



GROUPE SOCIALISTE
ET REPUBLICAIN

LE PRÉSIDENT

Paris, le 13/03/2019

Les Sénateurs soussignés

à

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les Membres
du Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier

75001 PARIS

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Patrick KANNER

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres
du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le 12 mars 2019

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, telle qu'elle a été adoptée par le Sénat le 12 mars 2019.

1. Cette loi est issue d'une proposition de loi de la majorité sénatoriale, à laquelle le Gouvernement s'est finalement ralliée, après s'y être initialement opposée. Elle prévoit un double mécanisme destiné à renforcer et à garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations. Le premier est préventif et administratif et permet d'interdire de manifestation une personne aux comportements soi-disant violents. Le second est répressif et pénal et facilite notamment le prononcé et l'effectivité d'une peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique (qui, d'ailleurs, existe déjà).

Elle est en réalité une loi de circonstances, qui n'a vocation qu'à répliquer aux violences que nous connaissons désormais depuis dix-sept semaines et non à s'interroger sur les problèmes de fond, pour y apporter une solution réfléchie, conformément à ce qui devrait être l'objectif de toute loi.

Il n'est pas inutile de rappeler que le Sénat a décidé d'adopter, en deuxième lecture, le texte réécrit par l'Assemblée nationale en première lecture, notamment afin de *« ne pas retarder l'entrée en vigueur d'instruments juridiques fortement attendus par nos forces de l'ordre. Nos concitoyens attendent en effet du législateur*

une action rapide et déterminée », selon les mots de Madame la Rapporteuse au Sénat.

Ainsi, l'adoption précipitée de la loi n'a pas permis de dissiper des interrogations « sur la constitutionnalité de certaines rédactions adoptées par l'Assemblée nationale, s'agissant notamment de l'élargissement de la mesure d'interdiction administrative de manifester ». Ce sont les termes mêmes de la majorité sénatoriale¹, pourtant à l'origine de la proposition de loi adoptée.

Nous savons que ce contexte n'est pas constitutif d'une inconstitutionnalité en soi. Pour autant, précipitation n'est point sagesse et il convenait de rappeler le premier avant de nous attacher à démontrer la seconde, car l'incapacité prolongée du Gouvernement à contenir et prévenir les débordements lors des manifestations ne saurait justifier des atteintes disproportionnées aux libertés fondamentales.

2. La liberté de manifester découle de la Constitution et de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, qui garantit la libre communication des pensées et des opinions.

Elle suppose que ceux qui entendent l'exercer puissent le faire dans des conditions de sécurité optimales.

Elle suppose que ceux qui ne l'utilisent que comme prétexte pour commettre des troubles et des violences soient poursuivis.

Nous sommes évidemment favorables à ce que les violences qui ont lieu au cours des manifestations soient évitées et que, lorsqu'elles ont lieu, leurs auteurs soient poursuivis et condamnés, car ce n'est qu'ainsi que la liberté de manifester peut être pleinement garantie.

Seulement, cela ne peut se faire que dans le respect des règles et principes constitutionnels, des droits et libertés que la Constitution garantit et dont vous êtes le gardien.

Or cette loi, au prétexte de mieux garantir la sécurité, porte une nouvelle atteinte aux libertés de nos concitoyens.

S'il incombe aux législateurs que nous sommes de trouver un juste équilibre entre sécurité et liberté, il vous revient de contrôler que l'équilibre proposé est nécessaire et proportionné, d'autant plus lorsqu'il s'agit de la liberté d'expression, particulièrement précieuse pour la démocratie. Nous pensons que tel n'est pas le cas en l'espèce et nous nous en remettons à vous.

¹ Communiqué de presse de la Commission des Lois du Sénat, 6 mars 2019, disponible en lien [<http://www.senat.fr/presse/cp20190306a.html>].

C'est ce que nous allons nous attacher à démontrer dans la présente saisine.

