



Décision n° 2020 - 803 DC

Loi organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel – 2020

Sommaire

- I. La réglementation de la circulation des personnes et des véhicules (1° du paragraphe I de l'article 1^{er}).....4**
- II. La fermeture de certains lieux ou catégories d'établissements accueillant du public et la réglementation de certaines manifestations ou réunions sur la voie publique ou les lieux ouverts au public (second alinéa du 2° et 3° du paragraphe I de l'article 1^{er})..... 14**
- III. Instauration d'une peine délictuelle pour la violation réitérée des mesures de réglementation et d'interdiction prises après la fin de l'état d'urgence sanitaire (paragraphe VII de l'article 1^{er}) 16**

Table des matières

I. La réglementation de la circulation des personnes et des véhicules (1° du paragraphe I de l'article 1^{er}).....	4
A. Normes de référence.....	4
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	4
- Article 2	4
- Article 4	4
2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946	4
- Onzième alinéa.....	4
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	4
Sur la liberté d'aller et de venir.....	4
- 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.....	4
- 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	5
- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003– Loi pour la sécurité intérieure.....	5
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 – Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.....	6
- Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 – M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]	7
- 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]	8
- 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]	8
- Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018– M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]	10
- Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 - Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.....	11
- Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 – Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions	12
II. La fermeture de certains lieux ou catégories d'établissements accueillant du public et la réglementation de certaines manifestations ou réunions sur la voie publique ou les lieux ouverts au public (second alinéa du 2° et 3° du paragraphe I de l'article 1^{er}).....	14
A. Normes de référence.....	14
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	14
- Article 11	14
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	14
Sur le droit d'expression collective des idées et des opinions	14
- 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]	14
- Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019 - Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.....	15

III. Instauration d'une peine délictuelle pour la violation réitérée des mesures de réglementation et d'interdiction prises après la fin de l'état d'urgence sanitaire (paragraphe VII de l'article 1^{er}) 16

A. Normes de référence..... 16

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 16

- Article 8 16

2. Constitution du 4 octobre 1958 16

- Article 34 16

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 16

Sur la compétence du législateur pour la détermination des crimes et délits..... 16

- Décision n° 82-145 DC du 10 novembre 1982 - Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail 16

- Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998 - Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile..... 17

- Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité 18

- Décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011 - M. Jérémy M. [Conduite après usage de stupéfiants] 18

- Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012 - M. Georges R. [Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades] 19

- Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 - Loi relative à la transparence de la vie publique 20

- Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 - Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière..... 20

- Décision n° 2014-448 QPC du 6 février 2015 - M. Claude A. [Agression sexuelle commise avec une contrainte morale]..... 21

- Décision n° 2016-608 QPC du 24 janvier 2017 - Mme Audrey J. [Délit de communication irrégulière avec un détenu]..... 22

- 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 22

- Décision n° 2017-634 QPC du 2 juin 2017 - M. Jacques R. et autres [Sanction par l'AMF de tout manquement aux obligations visant à protéger les investisseurs ou le bon fonctionnement du marché] 23

- Décision n° 2018-710 QPC du 1er juin 2018 - Association Al Badr et autre [Infraction à l'obligation scolaire au sein des établissements privés d'enseignement hors contrat] 24

- Décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020 - M. Oussman G. et autres [Violations réitérées du confinement]..... 24

I. La réglementation de la circulation des personnes et des véhicules (1^o du paragraphe I de l'article 1^{er})

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.

2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

- Onzième alinéa

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

Sur la liberté d'aller et de venir

- 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° 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**

- SUR LES ARTICLES 11 A 13 :

6. Considérant que ces articles prévoient de nouvelles modalités de visite des véhicules par les officiers de police judiciaire et les agents placés sous leur contrôle ; que les auteurs des deux saisines reprochent à ces articles de porter des atteintes excessives au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile, à la liberté d'aller et venir et à la liberté individuelle ; que, selon eux, ils font une place insuffisante au juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle, dans le déroulement de la procédure ; que les articles critiqués seraient enfin entachés d'une incompétence négative en raison de l'imprécision qui affecterait leur formulation ;

- 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° 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'eu égard 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 ;

- SUR LES PARAGRAPHES I ET II DE L'ARTICLE 90 :

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 ;

56. Considérant qu'il s'ensuit que les paragraphes I et II de l'article 90 de la loi déferée, qui constituent un ensemble indivisible, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- **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 1er 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° 2017-684 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]**

– 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 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 1er 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° 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]**

. 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]**

– 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.

