



# Décision n° 2019 – 780 DC

## Dossier documentaire

Services du Conseil constitutionnel - 2019

### Sommaire

<b>I. Sur la procédure d'adoption de la loi.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Sur l'article 2 (ex 1er) - Contrôles lors des manifestations se déroulant sur la voie publique.....</b>	<b>6</b>
<b>III. Sur l'article 3 (ex 2) – Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester .....</b>	<b>21</b>
<b>IV. Article 6 (ex 4) – Délit de dissimulation du visage dans une manifestation.....</b>	<b>29</b>
<b>V. - Article 8 (ex 6 bis) Interdiction de manifester dans le cadre d'un contrôle judiciaire .....</b>	<b>38</b>

# Table des matières

<b>I. Sur la procédure d'adoption de la loi.....</b>	<b>5</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Constitution du 4 octobre 1958.....</b>	<b>5</b>
- Article 44.....	5
a. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.....	5
- Article 13.....	5
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle relative le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire .....</b>	<b>5</b>
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école	6
- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace .....	6
<b>II. Sur l'article 2 (ex 1er) - Contrôles lors des manifestations se déroulant sur la voie publique.....</b>	<b>6</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>6</b>
- Article 2.....	6
- Article 4.....	6
- Article 11.....	6
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Sur la liberté d'aller et de venir.....</b>	<b>7</b>
- Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs .....	7
- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure .....	7
- Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.....	7
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure .....	7
- Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II].....	8
- Décision n° 2017-674 QPC du 30 novembre 2017, M. Kamel D. [Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion].....	9
- Décision n° 2017-677 QPC du 1er décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence].....	11
- Décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence].....	11
- Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, M. Farouk B. (Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme). .....	11
- Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme] .....	13
<b>2. Sur la liberté individuel.....</b>	<b>14</b>
- Décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales .....	14
- Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité.....	15
- Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité .....	15
- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2002, Loi pour la sécurité intérieure .....	16
- Décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, M. Ahmed M. et autre [Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République].....	17

<b>3. Sur la liberté d'expression .....</b>	<b>18</b>
- Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association .....	18
- Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité .....	18
- 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 .....	19
- Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique .....	20

### **III. Sur l'article 3 (ex 2) – Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester .....**

**21**

#### **A. Normes de référence.....**

**21**

##### **1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....**

**21**

- Article 2.....	21
- Article 4.....	21
- Article 5.....	21
- Article 8.....	21
- Article 9.....	21
- Article 10.....	21
- Article 11.....	21

##### **2. Constitution du 4 octobre 1958.....**

**21**

- Article 66.....	21
-------------------	----

#### **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....**

**22**

##### **1. Sur la liberté d'aller et de venir.....**

**22**

- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure .....	22
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure .....	22
- Décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, Association nationale des supporters [Refus d'accès à une enceinte sportive et fichier d'exclusion] .....	22
- Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité .....	23
- Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence].....	23
- Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme] .....	24

##### **2. Sur la liberté d'expression .....**

**25**

- Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet .....	25
- 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].....	25
- Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme] .....	26

##### **4. Sur le principe de proportionnalité des peines.....**

**27**

- Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme] .....	27
--	----

### **IV. Article 6 (ex 4) – Délit de dissimulation du visage dans une manifestation.....**

**29**

#### **A. Sur le principe de légalité des délits et des peines.....**

**29**

##### **1. Normes de référence.....**

**29**

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....	29
- Article 8.....	29
b. Constitution du 4 octobre 1958 .....	29
- Article 34.....	29

##### **2. Jurisprudence constitutionnelle .....**

**29**

- Décision n° 82-145 DC du 10 novembre 1982, Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail.....	29
- 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.....	29
- Décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat.....	30
- Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance .....	31
- Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France .....	31
- Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire .....	32
- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure .....	32
- Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.....	33
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure .....	33
- Décision n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, M. Claude N. [Définition des délits et crimes incestueux].....	34
- Décision n° 2011-222 QPC du 17 février 2012, M. Bruno L. [Définition du délit d'atteintes sexuelles incestueuses].....	34
- Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, M. Mohamed T. [Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur].....	35
- Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique ....	35
- Décision n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017, M. Amadou S. [Entreprise individuelle terroriste]....	35
- Décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes II].....	36

## **V. - Article 8 (ex 6 bis) Interdiction de manifester dans le cadre d'un contrôle judiciaire .....38**

### **A. Sur la conciliation entre la présomption d'innocence et la sauvegarde de l'ordre public ..... 38**

#### **1. Normes de référence..... 38**

- |  |    |
|--|----|
| a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ..... | 38 |
| - Article 2.....   | 38 |
| - Article 8.....   | 38 |
| - Article 9.....   | 38 |

#### **2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 38**

- |   |    |
|---|----|
| - Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation pour la justice  | 38 |
| - Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure .....  | 39 |
| - Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.....                 | 39 |
| - 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 ..... | 40 |
| - Décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, M. Jean-Victor C. [Fichier empreintes génétiques]   | 42 |
| - Décision n° 2010-80 QPC du 17 décembre 2010, M. Michel F. [Mise à la disposition de la justice]   | 42 |

### **B. Sur la conciliation entre liberté d'expression et sauvegarde de l'ordre public.44**

#### **1. Norme de référence ..... 44**

- |                    |    |
|--------------------|----|
| - Article 11 ..... | 44 |
|--------------------|----|

#### **2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 44**

- |  |    |
|--|----|
| - Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité ..... | 44 |
|--|----|

- Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet ..... 45
- 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]..... 47

**C. Sur la liberté d'aller et venir ..... 48**

**1. Normes de référence..... 48**

- Article 2..... 48
- Article 4..... 48

**2. Jurisprudence constitutionnelle ..... 48**

- Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs ..... 48
- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure ..... 48
- Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental..... 49
- Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]..... 49

**I. Sur la procédure d'adoption de la loi**

**A. Normes de référence**

**1. Constitution du 4 octobre 1958**

- **Article 44**

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

**a. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution**

- **Article 13**

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.

**2. Jurisprudence constitutionnelle relative le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire**

- **Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école**

3. Considérant que, selon les requérants, cet article a été adopté au terme d'une procédure législative irrégulière ; qu'ils font valoir, à l'appui de leur recours, que, lors de son examen par le Sénat, a été adopté un amendement élargissant le champ du socle commun ; qu'à la suite de cette adoption, le Sénat a voté contre l'article ainsi modifié, avant de le réintroduire sous la forme d'un article additionnel dans une rédaction proche de son texte initial ; qu'ils estiment que " ce faisant, le Sénat a remis en cause son propre vote sur un même article hors toute procédure constitutionnelle le permettant " ; qu'ils ajoutent que l'article 43 du règlement du Sénat a été méconnu, celui-ci ne permettant la remise en cause d'un " vote acquis " que pour coordination ou seconde délibération ;

4. Considérant qu'il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant ; que, dans les circonstances de l'espèce, il était également loisible au Sénat, saisi en première lecture de la loi déférée, d'adopter un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée puis rejetée, dans une rédaction qui, au demeurant, différerait non seulement de celle qu'il avait décidé de supprimer mais également de celle qui lui avait été initialement soumise ; qu'il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**

2. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

## **II. Sur l'article 2 (ex 1er) - Contrôles lors des manifestations se déroulant sur la voie publique**

### **A. Normes de référence**

#### **1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

- **Article 2**

. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

- **Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- **Article 11**

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.

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

### **1. Sur la liberté d'aller et de venir**

- **Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs**

2. Considérant que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à l'intégrité physique des personnes, la recherche et la condamnation des auteurs d'infractions sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent notamment la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ;

- **Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure**

- Quant aux normes constitutionnelles applicables à la visite des véhicules :

7. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression " ; que son article 4 proclame que " La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi " ; qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution : " Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi " ;

**8. Considérant 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 libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire ;**

9. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public ;

10. Considérant que, en dehors des cas où ils agissent sur réquisition de l'autorité judiciaire, les agents habilités ne peuvent disposer d'une personne que lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle vient de commettre une infraction ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher d'en commettre une ; qu'en pareil cas, l'autorité judiciaire doit en être au plus tôt informée et le reste de la procédure placé sous sa surveillance ;

- **Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental**

7. Considérant que les députés requérants soutiennent, en outre, que, même si la rétention de sûreté devait être considérée comme une mesure non punitive, elle contreviendrait aux articles 4 et 9 de la Déclaration de 1789 qui prohibe la rigueur non nécessaire en matière de restrictions apportées à la liberté individuelle, à la liberté personnelle ou au respect de la vie privée ; que le principe du respect de la présomption d'innocence interdirait qu'une personne puisse être privée de sa liberté en l'absence de culpabilité établie, quelles que soient les garanties procédurales entourant la mise en œuvre de ce dispositif ;

- **Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**

51. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 de la loi déferée : « Lorsqu'une installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à une personne publique ou privée en vue d'y établir des habitations comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut mettre les occupants en demeure de quitter les lieux » ; que le deuxième alinéa fixe à quarante-huit heures le délai d'exécution dont est assortie la mise en demeure et indique les modalités de publicité de cette dernière ; que le troisième alinéa dispose que le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des lieux, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage, lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que le représentant de l'État peut également saisir le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites, lequel « statue, en la forme des référés, dans un délai de quarante-huit heures » ;

52. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les exigences constitutionnelles liées à la dignité humaine, à la garantie des droits, à la liberté d'aller et venir, au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et à la présomption d'innocence ;

**53. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;**

54. Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 précité donne au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police la possibilité de mettre les personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite en demeure de quitter les lieux dès lors qu'elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ; que, dans cette mesure, les dispositions contestées sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

55. Considérant, toutefois, que les deuxième et troisième alinéas du même paragraphe permettent au représentant de l'État de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis ;

- Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II]

**. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir :**

13. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, 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. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

14. Le douzième alinéa de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 prévoit qu'une assignation à résidence prononcée par l'autorité administrative dans le cadre de l'état d'urgence peut être d'une durée de douze mois. Il résulte des dispositions non déclarées contraires à la Constitution du treizième alinéa et du quatorzième alinéa que, au-delà de cette durée, elle peut être prolongée pour trois mois de manière



renouvelée par cette même autorité. Les deux premières phrases du paragraphe II de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016 autorisent, à titre transitoire, le prononcé d'une nouvelle mesure d'assignation d'une durée maximum de quatre-vingt-dix jours. Ces dispositions portent atteinte à la liberté d'aller et de venir.

15. En premier lieu, l'assignation à résidence ne peut être prononcée ou renouvelée que lorsque l'état d'urgence a été déclaré. Celui-ci ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1er 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 ». Ne peut être soumise à une telle assignation que la personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence et à l'égard de laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ».

16. En deuxième lieu, en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, la mesure d'assignation à résidence prise en application de cette loi cesse au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence. 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. 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. Enfin, en application du onzième alinéa de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, à l'issue d'une prorogation de l'état d'urgence, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement doivent être renouvelées pour continuer à produire leurs effets.

17. En troisième lieu, la durée d'une mesure d'assignation à résidence ne peut en principe excéder douze mois, consécutifs ou non. Au-delà de cette durée, une telle mesure ne peut être renouvelée que par périodes de trois mois. Par ailleurs, au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie.

18. En quatrième lieu, la durée de la mesure d'assignation à résidence doit être justifiée et proportionnée aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit.

19. Sous les réserves énoncées au paragraphe 17, les dispositions contestées, autres que celles déclarées inconstitutionnelles au paragraphe 12, ne sont pas contraires à la liberté d'aller et de venir. Ces dispositions, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent, sous ces mêmes réserves, être déclarées conformes à la Constitution.

- **Décision n° 2017-674 QPC du 30 novembre 2017, M. Kamel D. [Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion]**

**. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir, de l'atteinte au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale :**

4. Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. 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 toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration, et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

5. La dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet à l'autorité administrative d'assigner à résidence, sans limite de durée, un étranger faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire ou d'un arrêté d'expulsion, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation de quitter le territoire. La troisième phrase du neuvième alinéa du même article permet également à cette autorité de fixer en tout point du territoire les lieux d'assignation à résidence des étrangers en cause ou de ceux sous le coup d'une interdiction administrative de séjour, quel que soit l'endroit où ils se trouvent.

6. En vertu de l'article L. 521-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, seuls les étrangers dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion. En application de l'article 131-30 du code pénal, la peine d'interdiction du territoire, prononcée à titre principal ou complémentaire, entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion.

7. En premier lieu, d'une manière générale, l'objet de la mesure d'assignation à résidence prévue par l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est, d'une part, de garantir la représentation de l'étranger soumis à une mesure d'éloignement du territoire, et, d'autre part, d'organiser les conditions de son maintien temporaire sur le territoire français, alors qu'il n'a pas de titre l'autorisant à y séjourner, en tenant compte des troubles à l'ordre public que ce maintien est susceptible d'occasionner.

8. En prévoyant que sont susceptibles d'être placés sous le régime d'assignation à résidence prévu à l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sans limite de temps, les étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une peine d'interdiction du territoire, le législateur a plus particulièrement entendu éviter que puisse librement circuler sur le territoire national une personne non seulement dépourvue de droit au séjour, mais qui s'est également rendue coupable d'une infraction ou dont la présence constitue une menace grave pour l'ordre public. Cette mesure est ainsi motivée, à un double titre, par la sauvegarde de l'ordre public.