En effet, diverses dispositions de la loi que nous vous déférons portent atteinte à la Constitution. Il en va ainsi de l'interdiction administrative de participer à une manifestation (I), du nouveau délit de dissimulation du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation (II) et de certaines modalités de l'interdiction pénale de manifester, concernant les personnes mises en examen et placées sous contrôle judiciaire (III).

I. SUR L'INTERDICTION ADMINISTRATIVE DE MANIFESTER

3. L'article 3 de la loi que nous vous déférons autorise le préfet à interdire à une personne de participer à une manifestation déclarée ou dont il a connaissance, si elle constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public (alinéa 2). Il doit alors préciser la manifestation concernée et l'étendue géographique de l'interdiction, laquelle doit demeurer proportionnée aux circonstances, sans pouvoir excéder les lieux de la manifestation et leurs abords immédiats. Le domicile et le lieu de travail de cette personne ne peuvent être couverts par l'interdiction (alinéa 3). Le préfet de son lieu de résidence peut également l'obliger à « pointer » auprès de toute autorité désignée, au moment de la manifestation (alinéa 4).

De surcroît, ce dernier peut également lui interdire de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national, pendant un mois maximum, s'il apparaît qu'elle est susceptible de participer à une autre manifestation ou à une succession de manifestations (alinéa 5).

Plusieurs aspects de ce nouveau dispositif de police administrative encourent votre censure. Tel est certainement le cas de l'interdiction générale et continue de manifester (B), mais tel pourrait d'abord être le cas du principe même de l'interdiction administrative de manifester, qui vous conduirait à déclarer l'ensemble de l'article 3 de la loi déférée contraire à la Constitution (A).

A) Sur le principe de l'interdiction administrative de manifester

4. L'article 3 de la loi déférée introduit un nouvel article L. 211-4-1 dans le code de sécurité intérieure, dont le premier alinéa pose le principe d'une interdiction préventive de manifester, destinée à prévenir des troubles d'une particulière gravité à l'ordre public. Pour autant, il porte atteinte à la liberté constitutionnelle de manifester (a) et il est rédigé de telle sorte qu'il contrevient à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi (b).

a) Sur le droit d'expression collective des idées et des opinions

5. Nous savons que vous n'avez pas expressément reconnu valeur constitutionnelle à la liberté de manifestation. Pour autant, vous la rattachez explicitement à la liberté d'expression, en ce qu'elle constitue un droit d'expression collective des idées et des opinions (décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Rec. p. 170).

Ce rattachement est en réalité essentiel car il « traduit l'idée que la liberté d'expression peut s'exercer collectivement et **qu'elle mérite alors la même protection constitutionnelle que lorsqu'elle s'exerce de manière individuelle** » (« Commentaire » de la 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]).

Cela signifie, d'abord, que vous lui attachez une importance fondamentale car, selon une formule que vous reprenez à de multiples reprises, « 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** » (décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, Rec. p. 107).

Cela signifie, ensuite, « que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent **être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi** » (même décision).

Même si nous savons que « la liberté de manifestation bénéficie d'un régime juridique moins favorable que la liberté de réunion » (« Commentaire » de la décision n° 2016-535 QPC, précité), il résulte de ce qui précède que la liberté de manifester ou, plus précisément, le droit d'expression collective des idées et des opinions doit être préservé en ce que son exercice constitue une condition de la démocratie.

La restriction ou la privation est bien possible, mais à de strictes conditions. Une mesure privative ou restrictive de ce droit doit ainsi être nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

6. L'alinéa 1^{er} du nouvel article L. 211-4-1 du code de sécurité intérieure, introduit par l'article 3 de la loi contestée, prévoit les conditions auxquelles une personne peut se voir préventivement privée de son droit de participer à une manifestation sur la voie publique.

Toutefois, ces conditions, en plus d'être énoncées de façon peu intelligible (*infra*, points 9 et suivants), risquent de conduire à ce que des personnes soient privées de

l'exercice de ce droit constitutionnel dans une mesure qui n'est ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée à l'objectif poursuivi.