- **Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 - Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie**

– Sur l'article 26 :

85. L'article 26 insère un nouveau deuxième alinéa à l'article L. 513-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cet alinéa prévoit que l'étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, auquel un délai de départ volontaire a été accordé en application du paragraphe II de l'article L. 511-1 du même code, peut être contraint à résider dans un lieu désigné par l'autorité administrative.

86. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de permettre d'imposer un lieu de résidence à un étranger à qui l'administration a pourtant accordé un délai de départ volontaire pour quitter le territoire, sans donc qu'il constitue une menace pour l'ordre public ou que fassent défaut des garanties de représentation suffisantes. Il en résulterait une violation de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale.

87. 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 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 de 1946.

88. Les dispositions contestées permettent d'obliger un étranger, soumis à une obligation de quitter le territoire français et bénéficiant d'un délai de départ volontaire, à résider dans un lieu déterminé par l'administration. Leur application est susceptible de se cumuler avec celle du premier alinéa de l'article L. 513-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui permet d'astreindre l'étranger à se présenter à l'autorité administrative ou aux services de police ou aux unités de gendarmerie pour y indiquer ses diligences dans la préparation de son départ. Les dispositions contestées autorisent également l'administration à prescrire à l'étranger la remise de son passeport ou de tout autre document justificatif de son identité, dans les conditions prévues à l'article L. 611-2 du même code. Si l'étranger se soustrait à ces nouvelles obligations, l'autorité administrative peut, en application du dernier alinéa du paragraphe II de l'article L. 511-1, l'obliger à quitter sans délai le territoire français, ce qui peut alors entraîner son assignation à résidence ou son placement en rétention en application, respectivement, du 5° de l'article L. 561-2 et de l'article L. 551-1.

89. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer le suivi de l'exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière bénéficiant d'un délai de départ volontaire. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

90. En deuxième lieu, les dispositions contestées n'autorisent ni la définition d'un périmètre de circulation restreint ni la fixation de plages horaires pendant lesquelles l'intéressé devrait se maintenir au lieu défini par l'administration. Si leur application peut se cumuler avec celle du premier alinéa de l'article L. 513-4 mentionné ci-dessus, elles ne sont assorties d'aucune obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, à la différence des mesures d'assignation à résidence prévues aux articles L. 561-1 et L. 561-2. Il en résulte que les dispositions contestées instaurent une simple obligation de fixer sa résidence en un lieu déterminé par l'administration.

91. En dernier lieu, la durée de cette obligation ne peut excéder le délai de départ volontaire, lequel est en principe fixé au maximum à trente jours à compter de la notification de l'obligation de quitter le territoire français, un délai supérieur ne pouvant être retenu qu'à titre exceptionnel, en application du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 511-1, s'il apparaît nécessaire de tenir compte de circonstances propres à chaque cas.

92. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre, d'une part, la 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 et le droit de mener une vie familiale normale. Les griefs tirés de la méconnaissance de ces exigences constitutionnelles doivent donc être écartés.

93. Le deuxième alinéa de l'article L. 513-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est donc conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 – Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions**

– Sur les dispositions de l'article 3 relatives aux transports, aux établissements recevant du public, aux lieux de réunion et aux réquisitions :

14. Les 2° à 4° de l'article 3 modifient les 1°, 5° et 7° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, qui permettent au Premier ministre, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, de prendre certaines mesures de réglementation des transports, des établissements recevant du public et des lieux de réunion et d'ordonner des réquisitions.

15. Le président du Sénat demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité de ces dispositions à la liberté personnelle. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de permettre aux pouvoirs publics de réquisitionner des personnes, même dans le cas où celles-ci ne seraient pas nécessaires à l'usage de biens ou au fonctionnement de services eux-mêmes réquisitionnés. Il en résulterait une violation de la liberté personnelle, de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'entreprendre.

16. Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous ... la protection de la santé ». Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

17. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et 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, le droit au respect de la vie privée garanti par cet article 2, la liberté d'entreprendre qui découle de cet article 4, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration.

18. Le 1° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique permet au Premier ministre de réglementer ou d'interdire la circulation des personnes et des véhicules et de réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage. Ces dispositions portent atteinte à la liberté d'aller et de venir.

19. Le 5° du même paragraphe autorise le Premier ministre à ordonner la fermeture provisoire et à réglementer l'ouverture des établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion. Ces dispositions portent atteinte à la liberté d'entreprendre et, en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, au droit d'expression collective des idées et des opinions.