9. Il était loisible au législateur de ne pas fixer de durée maximale à l'assignation à résidence afin de permettre à l'autorité administrative d'exercer un contrôle sur l'étranger compte tenu de la menace à l'ordre public qu'il représente ou afin d'assurer l'exécution d'une décision de justice.

10. D'une part, le maintien d'un arrêté d'expulsion, en l'absence de son abrogation, atteste de la persistance de la menace à l'ordre public constituée par l'étranger. En revanche, si le placement sous assignation à résidence après la condamnation à l'interdiction du territoire français peut toujours être justifié par la volonté d'exécuter la condamnation dont l'étranger a fait l'objet, le législateur n'a pas prévu qu'au-delà d'une certaine durée, l'administration doive justifier de circonstances particulières imposant le maintien de l'assignation aux fins d'exécution de la décision d'interdiction du territoire. Dès lors, les mots « au 5° du présent article » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir. Ils doivent donc être déclarés contraires à la Constitution.

11. D'autre part, la durée indéfinie de la mesure d'assignation à résidence en accroît la rigueur. Dès lors, il appartient à l'autorité administrative de retenir des conditions et des lieux d'assignation à résidence tenant compte, dans la contrainte qu'ils imposent à l'intéressé, du temps passé sous ce régime et des liens familiaux et personnels noués par ce dernier. Sous cette réserve, le reste de la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne porte pas d'atteinte disproportionnée aux droits et libertés mentionnés ci-dessus et le grief tiré de leur méconnaissance, pour ce qui concerne ces dispositions, doit donc être écarté.

12. En second lieu, d'une part, compte tenu des restrictions qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect à la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale pour des étrangers dont le séjour n'est pas régulier et qui sont sous le coup d'une mesure d'éloignement et, d'autre part, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, pour les assignations à résidence sans limite de durée, la faculté reconnue à l'autorité administrative de fixer le lieu d'assignation à résidence en tout point du territoire de la République ne porte pas d'atteinte disproportionnée aux droits mentionnés ci-dessus. Le grief tiré de leur méconnaissance doit donc, sous cette réserve, être également écarté pour ce qui concerne ces dispositions.

- **Décision n° 2017-677 QPC du 1er décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence]**

4. En application du premier alinéa de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955, pour les zones dans lesquelles l'état d'urgence a été déclaré, le préfet peut autoriser, par décision motivée, les officiers de police judiciaire et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire et certains agents de police judiciaire adjoints à procéder à des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public.

5. Il résulte des autres alinéas de l'article 8-1, d'une part, que le préfet doit désigner précisément les lieux concernés par ces opérations, ainsi que la durée pendant laquelle elles sont autorisées, qui ne peut excéder vingt-quatre heures, et, d'autre part, que certaines des garanties applicables aux inspections, fouilles et visites réalisées dans un cadre judiciaire sont rendues applicables aux opérations conduites sur le fondement de l'article 8-1.

6. Toutefois, il peut être procédé à ces opérations, dans les lieux désignés par la décision du préfet, à l'encontre de toute personne, quel que soit son comportement et sans son consentement. S'il est loisible au législateur de prévoir que les opérations mises en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liées au comportement de la personne, la pratique de ces opérations de manière généralisée et discrétionnaire serait incompatible avec la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Or, en prévoyant que ces opérations peuvent être autorisées en tout lieu dans les zones où s'applique l'état d'urgence, le législateur a permis leur mise en œuvre sans que celles-ci soient nécessairement justifiées par des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux en cause.

7. Dès lors, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution.

- **Décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence]**

3. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, 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. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

4. L'instauration d'une zone de protection ou de sécurité, prévue par les dispositions contestées, ne peut être ordonnée par le préfet dans le département que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans les circonscriptions territoriales couvertes par celui-ci. L'état d'urgence peut être déclaré, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955, « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

5. Toutefois, d'une part, le législateur n'a soumis la création d'une zone de protection ou de sécurité à aucune autre condition. D'autre part, il n'a pas défini la nature des mesures susceptibles d'être prises par le préfet pour réglementer le séjour des personnes à l'intérieur d'une telle zone et n'a encadré leur mise en œuvre d'aucune garantie.

6. Dès lors, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 2<sup>o</sup> de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 doit être déclaré contraire à la Constitution.

- **Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, M. Farouk B. (Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme).**

**- Sur le fond :**

**. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée, du droit de mener une vie familiale normale et du droit à un recours juridictionnel effectif :**

12. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Dans le cadre de cette mission, 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. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

13. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif.

14. L'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure autorise le ministre de l'intérieur, aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, à interdire à certaines personnes de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé. Cette assignation à résidence peut être assortie d'une obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie et d'une obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de ce lieu. Ces dispositions portent donc, en tant que telles, une atteinte à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale.

15. En premier lieu, en vertu de l'article L. 228-1 du même code, la mesure d'assignation à résidence ne peut être prononcée qu'aux fins de prévenir la commission d'un acte de terrorisme. En outre, deux conditions cumulatives doivent être réunies. D'une part, il appartient au ministre de l'intérieur d'établir qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne visée par la mesure constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Cette menace doit nécessairement être en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme. D'autre part, il lui appartient également de prouver soit que cette personne « entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme », soit qu'elle « soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ». En adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Il a également défini avec précision, à l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, les conditions de recours à la mesure d'assignation à résidence prévue par les dispositions contestées et limité son champ d'application à des personnes soupçonnées de présenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public.

16. En deuxième lieu, l'article L. 228-2 prévoit que le périmètre géographique de l'assignation à résidence ne peut être inférieur au territoire de la commune et qu'il doit permettre à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle. L'obligation de présentation périodique aux services de police ou aux unités de gendarmerie ne peut excéder une présentation par jour.

17. En troisième lieu, le législateur a limité la durée de la mesure prévue à l'article L. 228-2. Elle ne peut être initialement prononcée ou renouvelée que pour une durée maximale de trois mois. Son renouvellement fait l'objet d'une décision motivée. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à la production par le ministre de l'intérieur d'éléments nouveaux ou complémentaires. La durée totale cumulée de ces obligations ne peut excéder douze mois. Compte tenu de sa rigueur, la mesure prévue par les dispositions contestées ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois.

18. En dernier lieu, d'une part, la mesure prévue à l'article L. 228-2, qui peut faire l'objet d'un recours en référé sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, est susceptible d'être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir, dans un délai d'un mois après sa notification ou la notification de son renouvellement, devant le tribunal administratif. Ce dernier doit alors se prononcer dans un délai de deux mois. Toutefois, compte tenu de l'atteinte qu'une telle mesure porte aux droits de l'intéressé, en limitant à un mois le délai dans lequel l'intéressé peut demander l'annulation de cette mesure et en laissant ensuite au juge un délai de deux mois pour statuer, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Par conséquent, les mots « dans un délai d'un mois » figurant à la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure et la deuxième phrase du même alinéa doivent être déclarés contraires à la Constitution. En outre, le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge administratif soit tenu de statuer sur la demande d'annulation de la mesure dans de brefs délais.

19. D'autre part, toute décision de renouvellement de la mesure étant notifiée à la personne en cause au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur, celle-ci peut saisir, dans les quarante-huit heures, le juge des référés du tribunal administratif, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, afin qu'il ordonne toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de ses droits et libertés. Ce recours est suspensif. Aux termes du même article L. 521-2, le contrôle mis en œuvre par le juge des référés est limité aux atteintes graves et manifestement illégales. En permettant que la mesure contestée soit renouvelée au-delà de trois mois sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne en cause, sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Dès lors, les mots « sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » figurant à la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure doivent être déclarés contraires à la Constitution.

20. Il résulte de ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 17 et 18, en adoptant le reste des dispositions contestées, le législateur, qui a à la fois strictement borné le champ d'application de la mesure qu'il a instaurée et apporté les garanties nécessaires, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée, le droit de mener une vie familiale normale et le droit à un recours juridictionnel effectif.

- **Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]**

28. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Dans le cadre de cette mission, 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. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration.

29. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

30. En permettant au préfet d'instituer des périmètres au sein desquels l'accès et la circulation des personnes sont réglementés et des mesures de contrôle mises en œuvre, les dispositions contestées portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

31. En premier lieu, un périmètre de protection ne peut être institué par le préfet, par arrêté motivé, qu'aux fins d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. En outre, ce périmètre doit être limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords. Enfin, son étendue et sa durée doivent être adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de lutte contre

le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Il a également défini avec précision les conditions de mise en place d'un périmètre de protection et a limité le champ d'application d'un tel dispositif.

32. En deuxième lieu, les règles d'accès et de circulation au sein du périmètre, définies par l'arrêté préfectoral, doivent être adaptées aux impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale des personnes. Cet arrêté détermine également les mesures de vérification, limitativement définies par les dispositions contestées, auxquelles les personnes peuvent être soumises pour y accéder ou y circuler. Ces mesures correspondent à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et fouilles de bagages et des visites de véhicules. Elles ne peuvent être opérées que par des autorités de police judiciaire ou, en leur présence et sous leur contrôle effectif, par des agents de police municipale ou des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications.

33. Toutefois, s'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre, au sein des périmètres de protection, les opérations de contrôle de l'accès et de la circulation, de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages et de visite de véhicules, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des autorités de police judiciaire ou sous leur responsabilité ne saurait s'opérer, conformément aux droits et libertés mentionnés ci-dessus, qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

34. En dernier lieu, les dispositions contestées limitent à un mois la durée de validité de l'arrêté préfectoral. Celui-ci ne peut être renouvelé que si les conditions justifiant l'institution du périmètre de protection continuent d'être réunies. Ce renouvellement est ainsi subordonné à la nécessité d'assurer la sécurité du lieu ou de l'événement et à la condition qu'il demeure exposé à un risque d'actes de terrorisme, à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. **Toute fois, compte tenu de la rigueur des mesures prévues par les dispositions contestées, un tel renouvellement ne saurait, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, être décidé par le préfet sans que celui-ci établisse la persistance du risque.**

35. Il résulte de ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 33 et 34, en adoptant les dispositions contestées, le législateur, qui a à la fois strictement borné le champ d'application de la mesure qu'il a instaurée et apporté les garanties nécessaires, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Sous la réserve énoncée au paragraphe 33, les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la loi.

36. Il résulte de tout ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 27, 33 et 34, les dispositions de l'article L. 226-1, les mots « *ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au sixième alinéa de l'article L. 511-1, les mots « *y compris dans les périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au premier alinéa de l'article L. 613-1 et les mots « *ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1* » figurant à la première phrase du second alinéa de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent ni le droit à un recours juridictionnel effectif, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit et qui ne sont pas entachés d'incompétence négative, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

## 2. Sur la liberté individuel

### - Décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales

1. Considérant que la liberté individuelle constitue l'un des principes fondamentaux garantis par les lois de la République, et proclamés par le Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par le Préambule de la Constitution de 1958 ;

2. Considérant que l'article 66 de la Constitution, en réaffirmant ce principe, en confie la garde à l'autorité judiciaire ;

3. Considérant que le texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de donner aux officiers de police judiciaire ou, sur ordre de ceux-ci, aux agents de police judiciaire, le pouvoir de procéder à la visite de tout véhicule ou de son contenu aux seules conditions que ce véhicule se trouve sur une voie ouverte à la circulation publique et que cette visite ait lieu en la présence du propriétaire ou du conducteur ;

4. Considérant que, sous réserve que soient remplies les deux conditions ci-dessus rappelées, les pouvoirs attribués par cette disposition aux officiers de police judiciaire et aux agents agissant sur l'ordre de ceux-ci

pourraient s'exercer, sans restriction, dans tous les cas, en dehors de la mise en vigueur d'un régime légal de pouvoirs exceptionnels, alors même qu'aucune infraction n'aura été commise et sans que la loi subordonne ces contrôles à l'existence d'une menace d'atteinte à l'ordre public ;

5. Considérant qu'en raison de l'étendue des pouvoirs, dont la nature n'est, par ailleurs, pas définie, conférés aux officiers de police judiciaire et à leurs agents, du caractère très général des cas dans lesquels ces pouvoirs pourraient s'exercer et de l'imprécision de la portée des contrôles auxquels il seraient susceptibles de donner lieu, ce texte porte atteinte aux principes essentiels sur lesquels repose la protection de la liberté individuelle ; que, par suite, il n'est pas conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité**

7. Considérant que cet alinéa reprend des dispositions déjà en vigueur en vertu desquelles un contrôle d'identité peut être opéré, selon les mêmes modalités que dans les autres cas, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens, en ajoutant la précision nouvelle selon laquelle peut être contrôlée l'identité de toute personne "quel que soit son comportement" ;

8. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que cet ajout en conduisant à autoriser des contrôles d'identité sans que soient justifiés les motifs de l'opération effectuée, porte une atteinte excessive à la liberté individuelle en la privant de garanties légales ;

9. Considérant que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens, est nécessaire à la sauvegarde de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle ; que toutefois la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; **que s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle** ; que ce n'est que sous cette réserve d'interprétation que le législateur peut être regardé comme n'ayant pas privé de garanties légales l'existence de libertés constitutionnellement garanties ;

10. Considérant qu'il appartient aux autorités administratives et judiciaires de veiller au respect intégral de l'ensemble des conditions de forme et de fond posées par le législateur ; qu'en particulier il incombe aux tribunaux compétents de censurer et de réprimer les illégalités qui seraient commises et de pourvoir éventuellement à la réparation de leurs conséquences dommageables ; qu'ainsi il revient à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle et de vérification d'identité ; qu'à cette fin il lui appartient d'apprécier, s'il y a lieu, le comportement des personnes concernées ;

