



Décision n° 2020-889 QPC

Technique de l'encerclement dans le cadre du maintien de l'ordre

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel - 2021

Sommaire

- I. Contexte de la disposition contestée 4**
- II. Constitutionnalité de la disposition contestée 13**

Table des matières

I. Contexte de la disposition contestée	4
A. Disposition contestée	4
1. Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité	4
- Article 1	4
B. Évolution de la disposition contestée	4
1. Version initiale	4
- Article 1 de la loi n° 95-73	4
2. Version issue de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne	4
- Article 1 de la loi n° 95-73	4
3. Version issue de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure	5
- Article 1 de la loi n° 95-73	5
4. Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure	5
- Article 19	5
- Code de la sécurité intérieure	5
- Article L. 111-1	5
C. Autres dispositions	6
1. Code de la sécurité intérieure	6
- Article L. 131-1	6
- Article L. 131-2	6
- Article L. 131-2-1	6
- Article L. 131-3	6
- Article L. 131-4	6
- Article L. 131-5	7
- Article L. 131-6	7
- Article L. 211-1	7
- Article L. 211-2	7
- Article L. 211-3	7
- Article L. 211-4	8
- Article L. 211-9	8
- Article L. 211-10	8
- Article L. 211-12	8
- Article L. 211-14	9
2. Code général des collectivités territoriales	9
- Article L. 2212-1	9
- Article L. 2212-2	9
- Article L. 2214-1	10
- Article L. 2214-4	10
- Article L. 2215-1	10
3. Code pénal	11
- Article 431-1	11
- Article 431-3	11
D. Doctrine administrative	12
1. Instruction du ministère de l'intérieur du 21 avril 2017 relative au maintien de l'ordre public par la police nationale	12
- 5.1. L'emploi de la force	12
- 7.2.4 Les mesures périphériques de sécurisation des manifestants	12

2. Schéma national du maintien de l'ordre. Ministère de l'intérieur. 16 septembre 2020

12

- 3.1.4.....12

II. Constitutionnalité de la disposition contestée 13

A. Normes de référence..... 13

1. Constitution du 4 octobre 1958 13

- Article 34 13

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 14

1. Sur l'incompétence négative du législateur 14

- Décision n° 67-31 DC du 26 janvier 1967 - Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature 14

- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication 14

- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 - Loi d'orientation pour l'outre-mer 14

- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 - Loi de modernisation sociale 14

- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 - Loi pour la sécurité intérieure..... 15

- Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004 - Loi relative aux libertés et responsabilités locales 15

- Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 - Loi relative aux organismes génétiquement modifiés 15

- Décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009 - Loi pénitentiaire 15

- Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010 - SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale] 16

- Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011 - Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap..... 16

- Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012 - Fédération de l'énergie et des mines - Force ouvrière FNEM FO [Régimes spéciaux de sécurité sociale] 16

- Décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013 - M. Jory Orlando T. [Conditions d'attribution d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » au conjoint étranger d'un ressortissant français]..... 16

- Décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013 - M. Yacine T. et autre [Absence de contrat de travail pour les relations de travail des personnes incarcérées]..... 17

- Décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014 - M. Angelo R. [Organisation et régime intérieur des établissements pénitentiaires] 18

- Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015 - M. Johnny M. [Acte d'engagement des personnes détenues participant aux activités professionnelles dans les établissements pénitentiaires] 18

- Décision n° 2017-626 QPC du 28 avril 2017 - Société La Noé père et fils [Application des procédures collectives aux agriculteurs] 19

- Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 - Loi de finances pour 2019 20

- Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 -Force 5 [Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité] 20

I. Contexte de la disposition contestée

A. Disposition contestée

1. Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

- Article 1

Abrogé par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - art. 19 (V)

Modifié par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 1 () JORF 19 mars 2003

La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par décret, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

Nota : Loi 2003-239 du 18 mars 2003 art. 131 : les dispositions du présent article sont applicables à Mayotte.

