

Paris, le 29 mars 2019

**Observations du Gouvernement
sur la loi visant à renforcer et garantir le maintien
de l'ordre public lors des manifestations.**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations. Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I/ Au titre de la procédure d'adoption de la loi, les députés auteurs de la saisine soutiennent en premier lieu que le recours à une proposition de loi a eu pour effet, voire pour objet de ne pas soumettre le texte à l'avis du Conseil d'État ni à une étude d'impact. Il sera répondu que les sénateurs auteurs de la proposition n'ont fait qu'exercer le droit d'initiative que le premier alinéa de l'article 39 de la Constitution confère concurremment, en matière législative, au Premier ministre et aux membres du Parlement, et que les deuxième et troisième alinéas du même article ne soumettent à l'avis du Conseil d'État et aux conditions de présentation définies par une loi organique que les projets de loi.

Le second grief est tiré de ce qu'en déposant tardivement des amendements importants lors de l'examen de la proposition de loi à l'Assemblée nationale en première lecture, le Gouvernement aurait méconnu l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution. Il ne pourra qu'être écarté, le Gouvernement ayant exercé les prérogatives qu'il tient de l'article 44 de la Constitution sans méconnaître aucune règle, en particulier de délai, fixée par cette dernière ou par les règlements des assemblées parlementaires. Il sera notamment rappelé que le Conseil constitutionnel a abandonné, par ses décisions n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 et n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, son ancienne jurisprudence relative aux limites inhérentes au droit d'amendement, pour retenir le seul critère, repris par le Constituant à l'article 45 de la Constitution, de l'existence d'un lien avec le texte du projet ou de la proposition de loi. L'amendement relatif à l'article 3 de la loi déferée, spécifiquement visé, qui présentait un lien direct avec l'article 1^{er} de la proposition de loi déposée au Sénat, a au demeurant donné lieu au dépôt et à l'examen de plusieurs sous-amendements.

II/ L'article 431-10 du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de participer à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme. Aux fins, comme il le précise, de la recherche et de la poursuite de cette infraction, l'article 2 de la loi déferée crée dans le code de procédure pénale un article 78-2-5 permettant, sur réquisitions écrites du procureur de la République, aux officiers de police judiciaire et, sous la responsabilité de ces derniers, aux agents de police judiciaire de procéder, sur les lieux d'une manifestation sur la voie publique et à ses abords immédiats, à la visite des véhicules ainsi qu'à l'inspection visuelle des bagages des personnes et à leur fouille.

Les députés auteurs de la première saisine soutiennent en premier lieu que ces dispositions ne sont pas nécessaires au regard des pouvoirs de contrôle d'ores et déjà conférés aux mêmes autorités par le droit en vigueur. Outre que cette considération n'est pas de nature, par elle-même, à caractériser une violation de la Constitution, le Gouvernement observe, d'une part, que si le II de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale autorise, dans des conditions analogues, les visites, inspections visuelles et fouilles prévues par la disposition critiquée, c'est aux fins de recherche et de poursuite d'infractions limitativement énumérées. Parmi celles-ci figurent certes, par le renvoi au 3° du I, les infractions en matière d'armes des articles 222-54 du code pénal et L. 317-8 du code de la sécurité intérieure ; mais ceux-ci ne visent pas les armes par destination, qui sont au contraire dans le champ de l'article 431-10 du code pénal. D'autre part, l'article 78-2-4 du code de procédure pénale, également invoqué par les députés requérants, n'a pas le même objet puisqu'il poursuit des finalités administratives de prévention d'une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens, alors que les mesures mises en œuvre au titre de l'article 78-2-5 nouveau poursuivront une finalité exclusivement judiciaire de recherche et de poursuite des auteurs de l'infraction pénale à laquelle il fait référence.

Contrairement à ce qui est soutenu en second lieu, les dispositions critiquées assurent une conciliation équilibrée entre les exigences inhérentes à la recherche des auteurs d'infractions, qui est nécessaire à la sauvegarde de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle, et la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle garantie par l'article 2 de la Déclaration de 1789, ainsi d'ailleurs qu'avec le droit au respect de la vie privée que celle-ci implique également.