- **Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité**

14. Considérant que l'article 16 de la loi déferée insère un article 2 bis dans le décret du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public ; que le premier alinéa de l'article 2 bis permet au représentant de l'État dans le département et, à Paris, au préfet de police, à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, d'interdire le port et le transport sans motif légitime d'objets pouvant être utilisés comme projectile ou constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal ; qu'en vertu du deuxième alinéa du même article 2 bis, afin de s'assurer du respect de cette interdiction, les officiers de police judiciaire assistés des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints peuvent, sur instruction du préfet, procéder à la fouille des véhicules circulant sur la voie publique et saisir les objets détenus en contravention avec l'interdiction édictée par l'autorité de police ; qu'en vertu du troisième alinéa de cet article, l'application des règles prévues par l'alinéa précédent est soumise au contrôle des autorités judiciaires après que le procureur de la République a été

informé sans délai des instructions données par le préfet ; qu'enfin les modalités d'application de l'ensemble de l'article sont renvoyées, en vertu du quatrième alinéa, à un décret en Conseil d'État ;

15. 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 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 ;

16. 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 ;

17. Considérant en premier lieu que le législateur pouvait ouvrir à l'autorité préfectorale la faculté d'interdire le port ou le transport d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal dans les cas où les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public ; qu'il ne peut en être usé que pendant les vingt-quatre heures qui précèdent la manifestation en cause et jusqu'à sa dispersion ; **qu'une telle faculté est circonscrite aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès, son étendue devant demeurer proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances ; que sauf circonstances exceptionnelles, le législateur doit être entendu comme ne l'ayant autorisé que sur les lieux de la manifestation ou à proximité immédiate ;**

18. Considérant toutefois que si le législateur pouvait interdire le port ou le transport sans motif légitime d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal, l'extension de cette interdiction à tous les objets pouvant être utilisés comme projectile, lesquels sont susceptibles d'être saisis, est de nature par sa formulation générale et imprécise à entraîner des atteintes excessives à la liberté individuelle ; que dès lors les mots : "...être utilisés comme projectile ou..." doivent être regardés comme contraires à la Constitution ;

**19. Considérant en second lieu qu'en ce qui concerne les opérations de fouille de véhicules afin d'y découvrir et de saisir des armes au sens de l'article 132-75 du code pénal, celles-ci, dans la mesure où elles comportent le constat d'infractions et entraînent la poursuite de leurs auteurs, relèvent de la police judiciaire ; que s'agissant de telles opérations qui mettent en cause la liberté individuelle, l'autorisation d'y procéder doit être donnée par l'autorité judiciaire, gardienne de cette liberté en vertu de l'article 66 de la Constitution ;**

20. Considérant qu'en permettant la fouille de tout véhicule circulant sur la voie publique afin de s'assurer du respect de l'interdiction préfectorale sans prévoir l'autorisation préalable de ces opérations par l'autorité judiciaire, se bornant à indiquer que celle-ci est informée des instructions données par le préfet, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 66 de la Constitution ; que dès lors les troisième et quatrième alinéas de l'article 16 doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2002, Loi pour la sécurité intérieure**

11. Considérant que l'article 11 rétablit dans le code de procédure pénale un article 78-2-2 ainsi rédigé : " Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite des actes



de terrorisme visés par les articles 421-1 à 421-5 du code pénal, des infractions en matière d'armes et d'explosifs visées par l'article 3 de la loi du 19 juin 1871 qui abroge le décret du 4 septembre 1870 sur la fabrication des armes de guerre et par les articles 20, 31 et 32 du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, des infractions de vol visées par les articles 311-3 à 311-11 du code pénal, de recel visées par les articles 321-1 et 321-2 du même code ou des faits de trafic de stupéfiants visés par les articles 222-34 à 222-38 dudit code, les officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 peuvent, dans les lieux et pour la période de temps que ce magistrat détermine et qui ne peut excéder vingt-quatre heures, renouvelables sur décision expresse et motivée selon la même procédure, procéder non seulement aux contrôles d'identité prévus au sixième alinéa de l'article 78-2 mais aussi à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. - Pour l'application des dispositions du présent article, les véhicules en circulation ne peuvent être immobilisés que le temps strictement nécessaire au déroulement de la visite qui doit avoir lieu en présence du conducteur. Lorsqu'elle porte sur un véhicule à l'arrêt ou en stationnement, la visite se déroule en présence du conducteur ou du propriétaire du véhicule ou, à défaut, d'une personne requise à cet effet par l'officier ou l'agent de police judiciaire et qui ne relève pas de son autorité administrative. La présence d'une personne extérieure n'est toutefois pas requise si la visite comporte des risques graves pour la sécurité des personnes et des biens. - En cas de découverte d'une infraction ou si le conducteur ou le propriétaire du véhicule le demande ainsi que dans le cas où la visite se déroule en leur absence, il est établi un procès-verbal mentionnant le lieu et les dates et heures du début et de la fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre est transmis sans délai au procureur de la République. - Toutefois, la visite des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence ne peut être faite que conformément aux dispositions relatives aux perquisitions et visites domiciliaires. - Le fait que ces opérations révèlent des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes " ;

**12. Considérant, s'agissant de visites de véhicules réalisées sur réquisitions du procureur de la République, que la conciliation assurée par ces dispositions entre les principes constitutionnels rappelés ci-dessus n'est entachée d'aucune erreur manifeste ; que la liste des infractions figurant au premier alinéa du nouvel article 78-2-2 du code de procédure pénale n'est pas manifestement excessive au regard de l'intérêt public qui s'attache à la recherche des auteurs de ces infractions ; que ces dispositions ne méconnaissent pas l'article 66 de la Constitution ; que leurs termes sont assez clairs et précis pour répondre aux exigences de l'article 34 de celle-ci ; qu'il en est notamment ainsi, contrairement aux affirmations des requérants, de l'expression " lieux accessibles au public " et de celle de " véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence " ; qu'ainsi qu'il ressort des termes mêmes du premier alinéa du nouvel article 78-2-2 du code de procédure pénale, chaque renouvellement de l'autorisation du procureur de la République vaudra pour une durée de vingt-quatre heures ;**

- **Décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, M. Ahmed M. et autre [Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République]**

– S'agissant du grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir :

18. Selon l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ». Son article 4 proclame que « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi ».

19. 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 libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles

figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

20. L'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions peut justifier que soient engagées des procédures de contrôle d'identité. S'il est loisible au législateur de prévoir que les contrôles mis en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liés au comportement de la personne, la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté personnelle, en particulier avec la liberté d'aller et de venir.

21. Les dispositions contestées autorisent les services de police judiciaire à contrôler l'identité des personnes quel que soit leur comportement, en tout lieu visé par les réquisitions écrites du procureur de la République.

22. Toutefois, en premier lieu, le législateur a confié au procureur de la République, magistrat de l'ordre judiciaire, le pouvoir d'autoriser de tels contrôles. Ces derniers ne peuvent être ordonnés qu'aux fins de recherche et de poursuite d'infractions.

23. En second lieu, il ressort des dispositions contestées que les réquisitions du procureur de la République ne peuvent viser que des lieux et des périodes de temps déterminés. **Ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir, autoriser le procureur de la République à retenir des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions. Elles ne sauraient non plus autoriser, en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace.**

24. Sous les réserves énoncées au paragraphe précédent, le grief tiré de la violation de la liberté d'aller et de venir doit être écarté.

### 3. Sur la liberté d'expression

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

2. Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'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 ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ;

- **Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité**

- SUR L'ARTICLE 18 :

Considérant que les auteurs de la saisine ne mettent en cause que le I de cet article ; que ce dernier crée une peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux fixés par la décision de condamnation et pour une durée ne pouvant excéder trois ans à l'encontre des personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique d'infractions "punies aux articles 222-7 à 222-13, 322-1, premier alinéa, 322-2 et 322-3, dans le cas de l'infraction définie à l'article 322-1 premier alinéa et 322-6 à 322-10 du code pénal" ; qu'en outre, cet article prévoit une peine d'emprisonnement d'un an et une amende

de 100 000 francs à l'encontre des personnes qui participeraient à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction ;

Considérant que les députés et sénateurs, auteurs de la saisine font valoir que ces peines portent atteinte à la liberté d'expression, qu'elles ne sont pas nécessaires et, qu'en tout état de cause, elles sont disproportionnées aux infractions commises ;

Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que toutefois il lui incombe d'assurer ce faisant la conciliation des exigences de l'ordre public et de la garantie de libertés constitutionnellement protégées ;

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 ;

- **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**

4. 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 ;

(...)

**. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :**

7. 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 ;

8. 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 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 ;

9. 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** ;

**. En ce qui concerne les articles 431-22 et 431-23 du code pénal :**

25. Considérant qu'aux termes de l'article 431-22 du code pénal : " Le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement scolaire sans y être habilité en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ou y avoir été autorisé par les autorités compétentes, dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement, est puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende " ; que l'article 431-23 porte ces peines à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque le délit est commis en réunion ;
26. Considérant, selon les requérants, que ces dispositions sont constitutives d'une double incrimination ; qu'elles seraient attentatoires à la liberté de réunion et de manifestation ; qu'elles méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines et celui de proportionnalité des peines ;
27. Considérant, en premier lieu, que le délit n'est caractérisé que si le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement scolaire sans y être habilité ou y avoir été autorisé a pour seul objectif de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement ; qu'il est ainsi défini avec une précision suffisante pour satisfaire au principe de légalité des délits et des peines ;
28. Considérant, en deuxième lieu, que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales ; qu'en tout état de cause, telle qu'elle est définie, cette infraction ne se confond pas avec les infractions de violences ou de dégradations commises dans des établissements scolaires ;
29. Considérant, en troisième lieu, que les peines encourues ne présentent pas de disproportion manifeste avec la nouvelle incrimination ;
30. Considérant, enfin, que les dispositions précitées ne portent, par elles-mêmes, aucune atteinte à la liberté d'aller et de venir et au **droit d'expression collective des idées et des opinions** ;

- **Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique**

12. Selon l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « 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 ». L'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer. Il lui est également loisible, à ce titre, d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Cependant, 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. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

13. **Le 13° du paragraphe II de l'article 131-26-2 du code pénal introduit par l'article 1<sup>er</sup> prévoit que l'inéligibilité est obligatoirement prononcée pour certains délits de presse punis d'une peine d'emprisonnement.** Or, la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales. Dès lors, pour condamnables que soient les abus dans la liberté d'expression visés par ces dispositions, en prévoyant l'inéligibilité obligatoire de leur auteur, le législateur a porté à la liberté d'expression une atteinte disproportionnée. Par conséquent, le dix-huitième alinéa du paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup> est contraire à la Constitution.

14. Sous la réserve énoncée au paragraphe 11, le reste du paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup>, qui n'est pas entaché d'incompétence négative et ne méconnaît ni le principe de légalité des délits et des peines ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

### **III. Sur l'article 3 (ex 2) – Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester**

#### **A. Normes de référence**

##### **1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

- **Article 2**

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

- **Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

- **Article 5**

La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- **Article 8**

La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

- **Article 9**

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

- **Article 10**

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

- **Article 11**

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.

##### **2. Constitution du 4 octobre 1958**

- **Article 66**

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

### **1. Sur la liberté d'aller et de venir**

#### **- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure**

70. Considérant que la prévention d'atteintes au droit de propriété et à l'ordre public sont nécessaires à la sauvegarde de principes et de droits de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient cependant au législateur, en prévoyant la répression de telles atteintes, d'assurer la conciliation entre ces exigences constitutionnelles et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile ; qu'il lui revient également, compte tenu des objectifs qu'il s'assigne, de fixer, dans le respect des principes constitutionnels, les règles concernant la détermination des crimes et délits, ainsi que des peines qui leur sont applicables ;

#### **- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**

#### **- SUR LES ARTICLES 60 ET 61 :**

48. Considérant que, d'une part, l'article 60 de la loi déferée insère dans le code du sport un article L. 332-16-1 ; qu'il permet au ministre de l'intérieur d'« interdire le déplacement individuel ou collectif de personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public » ; que, d'autre part, son article 61 insère dans le même code un article L. 332-16-2 ; qu'il autorise les préfets de département à « restreindre la liberté d'aller et de venir des personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public » ; que ces mêmes articles disposent que l'arrêté du ministre ou du préfet énonce la durée de la mesure, les circonstances précises de fait qui la motivent, ainsi que son champ territorial ; qu'ils prévoient des peines d'emprisonnement, d'amende et d'interdiction judiciaire de stade en cas d'infraction à ces arrêtés ;

49. Considérant que les requérants font grief aux dispositions en cause de porter atteinte à la liberté d'aller et venir et de ne pas suffisamment encadrer les pouvoirs de police administrative conférés au ministre de l'intérieur et aux préfets ;

50. Considérant que les dispositions contestées renforcent les pouvoirs de police administrative en cas de grands rassemblements de personnes, à l'occasion d'une manifestation sportive, qui sont susceptibles d'entraîner des troubles graves pour l'ordre public ; **qu'il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de définir, à partir de critères objectifs et avec précision, les personnes ou catégories de personnes faisant l'objet des mesures de restriction de déplacement ; que ces mesures doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ; qu'elles peuvent être contestées par les intéressés devant le juge administratif, notamment dans le cadre d'un référé-liberté ; qu'en regard aux objectifs que s'est assignés le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la liberté d'aller et venir et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ;**

#### **- Décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, Association nationale des supporters [Refus d'accès à une enceinte sportive et fichier d'exclusion]**

3. Aux fins de contribuer à la sécurité des manifestations sportives à but lucratif, le deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport permet à leurs organisateurs de refuser ou d'annuler la délivrance de titres d'accès à ces manifestations ou d'en refuser l'accès aux personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations.