Nous avons bien conscience – la loi prend soin de le préciser – qu'il s'agit de prévenir « *une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public* ». Nous n'ignorons pas non plus que la prévention des atteintes à l'ordre public est un objectif de valeur constitutionnelle, qui justifie des restrictions au droit d'expression collective des idées et des opinions (*décisions n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, précitée et n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]*).

7. L'alinéa litigieux prévoit ainsi qu'une telle mesure privative du droit de participer à une manifestation sur la voie publique est prise à l'encontre d'une personne « *lorsque, par ses agissements à l'occasion de manifestations sur la voie publique ayant donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens ou **par la commission d'un acte violent à l'occasion de l'une de ces manifestations**, [elle] constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public* ».

Si les atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ou les dommages importants aux biens peuvent être objectivement déterminés, tel n'est pas le cas de la commission d'un acte violent, par la personne concernée.

La violence d'un acte ne peut être appréciée que de façon subjective, d'autant plus que, en l'espèce, l'appréciation résultera du préfet lui-même, c'est-à-dire de l'autorité prenant l'arrêté d'interdiction, ce qui laisse craindre un haut risque d'arbitraire.

La seule façon de rendre cette appréciation plus objective serait de la faire résulter d'une autorité tierce et, en particulier, d'un juge qui aurait condamné la personne concernée pour la commission d'un acte violent. Ce serait également le seul moyen permettant de garantir pleinement la présomption d'innocence, préservée par l'article 9 de la Déclaration de 1789.

Mais cela ne paraît pas résulter de la loi, laquelle permettrait ainsi au seul préfet de considérer qu'une personne a commis un acte violent au cours d'une manifestation précédente, pour lui interdire de participer à une manifestation à venir.

Une telle justification ne paraît pas adaptée à la privation prononcée du droit d'expression collective des idées et des opinions.

8. De surcroît, la loi ne prévoit aucune proportionnalité de la mesure. Plus exactement, la seule proportionnalité qu'elle mentionne concerne l'étendue

géographique de l'interdiction, laquelle « doit être proportionnée aux circonstances », selon l'alinéa 3 de l'article 3 contesté.

Mais rien n'est précisé quant à l'interdiction elle-même. Si nous savons que toute restriction de police se doit d'être nécessaire et proportionnée, nous craignons toutefois que, faute pour la loi de prévoir des conditions précises, des mesures disproportionnées puissent être prises.

Cela concerne particulièrement les limites temporelles.

En effet, la loi laisse entendre qu'à partir du moment où une personne a participé à des manifestations ayant conduit à des débordements ou des troubles à l'ordre public, elle puisse, *ad vitam*, faire l'objet d'une interdiction de manifester. En d'autres termes, s'agissant d'une mesure préventive de police administrative, rien n'interdit que les faits concernés puissent avoir été commis il y a fort longtemps, alors même que le comportement de la personne concernée a pu changer depuis lors ou que l'action soit prescrite sur le plan pénal.

Par conséquent, cette possibilité offerte à une autorité administrative d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique et de la priver ainsi d'un droit constitutionnellement garanti, bien qu'elle poursuive l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public, opère de façon inadaptée et disproportionnée.

Pour cette seule raison, l'article 3 de la loi déférée devra être déclaré contraire à la Constitution.

b) Sur la clarté, l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi

9. Si ce premier moyen ne devait pas suffire à vous convaincre, vous pourrez constater que les conditions prévues par la loi ne sont pas énoncées de façon claire, intelligible et accessible.

En effet, il résulte de votre jurisprudence, d'une part, que « le principe de clarté de la loi découle de l'article 34 de la Constitution » (décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, Rec. p. 49). D'autre part, « l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 » (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, Rec. p. 72).

Ces règles constitutionnelles imposent au législateur « d'adopter **des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques** afin de prémunir les sujets de droit **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 » (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, précitée).