20. Le 7° du même paragraphe permet au Premier ministre d'ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire.

21. En premier lieu, les mesures mentionnées ci-dessus ne peuvent être prononcées que lorsque l'état d'urgence sanitaire a été déclaré. Celui-ci ne peut être déclaré, en vertu de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, qu'« en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population ». Ensuite, en vertu de l'article L. 3131-14 du même code, ces mesures cessent d'avoir effet au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire. Celui-ci, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai d'un mois, être prorogé par une loi qui en fixe la durée, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19. Enfin, en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 3131-15, les mesures contestées ne peuvent être prises qu'aux seules fins de garantir la santé publique. Selon le paragraphe III du même article, elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Le juge est chargé de s'assurer que ces mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent.

22. En second lieu, d'une part, en application du 5° du paragraphe I de l'article L. 3131-15, les mesures relatives aux établissements recevant du public et aux lieux de réunion, lesquels ne s'étendent pas aux locaux à usage d'habitation, doivent se concilier avec la préservation de l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité. D'autre part, les réquisitions de personnes, de biens et de services permises par le 7° du même paragraphe I doivent être « nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ». En outre, ces réquisitions donnent lieu à indemnisation, dans les conditions prévues par le code de la défense.

23. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

24. Par conséquent, les 1°, 5° et 7° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

II. La fermeture de certains lieux ou catégories d'établissements accueillant du public et la réglementation de certaines manifestations ou réunions sur la voie publique ou les lieux ouverts au public (second alinéa du 2° et 3° du paragraphe I de l'article 1^{er})

A. Normes de référence

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **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

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

- **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 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 » ;

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° 2019-780 DC du 4 avril 2019 - Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations**

– Sur les normes de référence :

8. Aux termes de 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 ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, 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 et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

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

10. 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. 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.

III. Instauration d'une peine délictuelle pour la violation réitérée des mesures de réglementation et d'interdiction prises après la fin de l'état d'urgence sanitaire (paragraphe VII de l'article 1^{er})

A. Normes de référence

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

- **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.

2. 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 ;

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

Sur la compétence du législateur pour la détermination des crimes et délits

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

2. Considérant qu'il est allégué par les sénateurs auteurs de la saisine que les dispositions de ce texte peuvent avoir pour effet de rendre passibles de peines correctionnelles ou contraventionnelles les personnes qui auraient méconnu certaines des stipulations figurant dans des conventions ou accords qui, même ayant fait l'objet de mesures d'extension, ne demeurent pas moins des conventions de droit privé ; que l'on ne saurait admettre que soit ainsi instituée une source conventionnelle du droit pénal ; que, d'ailleurs, le texte critiqué aboutit à ce que certains des éléments constitutifs de délits ou de contraventions se trouvent définis non par la loi ou par le règlement, mais par des stipulations émanant de personnes privées ; qu'enfin, les dispositions en question conduiraient à appliquer un régime de peines unique à des obligations variables et serait ainsi contraire au principe de l'égalité des citoyens devant la loi ;

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 ;

5. Considérant que, loin de violer le principe de l'égalité devant la loi, les dispositions en question en assurent au contraire l'exacte application ; qu'en effet, en l'absence de telles dispositions, les personnes valablement soustraites dans les conditions visées par loi à l'application du droit commun par l'effet de clauses dérogatoires se verraient exempter de toute répression pénale en cas de manquement aux obligations résultant desdites clauses et bénéficieraient ainsi, par rapport aux personnes soumises au droit commun, d'un privilège pénal dont on chercherait vainement la justification ;

- **Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998 - Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile**

- SUR L'ARTICLE 13 :

5. Considérant que l'article 13 de la loi complète, par un alinéa, l'article 21 ter de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 selon lequel les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement notamment de l'infraction d'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger en France prévue par l'article 21 de ladite ordonnance ; qu'il résulte de la modification opérée par l'article 13 de la loi déferée que les dispositions de l'article 21 ter "ne sont pas applicables aux associations à but non lucratif à vocation humanitaire, dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur, et aux fondations, lorsqu'elles apportent, conformément à leur objet, aide et assistance à un étranger séjournant irrégulièrement en France" ;

6. Considérant que les députés auteurs de la saisine exposent, d'une part, que la liberté d'association faisant partie des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, seul "le législateur peut réglementer la vie des associations", sans pouvoir soumettre à un contrôle préalable la constitution d'associations ; qu'en conséquence, en renvoyant à un arrêté du ministre de l'intérieur la fixation de la liste des associations pouvant bénéficier d'une immunité pénale, le législateur a violé l'article 34 de la Constitution et méconnu le principe de la liberté d'association ; qu'ils font valoir, d'autre part, que la disposition critiquée opérerait une discrimination entre les associations contraire au principe d'égalité devant la loi ;