4. En premier lieu, selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits.

5. En conférant aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif le pouvoir de refuser l'accès à ces manifestations, le législateur ne leur a pas délégué de telles compétences. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

**6. En deuxième lieu, le fait d'interdire l'accès à l'enceinte d'une manifestation sportive à but lucratif dont l'entrée est subordonnée à la présentation d'un titre ne porte pas atteinte à la liberté d'aller et de venir.**

7. En troisième lieu, le fait, dans le but de garantir la sécurité des manifestations sportives à but lucratif, d'en refuser l'accès à une personne ayant manqué à ses obligations contractuelles relatives à la sécurité ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition, ni une mesure adoptée à l'issue d'une procédure juridictionnelle. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, de la présomption d'innocence et des droits de la défense sont inopérants.

8. En dernier lieu, il ressort des travaux parlementaires que les organisateurs de manifestations sportives prononçant de tels refus doivent s'assurer, sous le contrôle du juge, que ces mesures sont proportionnées au regard, notamment, des délais écoulés depuis les faits reprochés et du risque de renouvellement de ceux-ci. Les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne méconnaissent donc aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit.

9. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport doivent être déclarées conformes à la Constitution.

- **Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité**

77. Considérant que les requérants font grief à l'article L. 561-2 dans sa rédaction issue de l'article 47 de porter atteinte à la liberté d'aller et de venir ;

78. Considérant qu'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 ; que parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir ;

79. Considérant que la mesure d'assignation à résidence prévue par la disposition contestée se substitue à une mesure de rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire ; qu'une telle mesure, placée sous le contrôle du juge administratif qui en apprécie la nécessité, ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ;

- **Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]**

3. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, 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. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

4. La mesure d'interdiction de séjour, prévue par les dispositions contestées, ne peut être ordonnée par le préfet dans le département que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone qu'il couvre. L'état d'urgence peut être déclaré, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955, « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ».

5. Toutefois, en premier lieu, en prévoyant qu'une interdiction de séjour peut être prononcée à l'encontre de toute personne « cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics », le législateur a permis le prononcé d'une telle mesure sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public.

6. En second lieu, le législateur n'a soumis cette mesure d'interdiction de séjour, **dont le périmètre peut notamment inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne visée**, à aucune autre condition et il n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie.

7. Dès lors, **le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir** et le droit de mener une vie familiale normale. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 doit être déclaré contraire à la Constitution.

- **Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]**

28. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Dans le cadre de cette mission, 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. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration.

29. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

30. En permettant au préfet d'instituer des périmètres au sein desquels l'accès et la circulation des personnes sont réglementés et des mesures de contrôle mises en œuvre, les dispositions contestées portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

31. En premier lieu, un périmètre de protection ne peut être institué par le préfet, par arrêté motivé, qu'aux fins d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. En outre, ce périmètre doit être limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords. Enfin, son étendue et sa durée doivent être adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Il a également défini avec précision les conditions de mise en place d'un périmètre de protection et a limité le champ d'application d'un tel dispositif.

32. En deuxième lieu, les règles d'accès et de circulation au sein du périmètre, définies par l'arrêté préfectoral, doivent être adaptées aux impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale des personnes. Cet arrêté détermine également les mesures de vérification, limitativement définies par les dispositions contestées, auxquelles les personnes peuvent être soumises pour y accéder ou y circuler. Ces mesures correspondent à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et fouilles de bagages et des visites de véhicules. Elles ne peuvent être opérées que par des autorités de police judiciaire ou, en leur présence et sous leur contrôle effectif, par des agents de police municipale ou des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications.

33. Toutefois, s'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre, au sein des périmètres de protection, les opérations de contrôle de l'accès et de la circulation, de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages et de visite de véhicules, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des autorités de police judiciaire ou sous leur responsabilité ne saurait s'opérer, conformément aux droits et libertés mentionnés ci-dessus, qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

34. En dernier lieu, les dispositions contestées limitent à un mois la durée de validité de l'arrêté préfectoral. Celui-ci ne peut être renouvelé que si les conditions justifiant l'institution du périmètre de protection continuent d'être réunies. Ce renouvellement est ainsi subordonné à la nécessité d'assurer la sécurité du lieu ou de l'événement et à la condition qu'il demeure exposé à un risque d'actes de terrorisme, à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. **Toutefois, compte tenu de la rigueur des mesures prévues par les dispositions contestées, un**



**tel renouvellement ne saurait, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, être décidé par le préfet sans que celui-ci établisse la persistance du risque.**

35. Il résulte de ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 33 et 34, en adoptant les dispositions contestées, le législateur, qui a à la fois strictement borné le champ d'application de la mesure qu'il a instaurée et apporté les garanties nécessaires, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Sous la réserve énoncée au paragraphe 33, les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la loi.

36. Il résulte de tout ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 27, 33 et 34, les dispositions de l'article L. 226-1, les mots « *ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au sixième alinéa de l'article L. 511-1, les mots « *y compris dans les périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au premier alinéa de l'article L. 613-1 et les mots « *ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1* » figurant à la première phrase du second alinéa de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent ni le droit à un recours juridictionnel effectif, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit et qui ne sont pas entachés d'incompétence négative, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

## **2. Sur la liberté d'expression**

### **Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet**

15. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques " ; que, sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de lutte contre les pratiques de contrefaçon sur internet avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer ; que, toutefois, 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 ;

### **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]**

3. Considérant que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence ; qu'il lui appartient, dans ce cadre, 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 ; que parmi ces droits et libertés figure le droit d'expression collective des idées et des opinions, protégé par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

4. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ;

5. Considérant 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 ;

6. Considérant que les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative 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 ; 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 ;

7. Considérant, en premier lieu, que 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 » ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que, d'une part, tant la mesure de fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature que sa durée doivent être justifiées et proportionnées aux nécessités de la préservation de l'ordre public ayant motivé une telle fermeture ; que, d'autre part, la mesure d'interdiction de réunion doit être justifiée par le fait que cette réunion est « de nature à provoquer ou entretenir le désordre » et proportionnée aux raisons l'ayant motivée ; que celles de ces mesures qui présentent un caractère individuel doivent être motivées ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que chacune de ces mesures est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'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 ;

**10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées 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 ;**

- **Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]**

– S'agissant des griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du principe d'égalité devant la loi :

28. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Dans le cadre de cette mission, 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. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration.

29. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

30. En permettant au préfet d'instituer des périmètres au sein desquels l'accès et la circulation des personnes sont réglementés et des mesures de contrôle mises en œuvre, les dispositions contestées portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

31. En premier lieu, un périmètre de protection ne peut être institué par le préfet, par arrêté motivé, qu'aux fins d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. En outre, ce périmètre doit être limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords. Enfin, son étendue et sa durée doivent être adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Il a également défini avec précision les conditions de mise en place d'un périmètre de protection et a limité le champ d'application d'un tel dispositif.

32. En deuxième lieu, les règles d'accès et de circulation au sein du périmètre, définies par l'arrêté préfectoral, doivent être adaptées aux impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale des personnes. Cet arrêté détermine également les mesures de vérification, limitativement définies par les dispositions contestées, auxquelles les personnes peuvent être soumises pour y accéder ou y circuler. Ces mesures correspondent à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et fouilles de bagages et des visites de véhicules. Elles ne peuvent être opérées que par des autorités de police judiciaire ou, en leur présence et sous leur contrôle effectif, par des agents de police municipale ou des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications.

33. Toutefois, s'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre, au sein des périmètres de protection, les opérations de contrôle de l'accès et de la circulation, de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages et de visite de véhicules, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des autorités de police judiciaire ou sous leur responsabilité ne saurait s'opérer, conformément aux droits et libertés mentionnés ci-dessus, qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

34. En dernier lieu, les dispositions contestées limitent à un mois la durée de validité de l'arrêté préfectoral. Celui-ci ne peut être renouvelé que si les conditions justifiant l'institution du périmètre de protection continuent d'être réunies. Ce renouvellement est ainsi subordonné à la nécessité d'assurer la sécurité du lieu ou de l'événement et à la condition qu'il demeure exposé à un risque d'actes de terrorisme, à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. Toutefois, compte tenu de la rigueur des mesures prévues par les dispositions contestées, un tel renouvellement ne saurait, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, être décidé par le préfet sans que celui-ci établisse la persistance du risque.

35. Il résulte de ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 33 et 34, en adoptant les dispositions contestées, le législateur, qui a à la fois strictement borné le champ d'application de la mesure qu'il a instaurée et apporté les garanties nécessaires, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Sous la réserve énoncée au paragraphe 33, les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la loi.

36. Il résulte de tout ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 27, 33 et 34, les dispositions de l'article L. 226-1, les mots « ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 » figurant au sixième alinéa de l'article L. 511-1, les mots « y compris dans les périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 » figurant au premier alinéa de l'article L. 613-1 et les mots « ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1 » figurant à la première phrase du second alinéa de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent ni le droit à un recours juridictionnel effectif, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit et qui ne sont pas entachés d'incompétence négative, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

#### **4. Sur le principe de proportionnalité des peines**

- **Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]**

30. En permettant au préfet d'instituer des périmètres au sein desquels l'accès et la circulation des personnes sont réglementés et des mesures de contrôle mises en œuvre, les dispositions contestées portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

31. En premier lieu, un périmètre de protection ne peut être institué par le préfet, par arrêté motivé, qu'aux fins d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. En outre, ce périmètre doit être limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords. Enfin, son étendue et sa durée doivent être adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Il a également défini avec précision les conditions de mise en place d'un périmètre de protection et a limité le champ d'application d'un tel dispositif.

32. En deuxième lieu, les règles d'accès et de circulation au sein du périmètre, définies par l'arrêté préfectoral, doivent être adaptées aux impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale des personnes. Cet arrêté détermine également les mesures de vérification, limitativement définies par les dispositions contestées, auxquelles les personnes peuvent être soumises pour y accéder ou y circuler. Ces mesures correspondent à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et fouilles de bagages et des visites de véhicules. Elles ne peuvent être opérées que par des autorités de police judiciaire ou, en leur présence et sous leur contrôle effectif, par des agents de police municipale ou des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications.

33. Toutefois, s'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre, au sein des périmètres de protection, les opérations de contrôle de l'accès et de la circulation, de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages et de visite de véhicules, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des autorités de police judiciaire ou sous leur responsabilité ne saurait s'opérer, conformément aux droits et libertés mentionnés ci-dessus, qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

34. En dernier lieu, les dispositions contestées limitent à un mois la durée de validité de l'arrêté préfectoral. Celui-ci ne peut être renouvelé que si les conditions justifiant l'institution du périmètre de protection continuent d'être réunies. Ce renouvellement est ainsi subordonné à la nécessité d'assurer la sécurité du lieu ou de l'événement et à la condition qu'il demeure exposé à un risque d'actes de terrorisme, à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. Toutefois, compte tenu de la rigueur des mesures prévues par les dispositions contestées, un tel renouvellement ne saurait, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, être décidé par le préfet sans que celui-ci établisse la persistance du risque.

35. Il résulte de ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 33 et 34, en adoptant les dispositions contestées, **le législateur, qui a à la fois strictement borné le champ d'application de la mesure qu'il a instaurée et apporté les garanties nécessaires, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée.** Sous la réserve énoncée au paragraphe 33, les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la loi.

## **IV. Article 6 (ex 4) – Délit de dissimulation du visage dans une manifestation**

### **A. Sur le principe de légalité des délits et des peines**

#### **1. Normes de référence**

##### **a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**

###### **- Article 8**

La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

##### **b. Constitution du 4 octobre 1958**

###### **- Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

[...]