Si vous avez dernièrement réservé l'exigence de clarté de la loi à la seule loi pénale, vous n'avez pas abandonné cette jurisprudence pour autant, en continuant de retenir l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi pour justifier les mêmes obligations à l'égard du législateur, auquel vous ajoutez l'exigence que ce dernier exerce « *pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34* » (décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, Rec. p. 88).

Enfin, cela peut vous conduire à « *procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui [vous] est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité* » (décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, précitée).

10. L'article 3, alinéa 2 contesté prévoit les conditions auxquelles une personne peut faire l'objet d'une interdiction de participer à une manifestation.

Cette personne doit d'abord constituer une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public.

Cette menace doit ensuite résulter d'agissements ou d'un acte commis au cours de manifestations précédentes, auxquelles elle doit donc avoir préalablement participé.

Enfin, loi prévoit deux conditions alternatives.

Soit il faut qu'au cours « *de manifestations* », des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes et des dommages importants aux biens ait eu lieu du fait des agissements de la personne concernée.

Soit il faut que la personne concernée ait commis un acte violent à l'occasion de l'une de ces manifestations.

De prime abord, les conditions paraissent claires. Elles laissent pourtant place à de nombreux doutes.

En premier lieu, les atteintes graves à l'intégrité physique des personnes et les dommages importants aux biens sont-ils cumulatifs ou alternatifs ? En d'autres termes, peut-on justifier une interdiction à partir de manifestations où il n'y aurait eu que des dommages importants aux biens, non des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ?

En deuxième lieu, ces atteintes graves et ces dommages importants doivent-ils être le fait de la personne elle-même ? Autrement dit, faut-il que ce soit elle qui ait commis les uns et les autres, ou les uns ou les autres (en fonction de la réponse à l'interrogation précédente) ? Si oui, cela signifie que le seul préfet peut considérer que des faits constitutifs d'infractions pénalement répréhensibles sont matérialisés, en lieu et place du juge. Sinon, comment comprendre la formule retenue par la loi : « **par ses agissements à l'occasion de manifestations sur la voie publique ayant donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens** » ? De quels agissements s'agit-il ?

En troisième et dernier lieu, la loi laisse supposer que la commission d'un seul acte violent (dont la qualification encourt les griefs précédemment soulevés aux points 5 et suivants) « à l'occasion de l'une de ces manifestation » suffit à justifier l'interdiction. Cela signifie-t-il que la participation à une seule manifestation peut alors suffire ou bien faut-il que la personne ait participé à plusieurs manifestations (« ces manifestations »), tout en n'ayant commis qu'un seul acte violent, à l'occasion d'une seule d'entre elles ?

Les interrogations sont nombreuses. Elles laissent place à des doutes tout aussi nombreux. Surtout, la loi ne permet pas d'y apporter des réponses claires, en raison de formules équivoques.

11. Ce sera donc au préfet d'apporter les réponses idoines et de dissiper les doutes, alors que s'agissant des conditions d'interdiction d'exercice d'un droit constitutionnel, qui plus est l'un des plus précieux, cette tâche incombe au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution et, notamment, de son alinéa 2 et même de l'article 4 de la Déclaration de 1789.

En outre, en n'adoptant pas des dispositions suffisamment précises, le législateur fait courir un risque d'arbitraire, permettant que des décisions soient prises sur le fondement de considérations subjectives, là où elles ne devraient s'appuyer que sur des données objectives.

Par conséquent, tant pour le caractère inadapté et disproportionné auquel pourrait donner lieu une interdiction de manifester que pour le caractère équivoque des dispositions litigieuses, il vous faudra déclarer contraire à la Constitution l'article 3, alinéa 2 de la loi déférée. Les autres alinéas n'en étant pas détachables, ce sera donc l'ensemble de l'article 3 qui devra être déclaré inconstitutionnel.