7. Considérant qu'en application de l'article 34 de la Constitution, il revient au législateur, compte tenu des objectifs qu'il s'assigne en matière d'ordre public s'agissant de l'entrée, du séjour et de la circulation des étrangers, et qui peuvent notamment justifier un régime de sanctions pénales applicables tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, de fixer, dans le respect des principes constitutionnels, les règles concernant la détermination des crimes et délits qu'il crée, ainsi que les peines qui leur sont applicables ; qu'il peut aussi prévoir, sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle et, en particulier, du principe d'égalité, que certaines personnes physiques ou morales bénéficieront d'une immunité pénale ; qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de la légalité des délits et des peines posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la nécessité pour le législateur de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale, de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour permettre la détermination des auteurs d'infractions et d'exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, et de fixer dans les mêmes conditions le champ d'application des immunités qu'il instaure ; qu'en soumettant à l'appréciation du ministre de l'intérieur la "vocation humanitaire" des associations, notion dont la définition n'a été précisée par aucune loi et de la reconnaissance de laquelle peut résulter le bénéfice de l'immunité pénale en cause, la disposition critiquée fait dépendre le champ d'application de la loi pénale de décisions administratives ; que, dès lors, nonobstant le pouvoir du juge pénal d'apprécier, conformément aux dispositions de l'article 111-5 du code pénal, la légalité de tout acte administratif, ladite disposition porte atteinte au principe de légalité des délits et des peines et méconnaît l'étendue de la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ;

8. Considérant qu'il y a lieu, en conséquence, pour le Conseil constitutionnel, de déclarer contraire à la Constitution, dans le texte de l'alinéa nouveau ajouté par l'article 13 de la loi déferée à l'article 21 ter de

l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, les mots "dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur" ; qu'il résulte par ailleurs des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement que les mots précités sont inséparables des autres dispositions de l'article 13 de la loi ; qu'il convient en conséquence de déclarer contraire à la Constitution l'article 13 de la loi déferée ; qu'il appartient au juge, conformément au principe de légalité des délits et des peines, d'interpréter strictement les éléments constitutifs de l'infraction définie par l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, notamment lorsque la personne morale en cause est une association à but non lucratif et à vocation humanitaire, ou une fondation, apportant, conformément à leur objet, aide et assistance aux étrangers ;

- **Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité**

- SUR L'ARTICLE 28 :

40. Considérant que l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 définit et réprime les infractions d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire français et sur celui d'un autre Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 ; que l'article 28 de la loi déferée modifie cet article 21, notamment en vue d'étendre la répression à l'aide à « l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire d'un Etat partie au protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, signée à Palerme le 12 décembre 2000 » ;

41. Considérant que les auteurs des deux saisines mettent en cause la conformité à la Constitution du 6° de l'article 28, qui ajoute au I de l'article 21 un alinéa selon lequel « ... la situation irrégulière de l'étranger est appréciée au regard de la législation de l'Etat membre ou de l'Etat partie intéressé... » ; que, selon eux, en faisant ainsi dépendre l'infraction d'une législation étrangère, alors que son élément intentionnel ne pourrait être apprécié qu'au regard du droit français, cette disposition violerait le principe de la légalité des délits et des peines tel qu'il résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

42. Considérant que la disposition critiquée se borne à définir un élément constitutif inhérent à toute infraction transnationale d'aide au séjour irrégulier d'un étranger ; que de telles incriminations, établies par la loi pénale française en application des conventions internationales à laquelle la France est partie, ne se heurtent à aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ; que leur est de plein droit applicable le principe énoncé à l'article 121-3 du code pénal selon lequel il n'y a point de délit sans intention de le commettre ; que, dans ces conditions, la disposition contestée ne méconnaît pas l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011 - M. JérémY M. [Conduite après usage de stupéfiants]**

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa, du paragraphe I de l'article L. 235-1 du code de la route : « Toute personne qui conduit un véhicule ou qui accompagne un élève conducteur alors qu'il résulte d'une analyse sanguine qu'elle a fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants est punie de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende » ;

2. Considérant que, selon le requérant, en ne prévoyant ni taux de substance illicite détectable dans le sang ni durée entre la prise de stupéfiants et la conduite, ces dispositions portent atteinte au principe de légalité des délits et des peines ainsi qu'au principe de nécessité des peines ;