#### **2. Jurisprudence constitutionnelle**

###### **- Décision n° 82-145 DC du 10 novembre 1982, Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail**

3. Considérant que si, aux termes de l'article 34 de la Constitution, "la loi fixe les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables", aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'ériger en infractions le manquement à des obligations qui ne résultent pas directement de la loi elle-même ; que la méconnaissance par une personne des obligations résultant d'une convention ayant force obligatoire à son égard peut donc faire l'objet d'une répression pénale ;

4. Considérant que l'article L 153-1 du code du travail tel qu'il résulte de l'article 10 de la loi déferée au Conseil constitutionnel définit de façon précise et complète les éléments constitutifs des infractions qu'il vise ; que, si le contenu des obligations dont la méconnaissance est pénalement sanctionnée peut évidemment différer d'un cas à l'autre, cette circonstance, qui concerne la variété des faits pouvant être l'occasion de la répression pénale, sans altérer l'unité de la définition légale des infractions, n'a ni pour objet ni pour effet de transférer à des particuliers la détermination des infractions et des peines qui leur sont attachées ;

###### **- 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**

En ce qui concerne les articles 6 et 28 de la loi :

27. Considérant que l'article 6 de la loi dispose : "La cession ou promesse de cession d'actions ou de parts ayant pour effet d'assurer la détention directe ou indirecte de 20 p 100 au moins du capital social d'une entreprise de presse ou des droits de vote dans cette entreprise doit faire l'objet, dans le délai d'un mois, d'une insertion dans la publication ou les publications éditées par cette entreprise" ;

28. Considérant que l'article 28 de la loi est ainsi conçu : "Le défaut d'insertion dans le délai prescrit à l'article 6 sera puni d'une amende de 6000 F à 40000 F. La même peine sera applicable au directeur de la publication qui aura volontairement omis de procéder à cette insertion" ;

29. Considérant que les députés auteurs d'une des saisines font tout d'abord grief à ces dispositions de ce que les termes "détention directe ou indirecte" employés dans l'article 6 seraient d'une imprécision telle que l'infraction définie à l'article 28 par référence à l'article 6 serait édictée en méconnaissance du principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines ; que cette critique n'est pas fondée ;

30. Considérant que ces mêmes députés font valoir, en second lieu, que l'article 6 ne précise pas à quelle personne - cédant ou cessionnaire - incombe l'obligation d'insertion prescrite par le texte ; qu'ainsi **l'infraction visée par la première phrase de l'article 28 est édictée en méconnaissance du principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines puisque la détermination de son auteur est incertaine** ;

31. Considérant que cette critique est fondée ; que, par suite, la première phrase de l'article 28 n'est pas conforme à la Constitution ; que la rédaction du texte rend la seconde phrase de l'article 28, qui cependant n'appelle pas en elle-même de critique du point de vue constitutionnel, inséparable de la première ; qu'ainsi l'article 28 dans son ensemble n'est pas conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat**

**- SUR LE MOYEN TIRE DE LA MECONNAISSANCE DU PRINCIPE DE LA LEGALITE DES DELITS ET DES PEINES :**

2. Considérant que les auteurs de la saisine relèvent que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne définit pas d'infractions spécifiques caractérisant les activités terroristes, mais que l'article 1er de la loi tend à soumettre à des règles particulières la poursuite, l'instruction et le jugement de diverses infractions déjà définies par le code pénal ou par des lois spéciales, lorsque ces infractions "sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur" ;

3. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, il s'ensuivrait tout d'abord que les conditions d'application des règles particulières de poursuite, d'instruction et de jugement établies par la loi présentement examinée ne seraient pas déterminées par référence aux éléments constitutifs d'une ou plusieurs infractions définis de manière objective, mais par référence à l'élément purement subjectif que constitue le but poursuivi par l'auteur du ou des actes incriminés ; qu'ainsi la loi méconnaîtrait le principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines formulé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

4. Considérant que les auteurs de la saisine indiquent que ce principe est encore plus gravement méconnu du fait que les conséquences attachées à la relation existant entre certaines infractions et une "entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur" ne se limitent pas aux règles de poursuite, d'instruction ou de jugement, mais concernent aussi les peines applicables ; qu'en effet, d'une part, aux termes de l'article 5 de la loi complétant l'article 44 du code pénal, l'existence d'une telle relation a pour effet de rendre les auteurs de ces diverses infractions passibles, outre les peines attachées à celles-ci, d'une peine d'interdiction de séjour d'un minimum de deux ans que le juge doit obligatoirement prononcer ; que, d'autre part, l'existence de la même relation rend applicables aux auteurs des infractions, aux termes de l'article 6 de la loi insérant dans le code pénal les articles 463-1 et 463-2, des dispositions prévoyant, sous certaines conditions, des exemptions ou des réductions de peine ; qu'ainsi les articles 5 et 6 de la loi permettent, en violation du principe de la légalité des délits et des peines, que des peines, ainsi que des exemptions ou des réductions de peine soient prononcées sans que les infractions correspondantes aient été définies avec une précision suffisante ;

5. Considérant que l'application des règles particulières posées par la loi tant en ce qui concerne la poursuite, l'instruction et le jugement qu'en ce qui a trait aux peines applicables est subordonnée à deux conditions : d'une part, que les faits considérés soient constitutifs de certaines infractions définies par le code pénal ou par des lois spéciales ; d'autre part, que ces infractions soient en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ;

6. Considérant que la première condition fixée par la loi, qui renvoie à des infractions qui sont elles-mêmes définies par le code pénal ou par des lois spéciales en termes suffisamment clairs et précis, satisfait aux exigences du principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines ; que, de même, la seconde condition est énoncée en des termes d'une précision suffisante pour qu'il n'y ait pas méconnaissance de ce principe ; qu'ainsi le premier moyen formulé par les auteurs de la saisine ne saurait être retenu ;

- **Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance**

5. Considérant que l'article 1er de la loi rétablit l'article 266 du code pénal et par là même l'incrimination de participation à une association de malfaiteurs au cas où une telle association tend à la réalisation de délits limitativement énumérés ; que cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 5 000 F à 100 000 F ; que les articles 2 et 3 de la loi modifient les articles 267 et 268 du code pénal à l'effet d'étendre à l'association de malfaiteurs en matière délictuelle les dispositions législatives applicables en matière criminelle et qui ont respectivement pour objet d'incriminer les complices de l'infraction et d'exempter de peine ceux qui, avant toute poursuite, ont révélé l'association de malfaiteurs et permis l'identification des coupables ;

6. Considérant que l'article 4 de la loi complète l'article 311 du code pénal afin de renforcer la répression des violences volontaires ayant entraîné la mort sans intention de la donner, lorsqu'on se trouve en présence des circonstances aggravantes énumérées par l'article 309 du code pénal, ou lorsque les violences ont été commises sur la personne d'un magistrat ou d'un juré dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ; que de tels agissements sont passibles d'une peine de cinq à vingt ans de réclusion criminelle ;

**7. Considérant qu'en l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci ; qu'aucune disposition du titre premier de la loi n'est manifestement contraire au principe posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;**

- **Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France**

**. En ce qui concerne l'article 14 :**

43. Considérant que l'article 14 étend, au I de l'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les cas dans lesquels un étranger peut être reconduit à la frontière ; qu'il ajoute au même article la règle aux termes de laquelle "la reconduite à la frontière emporte de plein droit interdiction du territoire pour une durée d'un an à compter de son exécution" ;

44. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, font valoir que cette dernière disposition établit le prononcé automatique et indifférencié d'une sanction à caractère pénal ; qu'elle méconnaît la compétence de l'autorité judiciaire pour assurer le respect de la liberté individuelle ainsi que le principe d'égalité et qu'elle porte atteinte aux droits de la défense ; que les députés, auteurs de la seconde saisine, soutiennent que ladite disposition prive de garanties légales le respect de la liberté individuelle des étrangers résidant en France ; qu'ils articulent un grief similaire à l'encontre des extensions des cas de reconduite à la frontière ; qu'ils allèguent en outre que l'interdiction du territoire résultant de la reconduite à la frontière méconnaît "l'exigence d'individualisation des peines et des sanctions", le principe de proportionnalité des peines et qu'elle constitue une violation du principe d'égalité, en ce qu'elle comporte l'application d'un traitement uniforme à des situations différentes ;

45. Considérant que les modifications apportées aux cas susceptibles de justifier des arrêtés de reconduite à la frontière concernent des étrangers qui ne seraient pas titulaires d'un titre de séjour en cours de validité, qui auraient fait l'objet d'une mesure de retrait de titre de séjour ou qui, dans différents cas, seraient dépourvus de titre de séjour en raison d'une menace à l'ordre public ; qu'en étendant ainsi les cas où des mesures de police peuvent être prises en l'absence de possession d'un titre de séjour régulier, sans porter atteinte aux garanties juridictionnelles applicables en l'espèce, le législateur n'a méconnu aucune disposition de la Constitution ni aucun principe de valeur constitutionnelle ;

46. Considérant en revanche que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée." ;

47. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que les droits de la défense ;

48. Considérant que ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

49. Considérant qu'en vertu des dispositions contestées, **tout arrêté de reconduite à la frontière entraîne automatiquement une sanction d'interdiction du territoire pour une durée d'un an sans égard à la gravité du comportement ayant motivé cet arrêté, sans possibilité d'en dispenser l'intéressé ni même d'en faire varier la durée ; que, dans ces conditions, le prononcé de ladite interdiction du territoire par l'autorité administrative ne répond pas aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789** ; qu'ainsi le dernier alinéa de l'article 14 de la loi est contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire**

7. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, " la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... " ; qu'en conséquence, il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier, qu'eu égard à la qualification des faits en cause, la détermination des sanctions dont sont assorties les infractions correspondantes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

8. Considérant qu'à la différence des infractions énumérées à l'article 421-1 du code pénal, **l'article 21 incrimine non pas des actes matériels directement attentatoires à la sécurité des biens ou des personnes mais un simple comportement d'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière ; que ce comportement n'est pas en relation immédiate avec la commission de l'acte terroriste** ; qu'au demeurant lorsque cette relation apparaît, ce comportement peut entrer dans le champ de la répression de la complicité des actes de terrorisme, du recel de criminel et de la participation à une association de malfaiteurs prévue par ailleurs ; qu'en outre la qualification d'acte de terrorisme a pour conséquence non seulement une aggravation des peines mais aussi l'application de règles procédurales dérogeant au droit commun ;

9. Considérant que dans ces conditions, en estimant que l'infraction définie par les dispositions de l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée est susceptible d'entrer dans le champ des actes de terrorisme tels qu'ils sont définis et réprimés par l'article 421-1 du code pénal, le législateur a entaché son appréciation d'une disproportion manifeste ; que dès lors, en tant qu'il insère à l'article 421-1 du code pénal les mots "l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger, définie à l'article 21 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France", l'article 1er de la loi est contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure**

- Quant aux normes constitutionnelles applicables à la visite des véhicules :

7. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression " ; que son article 4 proclame que " La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi " ; qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution : " Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi " ;

**8. Considérant 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 libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire ;**

**9. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public ;**



10. Considérant que, en dehors des cas où ils agissent sur réquisition de l'autorité judiciaire, les agents habilités ne peuvent disposer d'une personne que lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle vient de commettre une infraction ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher d'en commettre une ; qu'en pareil cas, l'autorité judiciaire doit en être au plus tôt informée et le reste de la procédure placé sous sa surveillance ;

- **Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public**

1. Considérant que le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat défèrent au Conseil constitutionnel la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public ; qu'ils n'invoquent à l'encontre de ce texte aucun grief particulier ;

2. Considérant que l'article 1er de la loi déférée dispose : « Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage » ; que l'article 2 de la même loi précise : « I. Pour l'application de l'article 1er, l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public. - II. L'interdiction prévue à l'article 1er 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, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles » ; que son article 3 prévoit que la méconnaissance de l'interdiction fixée à l'article 1er est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe ;

**3. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi » ; qu'aux termes de son article 5 : « La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ; qu'aux termes de son article 10 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi » ; qu'enfin, aux termes du troisième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme » ;**

4. Considérant que les articles 1er et 2 de la loi déférée ont pour objet de répondre à l'apparition de pratiques, jusqu'alors exceptionnelles, consistant à dissimuler son visage dans l'espace public ; que le législateur a estimé que de telles pratiques peuvent constituer un danger pour la sécurité publique et méconnaissent les exigences minimales de la vie en société ; qu'il a également estimé que les femmes dissimulant leur visage, volontairement ou non, se trouvent placées dans une situation d'exclusion et d'infériorité manifestement incompatible avec les principes constitutionnels de liberté et d'égalité ; qu'en adoptant les dispositions déférées, le législateur a ainsi complété et généralisé des règles jusque là réservées à des situations ponctuelles à des fins de protection de l'ordre public ;

5. Considérant qu'en u égard aux objectifs qu'ils s'est assignés et compte tenu de la nature de la peine instituée en cas de méconnaissance de la règle fixée par lui, le législateur a adopté des dispositions qui assurent, entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés, une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée ; que, toutefois, l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne saurait, sans porter une atteinte excessive à l'article 10 de la Déclaration de 1789, restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public ; que, sous cette réserve, les articles 1er à 3 de la loi déférée ne sont pas contraires à la Constitution ;

6. Considérant que l'article 4 de la loi déférée, qui punit d'un an d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait d'imposer à autrui de dissimuler son visage, et ses articles 5 à 7, relatifs à son entrée en vigueur et à son application, ne sont pas contraires à la Constitution,

- **Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**

. En ce qui concerne l'article 32 :

74. Considérant que l'article 32 rétablit, dans la loi du 12 juillet 1983 susvisée, un titre III relatif à l'activité privée d'intelligence économique et composé des articles 33-12 à 33-16 ; que l'article 33-12 tend à définir le champ d'application du régime des activités d'intelligence économique ; que les articles 33-13 et 33-14 subordonnent la direction d'une entreprise d'intelligence économique et l'exercice par une entreprise de cette activité respectivement à un agrément et à une autorisation délivrés par le ministre de l'intérieur ; que l'article 33-15 fixe le principe de l'interdiction faite à différentes catégories de fonctionnaires et d'agents travaillant dans les services de renseignement d'exercer cette activité durant les trois années suivant la date à laquelle ils ont cessé leurs fonctions ; que l'article 33-16 réprime les infractions aux règles précitées de peines d'amende et d'emprisonnement ainsi que de peines complémentaires d'interdiction ou de fermeture ;

75. 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 la liberté d'entreprendre et, d'autre part, de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 au rang desquelles figure le principe de légalité des délits et des peines, qui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