B) Sur l'interdiction générale et continue de manifester

12. Si vous ne deviez pas nous suivre sur l'inconstitutionnalité de l'ensemble de l'article 3 de la loi que nous vous déférons, au moins censurerez-vous son alinéa 5 qui

autorise le préfet du lieu de résidence de la personne concernée par une interdiction de manifester, de « *lui interdire de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée qui ne peut excéder un mois* ».

Cette disposition autorise ainsi le préfet à prendre une interdiction générale (pour l'ensemble du territoire) – alors que, rappelons-le, il a normalement une compétence territorialement limitée – et continue, pour une durée certes limitée. Cela contrevient tant au droit constitutionnel de manifester (a) qu'à la liberté d'aller et venir (b).

a) Sur le droit d'expression collective des idées et des opinions

13. Comme nous l'avons précédemment développé, la liberté de manifestation est garantie en tant que droit d'expression collective des idées et des opinions (*supra*, points 5 et suivants). Les restrictions qui lui sont apportées doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées.

Or en permettant que l'interdiction de manifester puisse être prononcée pour « *l'ensemble du territoire national* » et « *pour une durée qui ne peut excéder un mois* », la loi apporte au droit de manifester une restriction manifestement disproportionnée.

14. Vous retenez fréquemment que le caractère disproportionné d'une restriction résulte de son aspect général et non limité.

Ainsi, la faculté offerte aux juridictions de l'application des peines et au service pénitentiaire d'insertion et de probation de demander à l'état-major de sécurité et à la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure « *toute information* » qu'ils « *jugent utile* » au bon déroulement du suivi et du contrôle des personnes condamnées, sans définir la nature des informations concernées, ni limiter leur champ porte « *une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée* », alors même qu'il s'agissait de poursuivre un objectif d'intérêt général (décision n° 2016-569 QPC du 23 septembre 2016, *Syndicat de la magistrature et autre [Transaction pénale par officier de police judiciaire – Participation des conseils départementaux de prévention de la délinquance et des zones de sécurité prioritaires à l'exécution des peines]*).

De même, la mention, dans un registre accessible au public, de certaines informations sur la manière dont une personne entend disposer de son patrimoine, sans préciser la qualité ni les motifs justifiant la consultation du registre, ni limiter le cercle des personnes ayant accès aux données de ce registre, porte « *au droit au respect de la vie privée une atteinte manifestement disproportionnée au regard de*

l'objectif poursuivi » (décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, Mme Helen S. [Registre public des trusts]).

Il en va encore de même, en matière de liberté d'expression, lorsque le législateur prévoit une peine obligatoire, sans considération des circonstances d'espèce, comme « *l'inéligibilité obligatoirement prononcée pour certains délits de presse punis d'une peine d'emprisonnement* » (décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique).

Ainsi, la seule possibilité d'interdire à une personne de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire nationale paraît disproportionnée au regard de l'objectif de préservation de l'ordre public, fût-il constitutionnellement garanti. Rien n'empêche, en effet, qu'un arrêté soit pris pour chaque manifestation déclarée ou dont l'autorité administrative a connaissance.

15. Cette disproportion est d'autant plus flagrante que l'interdiction peut s'étaler dans le temps, dans l'hypothèse purement hypothétique – la redondance est voulue – de manifestations successives.

D'une part, cette hypothèse est « *purement hypothétique* » puisque, par définition, au moment où l'interdiction est prononcée, les manifestations à venir ne sont pas déclarées et l'autorité administrative ne peut dès lors n'en avoir qu'une vague connaissance, au mieux.

D'autre part, la loi, qui limite à un mois la durée maximale de l'interdiction, permettrait néanmoins qu'elle soit renouvelée, sans limitation. Cette interdiction, déjà générale, deviendrait alors absolue, car permanente ou presque.

Par conséquent, cette possibilité offerte au préfet d'interdire à une personne de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national, pour une durée qui ne peut excéder un mois renouvelable, devra être déclarée contraire à la Constitution, en ce qu'elle restreint le droit d'expression collective des idées et des opinions de façon manifestement disproportionnée.

b) Sur la liberté d'aller et venir

16. Si cette disproportion ne devait pas suffire pour déclarer ce dispositif inconstitutionnel, encore pourriez-vous le faire en vous appuyant sur la restriction apportée à la liberté d'aller et venir.