B. Évolution de la disposition contestée

1. Version initiale

- Article 1 de la loi n° 95-73

La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

2. Version issue de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne

- Article 1 de la loi n° 95-73

Modifié par Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 - art. 1 () JORF 16 novembre 2001

La sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités.

A ce titre, elle est un devoir pour l'Etat, qui veille, sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté, à la défense de leurs institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics.

L'Etat associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, qui participent également à la politique de sécurité. D'autres personnes, morales et privées, et notamment les associations, les bailleurs sociaux et les entreprises de transport, peuvent concourir à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces contrats.

3. Version issue de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure

- Article 1 de la loi n° 95-73

Abrogé par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - art. 19 (V)

Modifié par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 1 () JORF 19 mars 2003

La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par décret, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

Nota : Loi 2003-239 du 18 mars 2003 art. 131 : les dispositions du présent article sont applicables à Mayotte.

4. Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure

- Article 19

Sont abrogés, sous réserve des dispositions de l'article 20 :

(...)

21° Les articles 1er, 3,10,10-1,10-2, l'article 17-1 à l'exception de son troisième alinéa, l'article 18, le premier alinéa de l'article 19, les articles 23,23-1 et 25-1, les 2° à 6° de l'article 31 et les I et I bis de l'article 36 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ;

(...)

- Code de la sécurité intérieure

Les dispositions annexées à la présente ordonnance constituent la partie législative du code de la sécurité intérieure.

(...)

LIVRE Ier : PRINCIPES GÉNÉRAUX ET ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

TITRE Ier : PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Chapitre Ier : Sécurité publique

- Article L. 111-1

La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

C. Autres dispositions

1. Code de la sécurité intérieure

Partie législative

LIVRE Ier : PRINCIPES GÉNÉRAUX ET ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ

TITRE III : COMPÉTENCES RESPECTIVES DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Chapitre Ier : Exercice des pouvoirs de police

Section 1 : Pouvoirs de police du maire

- Article L. 131-1

Modifié par ORDONNANCE n°2014-1543 du 19 décembre 2014 - art. 11

Le pouvoir de police du maire est défini aux chapitres II et III du titre Ier du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, sous réserve à Paris des dispositions de l'article L. 2512-13 du même code et dans la métropole de Lyon des dispositions de l'article L. 3642-2 du même code. Pour les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ce pouvoir est défini à la première section du chapitre II du titre IV du livre V de la deuxième partie du même code.

- Article L. 131-2

A Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs de police définis aux articles L. 2512-13 et L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales.

- Article L. 131-2-1

Création ORDONNANCE n°2014-1543 du 19 décembre 2014 - art. 11

Dans la métropole de Lyon, le président du conseil de la métropole exerce les pouvoirs de police mentionnés à l'article L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales.

Section 2 : Pouvoirs de police du président du conseil départemental

- Article L. 131-3

Modifié par LOI n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V)

Le président du conseil départemental exerce les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine du département, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, dans les conditions prévues à l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales.

Section 3 : Pouvoirs de police du représentant de l'Etat dans le département

- Article L. 131-4

Sous réserve de l'article L. 122-2, le représentant de l'Etat dans le département exerce les pouvoirs de police définis au chapitre V du titre Ier du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

Dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le représentant de l'Etat exerce en outre le pouvoir prévu à l'article L. 2521-1 du même code.

- **Article L. 131-5**

Modifié par LOI n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V)

Dans les conditions prévues par les dispositions du titre Ier du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat exerce son pouvoir de police dans les cas où il n'y aurait pas été pourvu par le maire.

Le représentant de l'Etat dans le département peut, dans les conditions prévues à l'article L. 3221-5 du même code, exercer les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine du département dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil départemental.

- **Article L. 131-6**

L'exercice des pouvoirs de police dans les communes où le régime de la police d'Etat a été établi est régi par le chapitre IV du titre Ier du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales. Dans les communes de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les dispositions de l'article L. 2542-10 du même code sont applicables.