76. Considérant que l'article 33-13 fait entrer dans le champ d'un régime d'autorisation les activités privées de sécurité qui consistent « dans la recherche et le traitement d'informations sur l'environnement économique, social, commercial, industriel ou financier d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales » ; qu'il dispose que l'objet de ce régime d'autorisation est de permettre à des personnes physiques ou morales « de se protéger des risques pouvant menacer leur activité économique, leur patrimoine, leurs actifs immatériels ou leur réputation » et de « favoriser leur activité en influant sur l'évolution des affaires » ou leurs « décisions » ; **que l'imprécision tant de la définition des activités susceptibles de ressortir à l'intelligence économique que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre méconnaît le principe de légalité des délits et des peines ; qu'il s'ensuit que l'article 33-13 et les autres dispositions créées par l'article 32 de la loi déférée, qui constituent des dispositions inséparables, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;**

- **Décision n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, M. Claude N. [Définition des délits et crimes incestueux]**

3. 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 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

4. Considérant que, s'il était loisible au législateur d'instituer une qualification pénale particulière pour désigner les agissements sexuels incestueux, il ne pouvait, sans méconnaître le principe de légalité des délits et des peines, s'abstenir de désigner précisément les personnes qui doivent être regardées, au sens de cette qualification, comme membres de la famille ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, la disposition contestée doit être déclarée contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2011-222 QPC du 17 février 2012, M. Bruno L. [Définition du délit d'atteintes sexuelles incestueuses]**

3. 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 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

4. Considérant que, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 16 septembre 2011 susvisée, s'il était loisible au législateur d'instituer une qualification pénale particulière pour désigner les agissements sexuels incestueux, il ne pouvait, sans méconnaître le principe de légalité des délits et des peines, s'abstenir de désigner précisément les personnes qui doivent être regardées, au sens de cette qualification, comme membres de la famille ; que, par suite, la disposition contestée doit être déclarée contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, M. Mohamed T. [Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur]**

18. Considérant, en quatrième lieu, que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

19. Considérant qu'en punissant la méconnaissance des dispositions de l'article L. 3123-2 du code des transports d'une peine complémentaire d'interdiction « pour une durée de cinq ans au plus, d'entrer et de séjourner dans l'enceinte d'une ou plusieurs infrastructures aéroportuaires ou portuaires, d'une gare ferroviaire ou routière, ou de leurs dépendances, sans y avoir été préalablement autorisé par les autorités de police territorialement compétentes », les dispositions du 4° de l'article L. 3124-9 du code des transports, qui soumettent l'entrée dans une telle enceinte, tant pour des motifs personnels que pour des motifs professionnels, à une autorisation discrétionnaire de l'autorité de police compétente, ont instauré une peine manifestement disproportionnée ; que, par suite, ce 4° doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique**

**. En ce qui concerne l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi :**

9. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'en définissant, à l'article 2 de la loi déférée, le conflit d'intérêts au sens de la loi comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction », le législateur a retenu une définition du conflit d'intérêts incluant les situations d'interférence entre des intérêts publics ou privés non seulement lorsqu'elles sont de nature à influencer l'exercice d'une fonction mais également lorsqu'elles paraissent influencer l'exercice d'une fonction ; que, s'il appartient à la Haute autorité, sous le contrôle du juge, d'apprécier les situations de fait correspondant à cette influence ou cette apparence d'influence, le législateur, en étendant l'appréciation du conflit d'intérêts à ces cas d'apparence d'influence, a retenu une définition qui ne méconnaît pas l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

11. Considérant, en second lieu, que la déclaration de situation patrimoniale, qui doit par ailleurs mentionner les immeubles bâtis et non bâtis, les valeurs mobilières, les assurances-vie, les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne, les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire, les véhicules terrestres à moteur, les bateaux et les avions, les fonds de commerce ou les clientèles et les charges et les offices, les biens mobiliers et immobiliers ainsi que les comptes détenus à l'étranger, doit également mentionner « les autres biens » ; qu'en retenant la mention des « autres biens » qui ne figurent pas dans l'une des autres catégories de la déclaration de situation patrimoniale, le législateur a entendu inclure tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, avec en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achat d'actions ; qu'il appartiendra au décret en Conseil d'État prévu par le paragraphe IV de l'article 4 de fixer la valeur minimale de ces autres biens devant figurer dans la déclaration ; que le législateur n'a donc pas méconnu l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

- **Décision n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017, M. Amadou S. [Entreprise individuelle terroriste]**

- **Sur le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines :**

13. L'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... ». L'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue. Le législateur ne saurait, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, réprimer la seule intention délictueuse ou criminelle.

14. En premier lieu, les dispositions contestées ne répriment ni l'exécution ni le commencement d'exécution d'un acte délictueux ou criminel mais les actes préparatoires à celui-ci.

15. Cependant, d'une part, le législateur a limité le champ du délit contesté aux actes préparatoires à la commission d'une infraction portant atteinte à la personne humaine et s'inscrivant dans une volonté terroriste.

16. D'autre part, le délit réprimé par les dispositions contestées ne peut être constitué que si plusieurs faits matériels ont été constatés et que s'il est établi que ces faits caractérisent la préparation d'une infraction à caractère terroriste. À cet égard, la preuve de l'intention de l'auteur des faits de préparer une infraction en relation avec une entreprise individuelle terroriste ne saurait, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, résulter des seuls faits matériels retenus comme actes préparatoires, au titre des 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 421-2-6 du code pénal. Enfin, ces faits matériels doivent corroborer cette intention.

17. En revanche, en retenant au titre des faits matériels pouvant constituer un acte préparatoire le fait de « rechercher ... des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui », sans circonscrire les actes pouvant constituer une telle recherche dans le cadre d'une entreprise individuelle terroriste, le législateur a permis que soient réprimés des actes ne matérialisant pas, en eux-mêmes, la volonté de préparer une infraction.

18. Il résulte de ce qui précède que les mots « de rechercher, » figurant au 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 421-2-6 sont manifestement contraires au principe de nécessité des délits et des peines. Ils doivent être déclarés contraires à la Constitution. En revanche, eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme et alors même que les dispositions contestées répriment de simples actes préparatoires à la commission d'une infraction, le reste de l'article 421-2-6, sous la réserve énoncée au paragraphe 16, ne méconnaît pas le principe de nécessité des délits et des peines.

19. En second lieu, en punissant de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende la préparation d'actes susceptibles de constituer des atteintes à la personne humaine en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines doit être écarté.

- **Décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes II]**

9. Par ailleurs, le législateur a conféré à l'autorité administrative de nombreux pouvoirs afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme.

10. Ainsi, en application du 4<sup>o</sup> de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII de ce même code pour le recueil des renseignements relatifs à la prévention du terrorisme. Ces services peuvent accéder à des données de connexion, procéder à des interceptions de sécurité, sonoriser des lieux et véhicules et capter des images et données informatiques.

11. En application de l'article 6-1 de la loi du 21 juin 2004 mentionnée ci-dessus, lorsque les nécessités de la lutte contre la provocation à des actes terroristes ou l'apologie de tels actes relevant de l'article 421-2-5 du code pénal le justifient, l'autorité administrative peut demander à tout éditeur ou hébergeur d'un service de communication au public en ligne de retirer les contenus qui contreviennent à cet article. Selon l'article 706-23 du code de procédure pénale, l'arrêt d'un service de communication au public en ligne peut également être prononcé par le juge des référés pour les faits prévus à l'article 421-2-5 du code pénal lorsqu'ils constituent un trouble manifestement illicite. L'article 421-2-5-1 du même code réprime le fait d'extraire, de reproduire et de transmettre intentionnellement des données faisant l'apologie publique d'actes de terrorisme ou provoquant directement à ces actes afin d'entraver, en connaissance de cause, l'efficacité des procédures précitées.

12. Enfin, depuis l'entrée en vigueur des dispositions contestées, le législateur a complété les pouvoirs de l'administration en adoptant, par la loi du 30 octobre 2017 mentionnée ci-dessus, de nouvelles mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme.

13. Dès lors, au regard de l'exigence de nécessité de l'atteinte portée à la liberté de communication, les autorités administrative et judiciaire disposent, indépendamment de l'article contesté, de nombreuses prérogatives, non seulement pour contrôler les services de communication au public en ligne provoquant au terrorisme ou en faisant l'apologie et réprimer leurs auteurs, mais aussi pour surveiller une personne consultant ces services et pour l'interpeller et la sanctionner lorsque cette consultation s'accompagne d'un comportement révélant une intention terroriste, avant même que ce projet soit entré dans sa phase d'exécution.

14. En second lieu, s'agissant des exigences d'adaptation et de proportionnalité requises en matière d'atteinte à la liberté de communication, les dispositions contestées n'imposent pas que l'auteur de la consultation habituelle des services de communication au public en ligne concernés ait la volonté de commettre des actes terroristes. Si le législateur a ajouté à la consultation, comme élément constitutif de l'infraction, la manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée sur ces services, cette consultation et cette manifestation ne sont pas susceptibles d'établir à elles seules l'existence d'une volonté de commettre des actes terroristes. Les dispositions contestées répriment donc d'une peine de deux ans d'emprisonnement le seul fait de consulter à plusieurs reprises un service de communication au public en ligne, sans que soit retenue l'intention terroriste de l'auteur de la consultation comme élément constitutif de l'infraction.

15. En outre, **si le législateur a exclu la pénalisation de la consultation lorsqu'elle répond à un « motif légitime » alors qu'il n'a pas retenu l'intention terroriste comme élément constitutif de l'infraction, la portée de cette exemption ne peut être déterminée en l'espèce, faute notamment qu'une personne adhérant à l'idéologie véhiculée par les sites en cause paraisse susceptible de relever d'un des exemples de motifs légitimes énoncés par le législateur.** Dès lors, **les dispositions contestées font peser une incertitude sur la licéité de la consultation de certains services de communication au public en ligne** et, en conséquence, de l'usage d'internet pour rechercher des informations.

16. Il résulte de tout ce qui précède que **les dispositions contestées portent une atteinte à l'exercice de la liberté de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée.** L'article 421-2-5-2 du code pénal doit donc, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs, être déclaré contraire à la Constitution.

## V. - Article 8 (ex 6 bis) Interdiction de manifester dans le cadre d'un contrôle judiciaire

### A. Sur la conciliation entre la présomption d'innocence et la sauvegarde de l'ordre public

#### 1. Normes de référence

##### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

###### - Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

###### - Article 8

La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

###### - Article 9

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

#### 2. Jurisprudence constitutionnelle

##### - Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation pour la justice

. En ce qui concerne l'article 37 :

63. Considérant que l'article 37 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie plusieurs articles du code de procédure pénale relatifs à la détention provisoire ; qu'en particulier, il oblige le juge d'instruction à motiver l'ordonnance par laquelle il décide de ne pas suivre les réquisitions du procureur de la République tendant au placement d'une personne en détention provisoire ; qu'il fixe désormais à trois ans, quels que soient la nature de l'infraction et l'état de récidive, le quantum de la peine correctionnelle encourue à partir duquel la détention provisoire est possible ; qu'il autorise la prolongation de la détention provisoire lorsqu'il est nécessaire de mettre fin à un " trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public ", y compris lorsque la peine correctionnelle encourue est inférieure à dix ans d'emprisonnement ; qu'enfin, il permet, à titre exceptionnel, la prolongation de la détention provisoire par la chambre de l'instruction au-delà des durées maximales fixées par les articles 145-1 et 145-2 du code de procédure pénale, pour une période de quatre mois, renouvelable une fois en matière criminelle, " lorsque les investigations du juge d'instruction doivent être poursuivies et que la mise en liberté de la personne mise en examen causerait à la sécurité des personnes et des biens un risque d'une particulière gravité " ;

64. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent, d'une part, que l'obligation faite à un magistrat du siège de " motiver sa volonté de laisser libre un individu ne peut être constitutionnellement admise " ; que, d'autre part, en abaissant différents seuils permettant le placement en détention provisoire, le législateur opère un " recul par rapport aux garanties que la loi du 15 juin 2000 avait apportées au principe de présomption d'innocence qui ne pourra qu'être censuré au bénéfice de l'application de l'effet cliquet " ;

65. Considérant, en premier lieu, que ne se heurte à aucune exigence constitutionnelle l'obligation faite au juge d'instruction de motiver l'ordonnance par laquelle il refuse de suivre les réquisitions du procureur de la République tendant au placement en détention provisoire ;

**66. Considérant, en second lieu, que le principe de présomption d'innocence, proclamé par l'article 9 de la déclaration de 1789, ne fait pas obstacle à ce que l'autorité judiciaire soumette à des mesures restrictives ou privatives de liberté, avant toute déclaration de culpabilité, une personne à l'encontre de laquelle existent des indices suffisants quant à sa participation à la commission d'un délit ou d'un crime ; que c'est toutefois à la condition que ces mesures soient prononcées selon une procédure respectueuse des droits de la défense**

et apparaissent nécessaires à la manifestation de la vérité, au maintien de ladite personne à la disposition de la justice, à sa protection, à la protection des tiers ou à la sauvegarde de l'ordre public ;

67. Considérant, en outre, qu'il est à tout moment loisible au législateur, dans le domaine de sa compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que l'exercice de ce pouvoir ne doit cependant pas aboutir à priver de garanties légales des exigences de valeur constitutionnelle ;