Cette dernière est constitutionnellement garantie en ce qu'elle est une composante de la liberté personnelle, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. Vous veillez alors à ce que le législateur, lorsqu'il la restreint,

opère une conciliation équilibrée entre elle et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public (*décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]*).

Cela vaut tout particulièrement pour la possibilité offerte au préfet d'instituer des périmètres de sécurité, au sein desquels l'accès et la circulation des personnes sont réglementés et des mesures de contrôle mises en œuvre, notamment pour des raisons de lutte contre le terrorisme, ainsi que cela est permis par l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure. Un tel arrêté préfectoral ne peut être pris que pendant un mois, mais peut être renouvelé, comme dans le cas d'espèce.

Cela vous a conduit à retenir que, « *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* » (*décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]*).

Si, *a minima*, vous pourriez émettre la même réserve d'interprétation, nous pensons que ce qui vaut en matière spécifique de lutte contre le terrorisme ne s'applique pas à des cas plus généraux de préservation de l'ordre public.

Il vous revient dès lors, conformément à votre jurisprudence, d'opérer un contrôle de la proportionnalité de la restriction de cette liberté d'aller et venir au regard de l'objectif poursuivi (*décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Rec. p. 252*).

17. L'interdiction de prendre part à une manifestation, en ce qu'elle peut être étendue à tout le territoire national, pour une durée (renouvelable) d'un mois maximum, porte atteinte à la liberté d'aller et venir. Cela d'autant plus qu'elle peut être assortie d'une obligation de répondre aux convocations de toute autorité désignée par le préfet.

Ainsi, la personne concernée pourrait non seulement se voir interdire l'accès à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national, mais aussi se voir contrainte de demeurer en un lieu décidé par le préfet, à chaque fois qu'il y aurait une manifestation pendant le mois d'application de la mesure, renouvelé, le cas échéant.

Si l'on peut déjà difficilement admettre que l'interdiction de participer à des manifestations, étendue à l'ensemble du territoire, puisse être compatible avec le droit constitutionnel d'expression collective des idées et des opinions, on peut encore plus difficilement imaginer que l'interdiction de circuler sur le territoire national, à chaque fois qu'une manifestation est organisée, soit conforme à la liberté constitutionnelle d'aller et venir.

Par conséquent, cette possibilité offerte au préfet d'étendre l'interdiction de manifester à l'ensemble du territoire national, pendant une durée d'un mois, devra être déclarée inconstitutionnelle, également en ce qu'elle porte une atteinte à la liberté d'aller et venir manifestement disproportionnée.

II. SUR LE DELIT DE DISSIMULATION DU VISAGE

18. L'article 6 de la loi déferée introduit un nouvel article dans le code pénal, qui élève la dissimulation volontaire du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation en délit, alors qu'elle n'est constitutive, jusqu'à présent, que d'une contravention, punie d'une contravention de cinquième classe. Ce délit est ainsi passible, désormais, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Il peut être constitué dès lors qu'une personne a) « dissimule volontairement **tout ou partie de son visage** sans motif légitime », b) « au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique », c) « au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public **sont commis ou risquent d'être commis** ».

Ce nouveau délit est ainsi plus étendu que la contravention actuelle car il permet de réprimer la dissimulation totale ou partielle du visage (là où la contravention ne réprime que la dissimulation totale), effectuée au cours ou à l'issue de la manifestation (là où la contravention ne réprime que la dissimulation au cours de la manifestation), où des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis (là où la contravention ne mentionne pas cette question de troubles à l'ordre public).