L'introduction d'armes, et en particulier d'armes par destination telles que des barres de fer, boules de pétanque ou bouteilles d'acide, dans des manifestations sur la voie publique a été identifiée de longue date comme un facteur de trouble grave à l'ordre public justifiant une répression pénale. Les événements des derniers mois ont mis en évidence l'intérêt public qui s'attache à une recherche plus efficace des auteurs de cette infraction, au regard duquel la possibilité de procéder, sur réquisitions écrites du procureur de la République, à des visites de véhicules et fouilles de bagage ne saurait être regardée comme excessive, selon le critère défini par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 (cons. 12).

Ces réquisitions devront en outre indiquer avec précision les lieux dans lesquels pourront s'exercer ces contrôles ; ils seront définis à partir du parcours prévisible de la manifestation et leur étendue devra demeurer proportionnée aux nécessités que feront apparaître les circonstances ; les limites temporelles seront, de même, strictement liées à celles de la manifestation elle-même. Comme l'exige la jurisprudence (voir notamment, par analogie, la décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, paragr. 23), les réquisitions ne seront en outre pas prises de manière généralisée et systématique, mais seulement dans le cadre des manifestations dont il y a des raisons spécifiques de penser qu'elles sont susceptibles de donner lieu à des débordements violents.

Dans ces conditions, et étant précisé que la disposition contestée ne prévoit pas la mise en œuvre de contrôles d'identité, le grief sera écarté.

III/ L'article 3 de la loi déférée complète le code de la sécurité intérieure par un article L. 211-4-1 nouveau donnant au préfet, dans certaines conditions, le pouvoir, entouré de garanties, d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique.

Les députés et les sénateurs requérants soutiennent qu'eu égard à l'imprécision des conditions de mise en œuvre de ces dispositions, le législateur doit être regardé comme n'ayant pas exercé pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34, et comme ayant méconnu le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 9). Il aurait en outre, selon eux, porté au droit d'expression collective des idées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration de 1789, dont procède la liberté de manifestation (décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, cons. 16), des atteintes qui ne seraient pas nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi (sur ce critère voir la décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 15). Enfin les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la loi ne garantit pas un droit au recours effectif.

Le Gouvernement ne partage aucune de ces analyses.

1°/ Ainsi, en premier lieu, les comportements définis par les dispositions critiquées comme de nature à justifier le prononcé de la mesure d'interdiction sont-ils, contrairement à ce qui est soutenu, définis par des dispositions suffisamment précises, qui n'exposent pas les personnes concernées à un risque d'arbitraire ou d'interprétation contraire à la Constitution.

Il ressort des termes mêmes du premier alinéa de l'article L. 211-4-1 nouveau du code de la sécurité intérieure que, dans tous les cas, une personne ne pourra être visée par une mesure d'interdiction que pour autant que sa participation à une manifestation puisse être regardée comme constituant une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public ; ce critère de la menace pour l'ordre public, qualifiée ou non, se retrouve dans de nombreuses autres législations de police administrative et tant l'administration que le juge ont l'habitude de le mettre en œuvre.

Il sera d'ailleurs observé que l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure se réfère au critère du risque de trouble à l'ordre public, sans autre précision, pour justifier l'interdiction d'une manifestation par l'autorité investie des pouvoirs de police. De même, l'article L. 211-3, issu à l'origine de l'article 16 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité jugée conforme sur ce point à la Constitution (décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, cons. 17), renvoie aux craintes de troubles graves à l'ordre public pour permettre au préfet d'interdire, dans les vingt-quatre heures précédant une manifestation et jusqu'à sa dispersion, le port et le transport d'objets pouvant constituer une arme.

Le législateur a pris le soin, en l'espèce, de rattacher la caractérisation de la menace à deux hypothèses. La première est celle d'un acte violent commis par l'intéressé dans le cadre d'une précédente manifestation ayant donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens ; la seconde est celle d'agissements, répétés au cours de plusieurs manifestations de cette nature, et qui,

sans nécessairement constituer par eux-mêmes des actes violents, auront directement et opérationnellement concouru à la commission, par d'autres, de tels actes. Dans les deux cas, les actes et agissements en cause devront être d'une nature et d'une portée telles qu'ils font craindre, en cas de réitération, des atteintes d'une particulière gravité à l'ordre public ; dans les deux cas également, cette condition ne sera par ailleurs satisfaite que si la manifestation faisant l'objet de l'interdiction individuelle de participation est elle-même susceptible, compte tenu du contexte dans lequel elle est organisée ou annoncée, de donner lieu, de façon plus générale, à des débordements violents.