68. Considérant qu'en apportant les modifications contestées au code de procédure pénale, le législateur n'a ni rompu l'équilibre entre les différentes exigences constitutionnelles en cause, ni manifesté une rigueur qui ne serait pas nécessaire au regard de l'article 9 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure**

- Quant aux normes constitutionnelles applicables à la visite des véhicules :

7. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression " ; que son article 4 proclame que " La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi " ; qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution : " Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi " ;

8. Considérant **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 libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire ;

9. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public ;

10. Considérant que, en dehors des cas où ils agissent sur réquisition de l'autorité judiciaire, les agents habilités ne peuvent disposer d'une personne que lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle vient de commettre une infraction ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher d'en commettre une ; qu'en pareil cas, l'autorité judiciaire doit en être au plus tôt informée et le reste de la procédure placé sous sa surveillance ;

- **Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental**

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte aux articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi » ; que l'article 66 de la Constitution dispose que : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ;

12. Considérant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté ne sont pas des mesures répressives ; que, dès lors, le grief tiré de la violation de la présomption d'innocence est inopérant ;

13. Considérant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté doivent respecter le principe, résultant des articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; **qu'il incombe en effet au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les**

**articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi ;**

**- 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**

1. Considérant que les sénateurs et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ; qu'ils contestent ses articles 1er et 13 ; que les sénateurs requérants contestent, en outre, son article 5 ;

- SUR L'ARTICLE 1ER :

2. Considérant que le paragraphe I de l'article 1er de la loi déférée insère dans le code pénal un article 222-14-2 aux termes duquel : " Le fait pour une personne de 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 est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende " ;

3. Considérant que les requérants soutiennent qu'en créant cette nouvelle incrimination, le législateur a méconnu les principes de nécessité et de proportionnalité des peines, de légalité des délits et des peines, le caractère personnel et intentionnel de la faute, le respect des droits de la défense et, enfin, la liberté d'association, d'opinion, de réunion et de manifestation ;

4. 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 ;

. En ce qui concerne le grief tiré de l'absence de nécessité du délit et de la règle non bis in idem :

5. Considérant que les requérants soutiennent que l'infraction créée par l'article 222-14-2 du code pénal n'est pas nécessaire dès lors que les faits qu'elle vise peuvent être réprimés sous d'autres qualifications pénales ; qu'en outre, serait méconnu le principe selon lequel nul ne peut être puni deux fois pour les mêmes faits ;

6. Considérant que l'infraction insérée dans le code pénal par l'article 1er de la loi répond à l'exigence d'ordre public de lutter contre les violences faites aux personnes et les dommages causés aux biens perpétrés par des personnes réunies en groupe ; que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales ; que la nouvelle incrimination n'a ni pour objet ni pour effet de permettre qu'une même personne soit poursuivie en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif ; qu'en tout état de cause, elle n'a ni le même champ d'application, ni la même définition, ni la même finalité que les délits d'association de malfaiteurs, prévu par l'article 450-1 du code pénal, ou d'attroupements, prévu par ses articles 431-3 et suivants ; que la tentative de violences volontaires contre les personnes n'est pas punissable ; que, s'agissant d'une incrimination tendant à la répression d'actions préparatoires à la commission de certaines infractions, elle vise des agissements distincts des délits consommés avec les circonstances aggravantes de commission en réunion, en bande organisée ou par guet-apens ;

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

7. 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 ;

8. 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 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 ;

9. 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 ;

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de responsabilité du fait personnel, d'intentionnalité de la faute, du respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense :

10. Considérant que les requérants font valoir que la nouvelle incrimination établit une responsabilité pénale collective en permettant de juger une personne pour des actes commis par des tiers sans qu'il soit besoin de prouver qu'elle en a été co-auteur ou complice ; que sa mise en œuvre conduirait à ne pas retenir d'élément intentionnel et à établir une présomption de culpabilité du seul fait de la présence de cette personne dans un groupement ; qu'ainsi cette disposition méconnaîtrait le principe de la responsabilité du fait personnel en matière pénale, la présomption d'innocence et procéderait à une inversion de la charge de la preuve en méconnaissance des droits de la défense ;

11. Considérant qu'il résulte des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 que nul ne peut être punissable que de son propre fait ; que, s'agissant des crimes et des délits, la culpabilité ne saurait résulter de la seule imputabilité matérielle d'actes pénalement sanctionnés ; qu'en conséquence, la définition d'une incrimination, en matière délictuelle, doit inclure, outre l'élément matériel de l'infraction, l'élément moral de celle-ci, intentionnel ou non ; qu'enfin, en principe, le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ;

12. Considérant que le nouvel article 222-14-2 du code pénal réprime le fait, pour une personne, de participer sciemment à un groupement ; qu'il doit être établi qu'elle l'a fait en vue de commettre des violences contre les personnes ou des dommages aux biens, à la condition que la préparation de ces infractions soit caractérisée par un ou plusieurs faits matériels accomplis par l'auteur lui-même ou connus de lui ; que, dans ces conditions, la disposition critiquée n'instaure pas de responsabilité pénale pour des faits commis par un tiers ; qu'elle n'est pas contraire au principe selon lequel il n'y a ni crime ni délit sans intention de le commettre ; qu'elle ne crée ni présomption de culpabilité ni inversion de la charge de la preuve ; qu'en conséquence, elle ne porte atteinte ni à la présomption d'innocence ni aux droits de la défense ;

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines :

13. Considérant que, selon les requérants, la peine instituée par le nouveau délit serait manifestement excessive ; qu'en outre, le législateur aurait dû faire varier le quantum de celle-ci en fonction de la gravité des violences préparées et qu'en s'abstenant de le faire, il a reporté sur les autorités judiciaires le soin de fixer des règles dont la détermination n'appartient qu'à la loi ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables " ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la participation intentionnelle, dans les conditions susrappelées, à un groupement en vue de commettre des actes de violence aux personnes ou de dommages aux biens, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que l'institution de cette nouvelle infraction tend à réprimer la participation aux actes préparatoires à certaines infractions, notamment de violences aux personnes, dont la gravité ne peut à ce stade qu'être supposée ; que, dès lors, le grief fait au législateur de ne pas avoir fait varier la peine encourue en fonction de circonstances seulement éventuelles n'est pas fondé ;

17. Considérant, en dernier lieu, que les modalités de répression de cette infraction pénale n'ont ni pour objet ni pour effet de déroger au principe de l'individualisation des peines confiée au juge conformément à l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des exigences constitutionnelles en matière pénale doivent être écartés ; que l'article 1er de la loi déférée n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, M. Jean-Victor C. [Fichier empreintes génétiques]**

- SUR L'ARTICLE 706-54 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE :

5. Considérant que, selon le requérant, les deuxième et troisième alinéas de l'article 706-54, qui autorisent l'officier de police judiciaire à décider d'office d'un prélèvement biologique aux fins de rapprochement ou d'enregistrement au fichier national automatisé des empreintes génétiques, portent atteinte à l'article 66 de la Constitution ; qu'il soutient, en outre, que le troisième alinéa de l'article 706-54, qui autorise un prélèvement biologique pour tout crime ou délit sans considération des strictes nécessités de l'enquête en cours, méconnaît les articles 2 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'article 66 de la Constitution, le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et le principe d'inviolabilité du corps humain ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée ;

7. Considérant que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ; que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle ; qu'il appartient, dès lors, au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le droit pénal et la procédure pénale, de déterminer les conditions et les modalités des enquêtes et informations judiciaires dans le respect de la dignité de la personne ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi » ;

9. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant la procédure pénale ; qu'aux termes de son article 66 : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ;

10. Considérant, en premier lieu, que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale ; que, s'agissant de la procédure pénale, **cette exigence s'impose notamment pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions** ;

11. Considérant, en second lieu, 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, la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent le respect de la vie privée, protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789, le respect de la présomption d'innocence, le principe de dignité de la personne humaine, ainsi que la liberté individuelle que l'article 66 place sous la protection de l'autorité judiciaire ; qu'ainsi, si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle en vertu de l'article 66 de la Constitution, et que les restrictions qu'elles apportent aux droits et libertés constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité, proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées ;

- **Décision n° 2010-80 QPC du 17 décembre 2010, M. Michel F. [Mise à la disposition de la justice]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 803-3 du code de procédure pénale : « En cas de nécessité et par dérogation aux dispositions de l'article 803-2, la personne peut comparaître le jour suivant et peut être retenue à cette fin dans des locaux de la juridiction spécialement aménagés, à la condition que cette comparution intervienne au plus tard dans un délai de vingt heures à compter de l'heure à laquelle la garde à vue a été levée, à défaut de quoi l'intéressé est immédiatement remis en liberté.

« Lorsqu'il est fait application des dispositions du présent article, la personne doit avoir la possibilité de s'alimenter et, à sa demande, de faire prévenir par téléphone une des personnes visées à l'article 63-2, d'être examinée par un médecin désigné conformément aux dispositions de l'article 63-3 et de s'entretenir, à tout moment, avec un avocat désigné par elle ou commis d'office à sa demande, selon les modalités prévues par l'article 63-4.

« L'identité des personnes retenues en application des dispositions du premier alinéa, leurs heures d'arrivée et de conduite devant le magistrat ainsi que l'application des dispositions du deuxième alinéa font l'objet d'une mention dans un registre spécial tenu à cet effet dans le local où ces personnes sont retenues et qui est surveillé, sous le contrôle du procureur de la République, par des fonctionnaires de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque la personne a fait l'objet, en application des dispositions de l'article 706-88, d'une garde à vue ayant duré plus de soixante-douze heures » ;

2. Considérant que, selon le requérant, en autorisant la rétention pendant vingt heures, dans les locaux du tribunal de grande instance, d'une personne dont la garde à vue a été levée en vue de son défèrement devant un magistrat de ce tribunal, l'article 803-3 du code de procédure pénale méconnaît la protection de la liberté individuelle et la prohibition de toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer d'une personne accusée ;

**3. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi » ; que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ; que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant la procédure pénale ; qu'aux termes de son article 66 : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ;**

**4. Considérant qu'il incombe 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 libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent le respect de la présomption d'innocence, la sauvegarde de la dignité de la personne et la liberté individuelle que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire ;**

**5. Considérant que le principe de présomption d'innocence, proclamé par l'article 9 de la Déclaration de 1789, ne fait pas obstacle à ce que l'autorité judiciaire soumette à des mesures restrictives ou privatives de liberté, avant toute déclaration de culpabilité, une personne à l'encontre de laquelle existent des indices suffisants quant à sa participation à la commission d'un délit ou d'un crime ; que, toutefois, c'est à la condition que ces mesures soient prononcées selon une procédure respectueuse des droits de la défense et apparaissent nécessaires à la manifestation de la vérité, au maintien de ladite personne à la disposition de la justice, à sa protection, à la protection des tiers ou à la sauvegarde de l'ordre public ;**

6. Considérant, en premier lieu, que la rétention autorisée par la disposition contestée n'est permise que lorsque la comparution le jour même s'avère impossible ; qu'en réservant la mise en oeuvre de cette mesure aux « cas de nécessité », le législateur a entendu répondre, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, à des contraintes matérielles résultant notamment de l'heure à laquelle la garde à vue prend fin ou du nombre des personnes déférées ; que, s'il appartient aux autorités compétentes, sous le contrôle des juridictions, de justifier des circonstances nécessitant la mise en oeuvre de cette mesure de contrainte dérogatoire, la méconnaissance éventuelle de cette exigence n'entache pas d'inconstitutionnalité les dispositions contestées ;

7. Considérant que la privation de liberté instituée par la disposition contestée est strictement limitée à vingt heures suivant la levée de la garde à vue ; qu'elle n'est pas applicable lorsque la garde à vue a duré plus de soixante-douze heures en application de l'article 706-88 du code de procédure pénale ; que les deuxième et troisième alinéas de l'article 803-3 garantissent à la personne retenue le droit de s'alimenter, de faire prévenir un proche, d'être examinée par un médecin et de s'entretenir à tout moment avec un avocat ; qu'il impose la tenue d'un registre spécial mentionnant notamment l'identité des personnes retenues, leurs heures d'arrivée et de conduite devant le magistrat ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en égard aux conditions, aux limites et aux garanties dont il a assorti la mise en oeuvre de cette mesure, le législateur a adopté des dispositions propres à assurer la conciliation entre l'objectif de bonne administration de la justice et le principe selon lequel nul ne doit être soumis à une rigueur qui ne soit nécessaire ;

9. Considérant, en deuxième lieu, qu'il appartient aux autorités judiciaires de veiller à ce que la privation de liberté des personnes retenues soit, en toutes circonstances, mise en oeuvre dans le respect de la dignité de la personne ; qu'il appartient, ainsi, à ces autorités de veiller à ce que les locaux des juridictions dans lesquels ces personnes sont retenues soient aménagés et entretenus dans des conditions qui assurent le respect de ce principe ; que la

méconnaissance éventuelle de cette exigence dans l'application des dispositions législatives précitées n'a pas, en elle-même, pour effet d'entacher ces dispositions d'inconstitutionnalité ;

10. Considérant, en troisième lieu, que l'article 803-3 du code de procédure pénale se borne à placer la surveillance du local dans lequel la personne est retenue sous le contrôle du procureur de la République ; que la protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire ne serait toutefois pas assurée si le magistrat devant lequel cette personne est appelée à comparaître n'était pas mis en mesure de porter une appréciation immédiate sur l'opportunité de cette rétention ; que, dès lors, ce magistrat doit être informé sans délai de l'arrivée de la personne déférée dans les locaux de la juridiction ;

11. Considérant, en outre, que, si l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet, l'intervention d'un magistrat du siège est requise pour la prolongation de la garde à vue au-delà de quarante-huit heures ; que, par suite, la privation de liberté instituée par l'article 803-3 du code de procédure pénale, à l'issue d'une mesure de garde à vue prolongée par le procureur de la République, méconnaîtrait la protection constitutionnelle de la liberté individuelle si la personne retenue n'était pas effectivement présentée à un magistrat du siège avant l'expiration du délai de vingt heures prévu par cet article ;

12. Considérant que, sous les deux réserves énoncées aux considérants 10 et 11, l'article 803-3 du code de procédure pénale n'est pas contraire à l'article 66 de la Constitution ;

13. Considérant que la disposition contestée n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

## **B. Sur la conciliation entre liberté d'expression et sauvegarde de l'ordre public**

### **1. Norme de référence**

#### **- Article 11**

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.