3. Considérant, d'une part, 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, d'autre part, que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... » ; que 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 des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; 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 ;

5. Considérant, en premier lieu, que, d'une part, il était loisible au législateur d'instituer une qualification pénale particulière pour réprimer la conduite lorsque le conducteur a fait usage de stupéfiants ; qu'à cette fin, il a précisé que l'infraction est constituée dès lors que l'usage de produits ou de plantes classés comme stupéfiants est établi par une analyse sanguine ; que, d'autre part, il appartient au pouvoir réglementaire, sous le contrôle du juge compétent, de fixer, en l'état des connaissances scientifiques, médicales et techniques, les seuils minima de détection témoignant de l'usage de stupéfiants ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le législateur aurait méconnu le principe de légalité des délits en omettant de préciser la quantité de produits stupéfiants présents dans le sang pour que l'infraction soit constituée doit être écarté ;

6. Considérant, en second lieu, que la disposition contestée réprime d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende le fait de conduire un véhicule alors qu'une analyse sanguine révèle que le conducteur a fait usage de stupéfiants ; que, compte tenu des risques induits par le comportement réprimé, les peines encourues ne sont pas manifestement disproportionnées ;

7. Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 235-1 du code de la route n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012 - M. Georges R. [Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DES PRINCIPES DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DE PROPORTIONNALITÉ DES PEINES :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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 » ; que les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

5. Considérant qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que l'indemnité versée en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades en application de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime constitue un droit pour leur propriétaire ; que ce droit, naissant de la décision d'abattage, peut être retiré en tout ou partie au propriétaire qui a commis une infraction aux dispositions du Titre II du Livre II du code rural et de la pêche maritime et aux règlements pris pour leur application ; que la décision administrative de retrait d'indemnité constitue une sanction ayant le caractère d'une punition ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent ;

7. Considérant que les dispositions contestées font expressément référence aux règles zoosanitaires contenues dans le Titre II du Livre II du code rural et de la pêche maritime et dans les règlements pris pour son application et auxquels sont tenus, en raison de leur qualité, les propriétaires d'animaux ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'exigence d'une définition claire et précise des infractions sanctionnées ;

8. Considérant, en second lieu, que les dispositions contestées instituent une sanction administrative susceptible de se cumuler avec les sanctions pénales prévues aux articles L. 228-1 et R. 228-1 du code rural et de la pêche maritime ; que le principe d'un tel cumul n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

9. Considérant que, toutefois, lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence ; que, sous cette réserve, l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime n'est pas contraire au principe de proportionnalité des peines ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 9, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés ;

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

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au principe de la légalité des délits et des peines :

57. Considérant que le principe de la légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à l'institution d'un délit réprimant la méconnaissance, par une personne, d'une injonction qui lui est adressée par une autorité administrative ; que le grief tiré de ce que le paragraphe II de l'article 26 méconnaît le principe de la légalité des délits et des peines doit être écarté ;

- **Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 - Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière**

- SUR L'ARTICLE 61 :

53. Considérant que l'article 61 instaure des sanctions en cas de défaut de réponse ou de réponse partielle à une mise en demeure de produire certains éléments déclaratifs relatifs aux actionnaires, aux filiales et aux participations ; que le 1° de son paragraphe I introduit un nouveau paragraphe IV dans l'article 1763 du code général des impôts prévoyant une amende de 1 500 euros, ou 10 % des droits rappelés si ce dernier montant est plus élevé, pour chaque manquement constaté par personne ou groupement de personnes au titre d'un exercice lorsque le défaut de réponse ou la réponse partielle porte sur les listes des personnes ou groupement de personnes prévues en application des dispositions des articles 53 A, 172, 172 bis et 223 du même code ; que le 2° de son paragraphe I rétablit un article 1763 A prévoyant une amende de même montant, « pour chaque manquement constaté par entité au titre d'un exercice » lorsque le défaut de réponse ou la réponse partielle porte sur la déclaration prévue au paragraphe IV de l'article 209 B du même code ; que le paragraphe II de l'article 61 prévoit une application de ces nouvelles sanctions aux déclarations dont l'obligation de dépôt arrive à échéance à compter de l'entrée en vigueur de la loi ;

54. Considérant que les requérants contestent les critères retenus pour les manquements aux dispositions de l'article 61, qui seraient insuffisamment objectifs et précis ; qu'ils soutiennent également que le principe de proportionnalité des peines est méconnu ;