L'ensemble de ces critères déterminent ainsi un cadre juridique qui ne laisse pas de place à l'arbitraire. Si, par ailleurs, les sénateurs auteurs de la seconde saisine reprochent spécifiquement au législateur de n'avoir pas limité dans le temps les manifestations passées pouvant être prises en considération pour apprécier le comportement d'une personne, une telle précision n'était pas nécessaire, l'éloignement temporel d'une précédente manifestation affaiblissant par lui-même la réalité d'une éventuelle menace pour l'ordre public et devant donner lieu à une appréciation au cas par cas.

Le premier grief sera donc écarté.

2°/ Il résulte de ce qui vient d'être exposé que les atteintes portées par les dispositions critiquées au droit de manifester, composante de la liberté d'expression constitutionnellement garantie, sont nécessaires, adaptées et proportionnées. Alors que les événements des derniers mois ont attesté, par la persistance de troubles majeurs en dépit de l'importance des moyens de maintien de l'ordre qui ont été mobilisés, le besoin d'outils juridiques nouveaux, l'article L. 242-1 nouveau, qui concerne un nombre très limité de personnes, offre une réponse appropriée.

Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel, l'exercice de la liberté d'expression est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés (décision du 10 juin 2009 déjà mentionnée, cons. 16). C'est en considération de sa place éminente dans l'ordre juridique que le critère de la menace d'une particulière gravité, soit le plus restrictif parmi ceux auxquels le législateur recourt traditionnellement en matière d'ordre public (pour un précédent voir l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure relatif aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance dans le domaine du terrorisme), a été retenu en l'espèce et décliné selon les modalités qui ont été indiquées. Le texte précise, d'autre part, que l'arrêté du préfet devra mentionner tant la manifestation concernée que l'étendue géographique de l'interdiction, qui devra être proportionnée aux circonstances et ne pourra excéder les lieux de la manifestation et leurs abords immédiats. Enfin et contrairement à ce qui est soutenu, la possibilité pour le préfet d'imposer à la personne faisant l'objet d'une interdiction de participer à une manifestation de répondre, au moment de la manifestation, aux convocations de l'autorité qu'il désigne, n'a ni pour objet ni pour effet de permettre de porter atteinte à la liberté individuelle de l'intéressé, ou même simplement de le retenir : il s'agit seulement de l'obliger, dans un souci d'effectivité de l'interdiction et à l'image de ce qui est pratiqué dans le cadre des interdictions de stade de l'article L. 332-16 du code du sport, à se présenter ponctuellement au commissariat ou à la brigade de gendarmerie pour attester le respect de la mesure prise à son encontre.

Il convient d'observer, par ailleurs, que l'existence, à l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure issu à l'origine de l'article 18 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, d'une peine complémentaire d'interdiction de manifester pour des faits, commis à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique, de violences ou, dans certaines conditions, de destructions, dégradations et détériorations, ne prive pas la mesure d'interdiction administrative de sa nécessité. Le temps de la réponse pénale n'étant, légitimement d'ailleurs, pas forcément celui des exigences inhérentes au maintien de l'ordre public, et les agissements susceptibles de caractériser la menace d'une particulière gravité visée au premier alinéa de l'article L. 211-4-1 nouveau du code de la sécurité intérieure ne relevant pas toujours d'une qualification pénale, la possibilité de prononcer une interdiction administrative présente un caractère de nécessité, même avec l'introduction, par l'effet de l'article 6 de la loi déferée (cf. point V ci-après), de la faculté, pour le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, de prononcer une interdiction analogue au titre du contrôle judiciaire.

Les requérants soulignent par ailleurs que le texte ne fait pas obstacle à ce qu'une même personne puisse faire l'objet d'une mesure d'interdiction pour plusieurs manifestations successives. Aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'y oppose toutefois, étant observé que l'actualité de la menace devra à chaque fois être justifiée au regard des circonstances particulières de la manifestation considérée.