### **2. Jurisprudence constitutionnelle**

#### **- Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité**

##### **- SUR L'ARTICLE 18 :**

21. Considérant que les auteurs de la saisine ne mettent en cause que le I de cet article ; que ce dernier crée une peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux fixés par la décision de condamnation et pour une durée ne pouvant excéder trois ans à l'encontre des personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique d'infractions "punies aux articles 222-7 à 222-13, 322-1, premier alinéa, 322-2 et 322-3, dans le cas de l'infraction définie à l'article 322-1 premier alinéa et 322-6 à 322-10 du code pénal" ; qu'en outre, cet article prévoit une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 100 000 francs à l'encontre des personnes qui participeraient à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction ;

22. Considérant que les députés et sénateurs, auteurs de la saisine font valoir que ces peines portent atteinte à la liberté d'expression, qu'elles ne sont pas nécessaires et, qu'en tout état de cause, elles sont disproportionnées aux infractions commises ;

23. Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que toutefois il lui incombe d'assurer ce faisant la conciliation des exigences de l'ordre public et de la garantie de libertés constitutionnellement protégées ;

**24. 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'en 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 ;**

25. Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution s'agissant des autres dispositions de la loi qui lui est déférée

- **Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet**

. En ce qui concerne la répression des manquements à l'obligation de surveillance :

8. Considérant, d'une part, qu'aux termes des alinéas 2 à 6 du même article L. 336-3 : " Aucune sanction ne peut être prise à l'égard du titulaire de l'accès dans les cas suivants :

" 1° Si le titulaire de l'accès a mis en oeuvre l'un des moyens de sécurisation figurant sur la liste mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 331-32 ;

" 2° Si l'atteinte aux droits visés au premier alinéa du présent article est le fait d'une personne qui a frauduleusement utilisé l'accès au service de communication au public en ligne ;

" 3° En cas de force majeure.

" Le manquement de la personne titulaire de l'accès à l'obligation définie au premier alinéa n'a pas pour effet d'engager la responsabilité pénale de l'intéressé. "

9. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 331-27 : " Lorsqu'il est constaté que l'abonné a méconnu l'obligation définie à l'article L. 336-3 dans l'année suivant la réception d'une recommandation adressée par la commission de protection des droits et assortie d'une lettre remise contre signature ou de tout autre moyen propre à établir la preuve de la date d'envoi de cette recommandation et celle de sa réception par l'abonné, la commission peut, après une procédure contradictoire, prononcer, en fonction de la gravité des manquements et de l'usage de l'accès, l'une des sanctions suivantes :

" 1° La suspension de l'accès au service pour une durée de deux mois à un an assortie de l'impossibilité, pour l'abonné, de souscrire pendant la même période un autre contrat portant sur l'accès à un service de communication au public en ligne auprès de tout opérateur ;

" 2° Une injonction de prendre, dans un délai qu'elle détermine, des mesures de nature à prévenir le renouvellement du manquement constaté, notamment un moyen de sécurisation figurant sur la liste définie au deuxième alinéa de l'article L. 331-32, et d'en rendre compte à la Haute Autorité, le cas échéant sous astreinte " ;

10. Considérant qu'en application de l'article L. 331-28, la commission de protection des droits de la Haute Autorité peut, avant d'engager une procédure de sanction, proposer à l'abonné une transaction comportant soit une suspension de l'accès à internet pendant un à trois mois, soit une obligation de prendre des mesures de nature à prévenir le renouvellement du manquement ; que l'article L. 331-29 autorise cette commission à prononcer les sanctions prévues à l'article L. 331-27 en cas de non-respect de la transaction ; que l'article L. 331-30 précise les conséquences contractuelles de la suspension de l'accès au service ; que l'article L. 331-31 prévoit les conditions dans lesquelles le fournisseur d'accès est tenu de mettre en oeuvre la mesure de suspension ; que l'article L. 331-32 détermine les modalités selon lesquelles est établie la liste des moyens de sécurisation dont la mise en oeuvre exonère le titulaire de l'accès de toute sanction ; que les articles L. 331-33 et L. 331-34 instituent un répertoire national recensant les personnes ayant fait l'objet d'une mesure de suspension ; qu'enfin, l'article L. 331-36 permet à la commission de protection des droits de conserver, au plus tard jusqu'au moment où la suspension d'accès a été entièrement exécutée, les données techniques qui ont été mises à sa disposition ;

11. Considérant que, selon les requérants, en conférant à une autorité administrative, même indépendante, des pouvoirs de sanction consistant à suspendre l'accès à internet, le législateur aurait, d'une part, méconnu le caractère fondamental du droit à la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, institué des sanctions manifestement disproportionnées ; qu'ils font valoir, en outre, que les conditions de cette répression institueraient une présomption de culpabilité et porteraient une atteinte caractérisée aux droits de la défense ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " 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 " ; qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services ;

13. Considérant que la propriété est au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; que les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont connu depuis 1789 une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux ; que, parmi ces derniers, figure le droit, pour les titulaires du droit d'auteur et de droits voisins, de jouir de leurs droits de propriété intellectuelle et de les protéger dans le cadre défini par la loi et les engagements internationaux de la France ; que la lutte contre les pratiques de contrefaçon qui se développent sur internet répond à l'objectif de sauvegarde de la propriété intellectuelle ;

14. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

**15. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques " ; que, sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de lutte contre les pratiques de contrefaçon sur internet avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer ; que, toute fois, 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 ;**

16. Considérant que les pouvoirs de sanction institués par les dispositions critiquées habilent la commission de protection des droits, qui n'est pas une juridiction, à restreindre ou à empêcher l'accès à internet de titulaires d'abonnement ainsi que des personnes qu'ils en font bénéficier ; que la compétence reconnue à cette autorité administrative n'est pas limitée à une catégorie particulière de personnes mais s'étend à la totalité de la population ; que ses pouvoirs peuvent conduire à restreindre l'exercice, par toute personne, de son droit de s'exprimer et de communiquer librement, notamment depuis son domicile ; que, dans ces conditions, eu égard à la nature de la liberté garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789, le législateur ne pouvait, quelles que soient les garanties encadrant le prononcé des sanctions, confier de tels pouvoirs à une autorité administrative dans le but de protéger les droits des titulaires du droit d'auteur et de droits voisins ;

17. Considérant, en outre, qu'en vertu de l'article 9 de la Déclaration de 1789, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; qu'il en résulte qu'en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ; que, toutefois, à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité ;

18. Considérant, en l'espèce, qu'il résulte des dispositions déferées que la réalisation d'un acte de contrefaçon à partir de l'adresse internet de l'abonné constitue, selon les termes du deuxième alinéa de l'article L. 331-21, " la matérialité des manquements à l'obligation définie à l'article L. 336-3 " ; que seul le titulaire du contrat d'abonnement d'accès à internet peut faire l'objet des sanctions instituées par le dispositif déferé ; que, pour s'exonérer de ces sanctions, il lui incombe, en vertu de l'article L. 331-38, de produire les éléments de nature à établir que l'atteinte portée au droit d'auteur ou aux droits voisins procède de la fraude d'un tiers ; qu'ainsi, en opérant un renversement de la charge de la preuve, l'article L. 331-38 institue, en méconnaissance des exigences résultant de l'article 9 de la Déclaration de 1789, une présomption de culpabilité à l'encontre du titulaire de l'accès à internet, pouvant conduire à prononcer contre lui des sanctions privatives ou restrictives de droit ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, que doivent être déclarés contraires à la Constitution, à l'article 11 de la loi déferée, les deuxième à cinquième alinéas de l'article L. 336-3 et, à son article 5, les articles L. 331-27 à L. 331-31, L. 331-33 et L. 331-34 ; qu'il en va de même, au deuxième alinéa de l'article L. 331-21, des mots : " et constatent la matérialité des manquements à l'obligation définie à l'article L. 336-3 ", du dernier alinéa de l'article L. 331-26, ainsi que des mots : " pour être considérés, à ses yeux, comme exonérant valablement de sa responsabilité le titulaire de l'accès au titre de l'article L. 336-3 " figurant au premier alinéa de l'article L. 331-32 et des mots : " dont la mise en oeuvre exonère valablement le titulaire de l'accès de sa responsabilité au titre de l'article L. 336-3 " figurant au deuxième alinéa de ce même article ;

20. Considérant que doivent également être déclarés contraires à la Constitution, en tant qu'ils n'en sont pas séparables, à l'article 5, les mots : " et l'avertissant des sanctions encourues en cas de renouvellement du

manquement présumé " figurant au premier alinéa de l'article L. 331-26, les mots : " ainsi que des voies de recours possibles en application des articles L. 331-26 à L. 331-31 et L. 331-33 " figurant à l'article L. 331-35, les mots : " et, au plus tard, jusqu'au moment où la suspension de l'accès prévue par ces dispositions a été entièrement exécutée " figurant au premier alinéa de l'article L. 331-36 et le second alinéa de cet article, les mots : " ainsi que du répertoire national visé à l'article L. 331-33, permettant notamment aux personnes dont l'activité est d'offrir un accès à un service de communication au public en ligne de disposer, sous la forme d'une simple interrogation, des informations strictement nécessaires pour procéder à la vérification prévue par ce même article " figurant à l'article L. 331-37, ainsi que le second alinéa de l'article L. 331-38 ; qu'il en va de même, à l'article 16, des mots : " de manquement à l'obligation définie à l'article L. 336-3 du code de la propriété intellectuelle et ", ainsi que des I et V de l'article 19 ;

- **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]**

**– SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS ET LIBERTÉS GARANTIS PAR L'ARTICLE 11 DE LA DÉCLARATION DE 1789 ET DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION :**

3. Considérant que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence ; qu'il lui appartient, dans ce cadre, 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 ; que parmi ces droits et libertés figure le droit d'expression collective des idées et des opinions, protégé par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

4. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant...les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ;

5. Considérant 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 ;

**6. Considérant que les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative 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 ; 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 ;**

7. Considérant, en premier lieu, que 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 » ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que, d'une part, tant la mesure de fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature que sa durée doivent être justifiées et proportionnées aux nécessités de la préservation de l'ordre public ayant motivé une telle fermeture ; que, d'autre part, la mesure d'interdiction de réunion doit être justifiée par le fait que cette réunion est « de nature à provoquer ou entretenir le désordre » et proportionnée aux raisons l'ayant motivée ; que celles de ces mesures qui présentent un caractère individuel doivent être motivées ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que chacune de ces mesures est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'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 ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées 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 ;

## C. Sur la liberté d'aller et venir

### 1. Normes de référence

#### - Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

#### - Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

### 2. Jurisprudence constitutionnelle

#### - Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs

1. Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs en arguant d'inconstitutionnalité les articles 6, 7 et 8 de celle-ci ;

**2. Considérant que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à l'intégrité physique des personnes, la recherche et la condamnation des auteurs d'infractions sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent notamment la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ;**

#### - Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure

- Quant aux normes constitutionnelles applicables à la visite des véhicules :

7. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression " ; que son article 4 proclame que " La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi " ; qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution : " Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi " ;

**8. Considérant 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 libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire ;**

9. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public ;

10. Considérant que, en dehors des cas où ils agissent sur réquisition de l'autorité judiciaire, les agents habilités ne peuvent disposer d'une personne que lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle vient de



commettre une infraction ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher d'en commettre une ; qu'en pareil cas, l'autorité judiciaire doit en être au plus tôt informée et le reste de la procédure placé sous sa surveillance ;

- **Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental**

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte aux articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi » ; que l'article 66 de la Constitution dispose que : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ;

12. Considérant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté ne sont pas des mesures répressives ; que, dès lors, le grief tiré de la violation de la présomption d'innocence est inopérant ;

**13. Considérant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté doivent respecter le principe, résultant des articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe en effet au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi ;**

- **Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]**

– Sur le fond :

**3. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, 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. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.**

4. La mesure d'interdiction de séjour, prévue par les dispositions contestées, ne peut être ordonnée par le préfet dans le département que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone qu'il couvre. L'état d'urgence peut être déclaré, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955, « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ».

5. Toutefois, en premier lieu, en prévoyant qu'une interdiction de séjour peut être prononcée à l'encontre de toute personne « cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics », le législateur a permis le prononcé d'une telle mesure sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public.

6. En second lieu, le législateur n'a soumis cette mesure d'interdiction de séjour, dont le périmètre peut notamment inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne visée, à aucune autre condition et il n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie.

7. Dès lors, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 3<sup>o</sup> de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 doit être déclaré contraire à la Constitution.