55. Considérant, en premier lieu, 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 » ; qu'en faisant référence aux listes des personnes ou groupements de personnes de droit ou de fait prévues en application des dispositions des articles 53 A, 172, 172 bis et 223 du code général des impôts, le nouveau paragraphe IV de l'article 1763 du même code vise à réprimer le manquement à des obligations qui ne résultent pas directement de la loi elle-même mais des mesures réglementaires qu'exige son application ; qu'il en va de même à l'article 1763 A rétabli dans le code général des impôts qui fait référence à « la déclaration prévue au paragraphe IV de l'article 209 B » du même code, alors que ce paragraphe ne fait que mentionner les obligations déclaratives de la personne morale qui doivent

être fixées par décret en Conseil d'État ; que, toutefois, en réprimant l'absence de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure de produire des documents exigés par des mesures réglementaires d'application, le législateur a défini lui-même les comportements constitutifs de ces infractions sans méconnaître le principe de la légalité des délits ;

56. Considérant, en second lieu, qu'en prévoyant de réprimer le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure de produire certains documents d'une amende de 1 500 euros ou 10 % des droits rappelés si ce dernier montant est plus élevé, pour chaque manquement constaté au titre d'un exercice, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au regard du manquement et des conséquences qui peuvent en résulter au regard des impôts à acquitter par le contribuable ;

57. Considérant que les dispositions de l'article 61, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-448 QPC du 6 février 2015 - M. Claude A. [Agression sexuelle commise avec une contrainte morale]**

4. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « 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 » ; 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 » ;

5. Considérant, en premier lieu, 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 pour exclure l'arbitraire ;

6. Considérant que, pour que le crime de viol ou le délit d'agression sexuelle soit constitué, la juridiction de jugement doit constater que les faits ont été commis avec « violence, contrainte, menace, ou surprise » ; qu'ainsi, la contrainte est au nombre des éléments constitutifs de ces infractions ;

7. Considérant qu'en précisant que la contrainte peut résulter de la différence d'âge existant entre une victime mineure et l'auteur des faits et de l'autorité de droit ou de fait que celui-ci exerce sur cette victime, la seconde phrase de l'article 222-22-1 du code pénal a pour seul objet de désigner certaines circonstances de fait sur lesquelles la juridiction saisie peut se fonder pour apprécier si, en l'espèce, les agissements dénoncés ont été commis avec contrainte ; qu'elle n'a en conséquence pas pour objet de définir les éléments constitutifs de l'infraction ; qu'il s'ensuit que, dès lors qu'il ne résulte pas de ces dispositions qu'un des éléments constitutifs du viol ou de l'agression sexuelle est, dans le même temps, une circonstance aggravante de ces infractions, ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de légalité des délits ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au principe de légalité des délits et des peines doit être écarté ;

8. Considérant, en second lieu, que 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 des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; 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 ;

9. Considérant qu'en disposant que la contrainte, constitutive du crime de viol ou du délit d'agression sexuelle, « peut résulter de la différence d'âge existant entre une victime mineure et l'auteur des faits et de l'autorité de droit ou de fait que celui-ci exerce sur cette victime » alors que, par ailleurs, la peine encourue par l'auteur de ces infractions est aggravée lorsqu'il a, sur la victime, une autorité de droit ou de fait, les dispositions contestées n'instituent pas une sanction pénale qui méconnaît les principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

- **Décision n° 2016-608 QPC du 24 janvier 2017 - Mme Audrey J. [Délit de communication irrégulière avec un détenu]**

– Sur le fond :

4. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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 ». Selon 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 ». 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 pour exclure l'arbitraire.

5. D'une part, les dispositions contestées répriment la communication, par tout moyen, avec une personne détenue. Par exception, elles prévoient que cette communication peut être autorisée dans les cas prévus par des dispositions de nature réglementaire, sans préciser les motifs pouvant justifier ces autorisations ni en définir le cadre. D'autre part, la prérogative ainsi conférée au pouvoir réglementaire est susceptible d'être exercée indépendamment des dispositions législatives qui autorisent et organisent la communication avec une personne détenue.

6. S'il est possible au législateur de fixer les règles relatives à la communication avec les détenus compte tenu des contraintes inhérentes à la détention, il s'en est remis en l'espèce au pouvoir réglementaire pour déterminer la portée du délit de communication irrégulière avec une personne détenue. Il en résulte que le législateur, qui n'a pas fixé lui-même le champ d'application de la loi pénale, a méconnu les exigences découlant du principe de légalité des délits et des peines.