En prévoyant des conditions si extensives et imprécises pour la qualification de ce délit, le législateur n'a pas exercé pleinement sa compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution et il a porté atteinte au principe de légalité des délits et des peines, garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

En effet, vous retenez 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 »*

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, Rec. p. 70

Cela vous conduit notamment à veiller à ce que le législateur définisse suffisamment les éléments constitutifs d'une infraction (*décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*).

Cela s'applique également à l'égard de notions du langage courant mais dont la loi ne donne pas de définition suffisamment précise, permettant de caractériser une infraction. C'est ainsi que vous avez jugé le délit d'inceste contraire à la Constitution, en ce qu'il pouvait concerner tout membre de la famille et s'abstenait ainsi « de désigner précisément les personnes qui doivent être regardées, au sens de cette qualification, comme membres de la famille » (*décision n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, M. Claude N. [Définition des délits et crimes incestueux], Rec. p. 446*).

Ainsi que vous avez veillé à l'éclaircir dans le « Commentaire » de cette décision, « la référence à la notion de famille ne pouvait apparaître comme répondant aux critères de précision de la loi pénale. On ne pouvait retenir, comme le soutenait le Gouvernement dans ses observations, qu'elle vise toutes les personnes qui présentent un lien de parenté ou d'alliance. Une telle définition permettrait une extension indéfinie du champ de l'incrimination » (« Commentaire » de la décision n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, précitée)

19. L'article 6 contesté procède exactement de même : la généralité des termes retenus ne permettent pas de caractériser avec suffisamment de précision le délit de dissimulation du visage. Il laisse ainsi place à de nombreuses interrogations, portant alors atteinte au principe constitutionnel de légalité des délits et des peines.

En incluant la dissimulation seulement partielle du visage, qu'en est-il, par exemple, du port de lunettes de soleil, d'une casquette, d'un bonnet qui descendrait sur le front ou d'une écharpe qui remonterait sur le menton ? Ce sont certes des interrogations très factuelles mais qui ne manqueront pas de se poser au juge pénal, qui ne pourra trouver aucune réponse dans la loi.

De même, en permettant que l'infraction soit constituée à partir de troubles à l'ordre public commis « à l'issue » d'une manifestation sur la voie publique, le législateur ne délimite pas clairement le champ d'application *rationæ temporis* de l'infraction. Est-ce que cela se limite à la seule dispersion des manifestants, alors que, tant qu'ils ne sont pas totalement dispersés, on peut considérer que la manifestation est toujours en cours ? Sinon, quelle est la limite temporelle ? La question peut notamment se poser à l'égard de manifestations qui s'étalent dans le temps, tel l'épisode récent « Nuit debout ».

Enfin et surtout, en incluant parmi les éléments constitutifs de l'infraction le simple risque de commission de troubles à l'ordre public, son champ d'application matérielle est particulièrement imprécis et étendu.

Pourrait ainsi être poursuivie une personne qui a partiellement dissimulé son visage et qui se trouve dans une zone à proximité d'une manifestation qui vient de se terminer, au cours de laquelle on pouvait considérer qu'il aurait pu y avoir des troubles à l'ordre public.

Le législateur ne définit nullement les éléments permettant de caractériser ce risque : s'agit-il de suppositions de l'autorité administrative ? De l'appréciation du juge pénal au moment où il statue ?

N'oublions pas que lorsque le juge statuera sur la condamnation, la manifestation sera nécessairement terminée, rendant peu nécessaire la condition d'un risque hypothétique de troubles à l'ordre public pour caractériser l'infraction.

N'oublions pas non plus que désormais, malheureusement, lors de la totalité ou de la quasi-totalité des manifestations sur la voie publique, il y a un risque de troubles à l'ordre public, rendant ainsi cette condition peu opératoire car elle couvrirait purement et simplement toutes les manifestations.

Par conséquent, les termes insuffisamment clairs et précis de définition de l'infraction de dissimulation du visage lors d'une manifestations contreviennent à l'article 34 de la Constitution et au principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

L'article 6 de la loi déferée devra donc être déclaré contraire à la Constitution.