En ce qui concerne, enfin, la possibilité, prévue au quatrième alinéa de l'article L. 211-4-1, d'interdire à une personne de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée ne pouvant excéder un mois, il sera observé que cette durée est un maximum et que le recours à cette modalité d'interdiction est subordonné à l'existence de raisons sérieuses de penser que la personne concernée est susceptible de participer à une succession de manifestations. Les manifestations en cause, d'autre part, devront être de celles qui, du fait des circonstances, font craindre des débordements violents, à l'occasion desquels la personne, du fait de ses agissements et actes violents passés, dans des circonstances analogues, fait peser une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public. Enfin l'étendue potentiellement nationale de la mesure est nécessaire pour garantir la réalité de l'effet préventif qui en est attendu et qui ne serait pas atteint si un désordre dans une ville était seulement reporté dans une autre.

Pour toutes ces raisons, le grief est insusceptible de prospérer.

3°/ Il est enfin soutenu que les dispositions critiquées ne comportent pas les garanties propres à assurer le droit à un recours effectif contre les décisions administratives d'interdiction. Mais celles-ci sont susceptibles de faire l'objet, dès leur notification, soit en principe quarante-huit heures au plus tard avant leur entrée en vigueur, d'une saisine du juge du référé-liberté de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qui en vertu de ce texte doit se prononcer dans un délai de quarante-huit heures, soit en temps utile en l'espèce. Le sixième alinéa de l'article L. 211-4-1 nouveau du code de la sécurité intérieure prend en outre le soin de préciser que la condition d'urgence à laquelle est subordonnée l'intervention de ce dernier est, en la matière, réputée satisfaite. Compte tenu enfin de ce que le juge du référé-liberté, devant lequel la preuve s'établira par tout moyen, retient une acception fonctionnelle de la notion d'atteinte « manifestement illégale » à une liberté fondamentale, et l'adapte tant aux enjeux de sa saisine qu'aux conditions de son intervention, cette voie de droit offre toutes les garanties requises par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Les députés auteurs de la première saisine font valoir, sur ce point, que s'agissant de manifestations non déclarées, pour lesquelles l'autorité administrative n'aura pas été mise à même de notifier au préalable l'arrêté d'interdiction, celui-ci pourra, comme le prévoit d'ailleurs expressément le cinquième alinéa de l'article L. 211-4-1 nouveau, être notifié à l'intéressé plus tard, y compris au cours même de la manifestation. Il ne s'en déduit pourtant aucune atteinte au droit à un recours effectif. L'intéressé continuera à bénéficier de la possibilité de former, s'il s'y croit fondé, un recours pour excès de pouvoir et un recours indemnitaire, lesquels permettent un contrôle de la mise en œuvre de la mesure dans des conditions appropriées au regard des circonstances particulières ayant conduit à l'interdiction, la situation ne concernant, par construction, que des personnes voulant participer à une manifestation qui n'aura pas été déclarée et s'inscrira donc en dehors du cadre légal (voir pour analogie, s'agissant du droit au recours, la décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 concernant les perquisitions administratives dans le régime de l'état d'urgence). En tout état de cause, la circonstance qu'une mesure de police administrative soit susceptible de produire des effets immédiats ne saurait, sans méconnaître le principe de séparation des pouvoirs, justifier que l'exercice de ce pouvoir soit subordonné à l'autorisation préalable d'un juge. Pourra également être écarté le grief tiré d'une atteinte au principe de la présomption d'innocence, qui n'est pas utilement invoqué s'agissant d'une interdiction qui n'est pas conditionnée par l'existence préalable d'infractions pénales.

IV/ L'article 6 de la loi déferée crée dans le code pénal un article 431-9-1 aux termes duquel le fait pour une personne de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, seront punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Il est soutenu par les auteurs des deux saisines que le législateur a, ce faisant, manqué à l'obligation, résultant pour lui de l'article 8 de la Déclaration de 1789, de définir le champ de ce délit en termes suffisamment clairs et précis, cette exigence s'imposant 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 de l'infraction (décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, cons. 7 ; décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, cons. 8).