7. Ainsi, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les mots « ainsi que de communiquer par tout moyen avec une personne détenue, » figurant au premier alinéa de l'article 434-35 du code pénal doivent être déclarés contraires à la Constitution.

- **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**

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi :

32. Selon le Président du Sénat, en ne définissant pas les représentants d'intérêts de façon suffisamment précise, tout en les soumettant à des sanctions pénales, le législateur a méconnu le principe de légalité des délits et des peines. Les députés requérants contestent l'imprécision de la définition du représentant d'intérêts, en ce qu'elle fait référence à une activité « principale ou régulière » d'influence sur la décision publique. Ces dispositions méconnaîtraient ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Les sénateurs requérants critiquent également l'imprécision de la définition du représentant d'intérêts, qui serait inintelligible et entachée d'incompétence négative.

33. L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, dans sa rédaction issue de la loi déferée, définit les représentants d'intérêts, d'une part, comme les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, en entrant en communication avec l'un des responsables publics énumérés aux 1° à 7° de cet article. Sont également des représentants d'intérêts, d'autre part, les personnes physiques qui ne sont pas employées par une de ces personnes morales et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant aux mêmes conditions.

34. L'article 18-9 de la même loi punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute autorité pour

la transparence de la vie publique, les informations qu'il est tenu de fournir en application de l'article 18-3. Le premier alinéa de l'article 18-10 punit des mêmes peines le fait, pour un représentant d'intérêts que la Haute autorité a préalablement mis en demeure de respecter les obligations déontologiques prévues à l'article 18-5, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation. Le second alinéa de l'article 18-10 punit des mêmes peines le fait, pour un représentant d'intérêts que le président d'une assemblée parlementaire a préalablement mis en demeure de respecter les règles déterminées par le bureau de cette assemblée en application de l'article 18-4, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation.

35. En faisant référence à une activité d'influence sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, les dispositions contestées définissent le représentant d'intérêts en termes suffisamment clairs et précis. En exigeant que cette activité soit exercée de façon « principale ou régulière », le législateur a entendu exclure du champ de cette définition les personnes exerçant une activité d'influence à titre seulement accessoire et de manière peu fréquente. Il en résulte que les dispositions contestées ne sont ni entachées d'incompétence négative, ni contraires à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

36. En revanche, en édictant des délits réprimant la méconnaissance d'obligations dont le contenu n'est pas défini par la loi, mais par le bureau de chaque assemblée parlementaire, le législateur a méconnu le principe de légalité des délits et des peines. Le second alinéa de l'article 18-10 de la loi du 11 octobre 2013, dans sa rédaction résultant de l'article 25 de la loi déferée, est donc contraire à la Constitution. Il en va de même, par voie de conséquence, de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 4 quinquies de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dans la même rédaction, des mots « , à l'exception du second alinéa de l'article 18-10, » figurant aux deuxième et septième alinéas du paragraphe IV de l'article 25 de la loi déferée, ainsi que du quatrième alinéa du même paragraphe IV.

- **Décision n° 2017-634 QPC du 2 juin 2017 - M. Jacques R. et autres [Sanction par l'AMF de tout manquement aux obligations visant à protéger les investisseurs ou le bon fonctionnement du marché]**

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

6. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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 ». Les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. L'exigence d'une définition des manquements réprimés se trouve satisfaite, en matière administrative, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent.

7. En application des dispositions contestées, l'autorité des marchés financiers peut prononcer une sanction administrative dont le montant maximum est de cent millions d'euros à l'encontre de toute personne qui, sur le territoire français ou à l'étranger, s'est livrée à tout manquement aux obligations définies par des dispositions législatives, réglementaires ou des règles professionnelles visant à protéger les investisseurs contre les opérations d'initiés, les manipulations de cours et la diffusion de fausses informations et, d'autre part, à tout autre manquement de nature à porter atteinte à la protection des investisseurs ou au bon fonctionnement du marché.

8. D'une part, il ressort des travaux parlementaires qu'en sanctionnant « tout autre manquement de nature à porter atteinte à la protection des investisseurs ou au bon fonctionnement du marché », le législateur a entendu uniquement réprimer des manquements à des obligations définies par des dispositions législatives ou réglementaires ou par des règles professionnelles.

9. D'autre part, les dispositions contestées sanctionnent les manquements aux obligations édictées afin de protéger les investisseurs sur les marchés financiers et afin d'assurer le bon fonctionnement de ceux-ci. Les personnes soumises à ces obligations le sont ainsi en raison de leur intervention sur ces marchés.