III. SUR L'INTERDICTION PENALE DE MANIFESTER

20. L'article 7 de la loi que nous vous déférons revoit les modalités de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publiques, déjà prévue par l'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure.

Son article 8 prévoit, quant à lui, que les personnes mises en examen et placées sous contrôle judiciaire peuvent faire l'objet d'une telle interdiction, dans des lieux décidés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention.

Selon votre jurisprudence, vous admettez la constitutionnalité de telles mesures restrictives de liberté, mais à certaines conditions :

*« 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*** »

Décision n° 2010-80 QPC du 17 décembre 2010, M. Michel F.
[Mise à la disposition de la justice], Rec. p. 408

Or en matière de mesures destinées à sauvegarder l'ordre public, il ressort de votre jurisprudence constante que vous fixez également des conditions précises pour qu'elles puissent être édictées :

« 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° 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, Rec. p. 89

Ainsi, s'il est possible pour le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention de prendre des mesures restrictives de liberté à l'égard d'une personne mise en examen et placée sous contrôle judiciaire, justifiée par la sauvegarde de l'ordre public, de telles mesures doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées et ne pas engendrer un déséquilibre avec, notamment, la liberté d'aller et venir.

21. La liberté d'aller et venir est effectivement constitutionnellement préservée, comme vous l'avez rappelé et ainsi que nous l'avons déjà exposé (*supra*, point 16), en ce qu'elle résulte de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

De même, s'agissant de mesures relatives à la procédure pénale prises au nom de la sauvegarde de l'ordre public, vous vous assurez qu'elles ne font pas l'objet d'« une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions », ainsi que l'impose l'article 9 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, M. Jean-Victor C. [Fichier empreintes génétiques], Rec. p. 220).

22. L'article 8 contesté permet au juge d'instruction ou au juge des libertés et de la détention d'interdire à une personne mise en examen et placée sous contrôle judiciaire de « participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux déterminés » par ces juges.

Par nature, une telle mesure restreint tant la liberté d'aller et de venir que le droit d'expression collective des idées et des opinions. Elle paraît notamment motivée par des raisons de sauvegarde de l'ordre public, par exemple lorsqu'il s'agit d'une personne poursuivie pour des actes répréhensibles, commis lors d'une manifestation.

Néanmoins, elle n'est assortie d'aucune garantie concernant la prise en compte de considérations de lieu et de temps. En particulier, si le juge doit fixer les lieux où l'interdiction s'applique, rien ne paraît l'empêcher de décider qu'elle s'appliquera à l'ensemble du territoire national. De même, elle a vocation à s'appliquer pendant toute la durée de la mise en examen et du placement sous contrôle judiciaire, laquelle peut être de plusieurs mois, voire dépasser une année.

N'oublions pas qu'il s'agit là de personnes mises en examen et qui n'ont donc pas été déclarées coupables par une autorité judiciaire. Elles sont ainsi présumées innocentes, cette présomption étant elle-même constitutionnellement garantie en vertu de l'article 9 de la Déclaration de 1789.

Une telle mesure permet donc de prononcer une interdiction générale (applicable sur tout le territoire national) et absolue (sans limitation de durée autre que celle de la mise en examen) d'exercer un droit constitutionnellement garanti parmi les plus précieux (*cf. supra, point 5*) : le droit d'expression collective des idées et des opinions. Elle apporte ainsi à la liberté d'aller et de venir une restriction qui ne paraît ni adaptée, ni nécessaire, ni proportionnée.

De surcroît, elle présente une rigueur qui ne serait pas nécessaire à la poursuite des auteurs d'infractions, notamment à propos de la sauvegarde de l'ordre public.

Pour ces deux raisons et faute d'avoir prévu des garanties légales suffisantes à ces exigences constitutionnelles, cette disposition devra être déclarée contraire à la Constitution.

Pour tous ces motifs et ceux que vous relèveriez d'office, les requérants vous invitent à censurer les dispositions contestées de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

Nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, d'agréer l'expression de notre haute considération.