Le Gouvernement n'est nullement de cet avis.

Sans doute l'infraction délictuelle ainsi définie ne reprend-elle pas expressément la référence au but consistant, pour l'intéressé, à ne pas être identifié, cette référence figurant, au niveau contraventionnel, à l'article R. 645-14 du code pénal issu du décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique. Il convient cependant d'observer, d'une part, que la notion de dissimulation implique par elle-même la volonté de se soustraire au regard d'autrui et, d'autre part, que, contrairement aux contraventions, la poursuite des infractions délictuelles suppose la caractérisation d'un élément intentionnel qui reposera, précisément, sur la volonté de ne pas être identifié lorsque cette identification permettrait de prévenir une menace pour l'ordre public ou de punir des faits répréhensibles. Cette interprétation du texte se déduit également de son objet même, qui tend à éviter, en marge des manifestations sur la voie publique, les perturbations de l'ordre public que favorise la possibilité, pour leurs auteurs, de ne pas être identifiés.

Les députés et sénateurs requérants font également valoir que l'exception du motif légitime, qui permettra aux intéressés d'échapper aux poursuites pénales, n'est pas définie avec la précision requise en matière répressive. Cette notion, toutefois, est déjà présente, sans plus de précisions, dans le droit des manifestations, l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure permettant au préfet d'interdire, aux abords d'une manifestation, le port et le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme, ce que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution (décision du 18 janvier 1995 déjà mentionnée, cons. 17). S'agissant spécifiquement de la dissimulation du visage, les motifs légitimes d'ordre professionnel, médical, culturel ou sportif se conçoivent en outre aisément, de sorte que rien n'imposait au législateur, comme il a l'a certes fait dans le cadre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, de les préciser davantage.

Enfin la mesure critiquée répond, contrairement à ce que soutiennent les députés auteurs de la première saisine, au critère de nécessité des peines de l'article 8 de la Déclaration de 1789 en ce que la dissimulation du visage fait échec à l'identification des auteurs d'infractions et favorise grandement les atteintes à l'ordre public dont les événements des derniers mois ont montré la gravité possible et l'intérêt public qui s'attache à ce qu'elles soient efficacement réprimées. Elle ne s'applique en outre, dans le cadre d'une manifestation sur la voie publique, qu'à la condition que celle-ci donne lieu ou risque de donner lieu à des troubles, et à partir de ce moment seulement.

Les griefs seront donc écartés.

V/ L'article 138 du code de procédure pénale fixe la liste des obligations auxquelles une personne mise en examen peut être astreinte à se soumettre en raison des nécessités de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté. Visant les personnes poursuivies pour des actes pénalement réprimés commis lors de manifestations sur la voie publique, l'article 8 de la loi déferée ajoute à cette liste, en un 3° bis nouveau, l'obligation de ne pas participer à de telles manifestations dans des lieux déterminés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention.

Les sénateurs auteurs de la seconde saisine font reproche à ces dispositions de n'avoir pas limité dans le temps ni dans l'espace la portée de la mesure susceptible d'être prononcée sur ce fondement. Il résulte cependant du régime général du contrôle judiciaire qu'il appartient au juge qui le décide d'en proportionner la rigueur aux exigences qui en commandent le prononcé. En outre, la personne concernée peut à tout moment en demander la mainlevée et, en cas de refus ou de silence gardé par le juge d'instruction pendant plus de cinq jours, saisir de sa demande la chambre de l'instruction qui se prononce dans les vingt jours, à défaut de quoi la mainlevée est acquise de plein droit. S'agissant enfin du cas particulier du contrôle judiciaire pouvant viser les personnes faisant l'objet d'une procédure de comparution sur procès-verbal après déferrement au procureur de la République ou d'une procédure de comparution immédiate avec demande de délai pour préparer la défense, la durée de la mesure est limitée par le délai de jugement lui-même.

Au bénéfice de ces observations, le grief tiré de ce que ces dispositions établiraient une rigueur qui ne serait pas nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, au sens de l'article 9 de la Déclaration de 1789 ne peut qu'être écarté.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés par les auteurs des saisines ne sont pas de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter ces recours.