10. Enfin, en tout état de cause, le fait pour le législateur de prévoir une sanction administrative réprimant des manquements définis par le pouvoir réglementaire n'est pas contraire au principe de légalité des délits et des peines.

11. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance de ce principe de légalité des délits et des peines doit être écarté.

- **Décision n° 2018-710 QPC du 1er juin 2018 - Association Al Badr et autre [Infraction à l'obligation scolaire au sein des établissements privés d'enseignement hors contrat]**

. En ce qui concerne la légalité du délit :

6. Les dispositions contestées répriment le fait pour le directeur d'un établissement privé d'enseignement accueillant des classes hors contrat de n'avoir pas pris, malgré la mise en demeure de l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, les dispositions nécessaires pour assurer un enseignement conforme à l'objet de l'instruction obligatoire et de n'avoir pas procédé à la fermeture de ces classes.

7. La caractérisation du délit suppose que l'établissement d'enseignement privé ait préalablement fait l'objet d'une mise en demeure adressée à son directeur par l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, comportant les dispositions nécessaires afin que l'enseignement qui y est dispensé soit conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, tel que défini par les articles L. 131-1-1 et L. 131-10 du code de l'éducation. En particulier, l'article L. 131-1-1 dispose que le « droit de l'enfant à l'instruction a pour objet de lui garantir, d'une part, l'acquisition des instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique et, d'autre part, l'éducation lui permettant de développer sa personnalité, son sens moral et son esprit critique d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, de partager les valeurs de la République et d'exercer sa citoyenneté ».

8. D'une part, l'incrimination contestée réprime non le fait de ne pas s'être conformé à l'objet de l'instruction obligatoire, mais le fait de ne pas avoir respecté les obligations imposées par la mise en demeure ni, à défaut, procédé à la fermeture des classes.

9. D'autre part, pour que les dispositions contestées satisfassent au principe de légalité des délits et des peines, la mise en demeure adressée au directeur de l'établissement doit exposer de manière précise et circonstanciée les mesures nécessaires pour que l'enseignement dispensé soit mis en conformité avec l'objet de l'instruction obligatoire.

10. Enfin, en exigeant la fermeture « de ces classes » plutôt que celle de l'établissement dans son ensemble, le législateur a entendu seulement viser les classes hors contrat, dans la mesure où les établissements privés d'enseignement peuvent également accueillir des classes sous contrat avec l'État.

11. Dès lors, sous la réserve énoncée au paragraphe 9, les dispositions instituant le délit contesté ne revêtent pas un caractère équivoque et sont suffisamment précises pour garantir contre le risque d'arbitraire.

- **Décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020 - M. Oussman G. et autres [Violations réitérées du confinement]**

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

9. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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 ». Selon 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 ». 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 pour exclure l'arbitraire.

10. Le 2° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique permet au Premier ministre, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré et pour garantir la santé publique, d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé. Les dispositions contestées répriment la violation de cette interdiction lorsqu'elle est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même interdiction ont déjà été verbalisées. La violation de cette interdiction est alors punie de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

11. En premier lieu, ni la notion de verbalisation qui désigne le fait de dresser un procès-verbal d'infraction ni la référence aux « déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé » ne présentent de caractère imprécis ou équivoque. Par ailleurs, en retenant comme élément constitutif du délit le fait que la personne ait été précédemment verbalisée « à plus de trois reprises », le législateur n'a pas adopté des dispositions imprécises. En particulier, ces dispositions ne permettent pas qu'une même sortie, qui constitue une seule violation de l'interdiction de sortir, puisse être verbalisée à plusieurs reprises.

12. En second lieu, d'une part, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a réprimé la méconnaissance de l'interdiction de sortir qui peut être mise en œuvre lorsqu'est déclaré l'état d'urgence sanitaire. Il a défini les éléments essentiels de cette interdiction. Il y a ainsi apporté deux exceptions pour les déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé. S'il ressort des travaux préparatoires que le législateur n'a pas exclu que le pouvoir réglementaire prévoie d'autres exceptions, celles-ci ne peuvent, conformément au dernier alinéa de l'article L. 3131-15, que viser à garantir que cette interdiction soit strictement proportionnée aux risques sanitaires encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu. D'autre part, le législateur a prévu que le délit n'est constitué que lorsque la violation de l'interdiction de sortir est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même interdiction ont déjà été verbalisées. Ainsi, le législateur a suffisamment déterminé le champ de l'obligation et les conditions dans lesquelles sa méconnaissance constitue un délit.

13. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté.