale. Ainsi, en application de cet alinéa, le justiciable qui aurait formé un référé-liberté contre la mesure d'interdiction de participer à une manifestation n'aurait eu qu'à démontrer l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et non pas l'urgence à statuer.

Les sénateurs requérants faisaient également valoir que l'ensemble de cet article méconnaissait le droit d'expression collective des idées et des opinions dès lors qu'il permettait à l'autorité administrative, en application de critères imprécis, de prononcer une interdiction de manifester pouvant présenter un caractère disproportionné. Notamment, la possibilité pour le préfet de prononcer une interdiction de manifester sur l'ensemble du territoire pour une durée d'un mois renouvelable était contraire à ce droit dans la mesure où cette interdiction aurait pu s'appliquer à toute manifestation et être renouvelée indéfiniment. En outre, ils soutenaient que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi était méconnu en raison de l'imprécision et de l'ambiguïté des conditions de prononcé de cette interdiction. Enfin, les sénateurs faisaient valoir que l'obligation qui pouvait être imposée à une personne soumise à cette interdiction de répondre, au moment de la manifestation, aux convocations de toute autorité désignée par le préfet méconnaissait la liberté d'aller et de venir.

## **II. – Analyse de constitutionnalité**

### **A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de droit d'expression collective des idées et des opinions**

À l'instar de la liberté de réunion, la liberté de manifestation n'a pas été expressément consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel mais est rattachée au droit d'expression collective des idées et des opinions découlant de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui garantit la liberté d'expression et de communication.

Cette formule a été utilisée pour la première fois dans la décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 lorsque le Conseil a jugé « *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* »<sup>4</sup>.

Dans cette même décision, le Conseil a déclaré conforme à la Constitution une disposition créant une peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique à l'encontre des personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, de

---

<sup>4</sup> Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, cons. 16.

certaines infractions, en jugeant « *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* »<sup>5</sup>.

Dans une décision du 25 février 2010, le Conseil constitutionnel a, à nouveau, examiné le grief tiré de la méconnaissance du droit d'expression collective des idées et des opinions en jugeant que les éléments constitutifs d'une infraction tendant à 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 « *ne sont pas, en eux-mêmes, de nature à mettre en cause le droit d'expression collective des idées et des opinions* »<sup>6</sup>.

Plus récemment, dans une décision du 19 février 2016, saisi en QPC d'un grief tiré de la méconnaissance de ce même droit dirigé contre une disposition permettant, pendant l'état d'urgence, d'ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature ainsi que d'interdire les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre, le Conseil, faisant apparaître les deux composantes de ce droit, a jugé, d'une part, que « *les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de régir les conditions dans lesquelles sont interdites les manifestations sur la voie publique* »<sup>7</sup> et, d'autre part, « *qu'en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, ces dispositions portent atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions* »<sup>8</sup> mais qu'elles « *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* »<sup>9</sup>.

Enfin, dans une décision du 29 mars 2018, le Conseil a écarté un grief tiré de la méconnaissance du droit d'expression collective des idées et des opinions dirigé contre l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure qui autorisait le préfet,

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, cons. 24.

<sup>6</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. 9.

<sup>7</sup> Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 5.

<sup>8</sup> *Ibid.*, cons. 6.

<sup>9</sup> *Ibid.*, cons. 10.

aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, à fermer provisoirement des lieux de culte sous certaines conditions<sup>10</sup>.

Par ailleurs, concernant la protection constitutionnelle de la liberté d'expression qui est expressément garantie par le même article 11 de la Déclaration de 1789, le Conseil juge classiquement que « *la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »<sup>11</sup>.

## **B. – La censure de l'article 3 de la loi déferée**

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé, comme il l'avait fait dans sa décision n° 2016-535 QPC précitée, que le droit d'expression collective des idées et des opinions découle de la liberté d'expression et de communication. Puis, il en a déduit, pour la première fois, que les atteintes portées à ce droit doivent, comme celles portées à la liberté d'expression, être nécessaires, adaptées et proportionnées (paragr. 8).

Le Conseil a ensuite rappelé qu'« *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions* » (paragr. 9).

\* Puis, examinant l'objectif poursuivi par le législateur en adoptant les dispositions contestées, le Conseil a jugé qu'en prévoyant une mesure d'interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique contre une personne constituant une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, le législateur avait entendu « *prévenir la survenue de troubles lors de manifestations sur la voie publique et a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* » (paragr. 21).

---

<sup>10</sup> Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 43.

<sup>11</sup> Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 15. Avant cette décision, le Conseil avait jugé qu'il s'agissait d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son existence est une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et que la loi ne pouvait en réglementer l'exercice qu'en vue d'en rendre l'exercice plus effectif ou de la concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle (voir décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. 37 et décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française*, cons. 5).

Le Conseil a ensuite constaté l'atteinte portée par ces dispositions à la liberté de manifestation en indiquant qu'elles « *confèrent ainsi à l'administration le pouvoir de priver une personne de son droit d'expression collective des idées et des opinions* ».

\* Afin de déterminer si cette atteinte était nécessaire, adaptée et proportionnée, le Conseil a relevé que les dispositions contestées, qui prévoyaient la possibilité d'édicter une interdiction pour les personnes constituant une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, faisaient résulter cette menace « *soit d'un "acte violent" soit "d'agissements" commis à l'occasion de manifestations au cours desquelles ont eu lieu des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ou des dommages importants aux biens* ».

Le Conseil a en conséquence relevé que les dispositions contestées n'établissaient aucun lien entre les actes ou agissements individuels commis à l'occasion de manifestation et les atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ou des dommages importants aux biens ayant eu lieu durant ces mêmes manifestations. Le Conseil a également constaté que l'interdiction de manifester n'était pas conditionnée à ce que la manifestation à laquelle la participation est interdite soit susceptible de donner lieu à des troubles. En outre, la disposition litigieuse distinguant les agissements des actes violents, le Conseil a relevé que « *l'interdiction peut être prononcée sur le fondement de tout agissement, que celui-ci ait ou non un lien avec la commission de violences* ». Enfin, le Conseil a observé que « *tout comportement, quelle que soit son ancienneté, peut justifier le prononcé d'une interdiction de manifester* ». Il en a conclu que les dispositions contestées « *laissent à l'autorité administrative une latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction* » (paragr. 23).

Par ailleurs, le Conseil a relevé que les conditions de notification de la décision pouvaient conduire, « *lorsqu'une manifestation sur la voie publique n'a pas fait l'objet d'une déclaration ou que cette déclaration a été tardive* », à ce que l'arrêté d'interdiction de manifester, qui est exécutoire d'office, puisse « *être notifié à tout moment à la personne soumise à cette interdiction, y compris au cours de la manifestation à laquelle il s'applique* » (paragr. 24).

Enfin, le Conseil a observé que « *les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative d'interdire à une personne, dans certaines hypothèses, de participer à toute manifestation sur la voie publique sur l'ensemble du territoire national pendant une durée d'un mois* » (paragr. 25).

Tirant les conséquences de ces multiples constatations, le Conseil a jugé « *que, compte tenu de la portée de l'interdiction contestée, des motifs susceptibles de la*

*justifier et des conditions de sa contestation, le législateur a porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée » (paragr. 26).*

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraire à la Constitution l'article 3 de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.