LIVRE II : ORDRE ET SÉCURITÉ PUBLICS

TITRE Ier : ORDRE PUBLIC

Chapitre Ier : Prévention des atteintes à l'ordre public lors de manifestations et de rassemblements

Section 1 : Manifestations sur la voie publique

- **Article L. 211-1**

Création Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.

Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique.

Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux.

Les réunions publiques sont régies par les dispositions de l'article 6 de la loi du 30 juin 1881.

- **Article L. 211-2**

Modifié par LOI n° 2019-290 du 10 avril 2019 - art. 1

La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au représentant de l'Etat dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'Etat.

La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par au moins l'un d'entre eux ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté.

L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé.

- **Article L. 211-3**

Création Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.

Si les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public et à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut interdire, pendant les vingt-quatre heures qui la précèdent et jusqu'à dispersion, le port et le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal. L'aire géographique où s'applique cette interdiction se limite aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès, son étendue devant demeurer proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

- **Article L. 211-4**

Création Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.

Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu.

Le maire transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au représentant de l'Etat dans le département. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction.

Si le maire, compétent pour prendre un arrêté d'interdiction, s'est abstenu de le faire, le représentant de l'Etat dans le département peut y pourvoir dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

Section 3 : Attroupements

- **Article L. 211-9**

Création Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.

Un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet, adressées, lorsqu'ils sont porteurs des insignes de leur fonction, par :

1° Le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police ;

2° Sauf à Paris, le maire ou l'un de ses adjoints ;

3° Tout officier de police judiciaire responsable de la sécurité publique, ou tout autre officier de police judiciaire.

Il est procédé à ces sommations suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai.

Toutefois, les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent.

Les modalités d'application des alinéas précédents sont précisées par un décret en Conseil d'Etat, qui détermine également les insignes que doivent porter les personnes mentionnées aux 1° à 3° et les conditions d'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public.

- **Article L. 211-10**

Modifié par LOI n° 2019-290 du 10 avril 2019 - art. 9

L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens.

L'Etat peut également exercer une action récursoire contre les auteurs du fait dommageable, dans les conditions prévues au chapitre Ier du sous-titre II du titre III du livre III du code civil.

Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée.

Section 5 : Dispositions pénales

Sous-section 1 : Manifestations sur la voie publique

- **Article L. 211-12**

Création Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.

L'organisation sur la voie publique d'une manifestation n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions prévues par la loi, ayant fait l'objet d'une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée, ou ayant été interdite dans les conditions fixées

par la loi et la participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme sont réprimées dans les conditions prévues à la section 3 du chapitre Ier du titre III du livre IV du code pénal.

- **Article L. 211-14**

Création Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.

L'interdiction du territoire français peut être également prononcée, dans les conditions prévues par l'article 131-30 du code pénal, pour une durée de trois ans au plus, à l'encontre de tout étranger s'étant rendu coupable, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, des infractions prévues aux articles 222-9, 222-11 à 222-13, 322-3 et 322-6 du code pénal.

2. Code général des collectivités territoriales

Partie législative

DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE

LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES COMMUNAUX

TITRE Ier : POLICE

CHAPITRE II : Police municipale

- **Article L. 2212-1**

Création Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

- **Article L. 2212-2**

Modifié par LOI n°2014-1545 du 20 décembre 2014 - art. 11

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

CHAPITRE IV : Dispositions applicables dans les communes où la police est étatisée

- Article L. 2214-1

Création Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

Le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance.

Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

La suppression du régime de la police d'Etat dans une commune est opérée dans les mêmes formes et selon les mêmes critères.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

- Article L. 2214-4

Modifié par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 - art. 18 () JORF 7 mars 2007

Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage.

Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes.

Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

CHAPITRE V : Pouvoirs du représentant de l'Etat dans le département

- Article L. 2215-1

Modifié par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 - art. 29 () JORF 7 mars 2007

Modifié par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 3

La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;

4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.

Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

La rétribution par l'Etat de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale.

La rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition.

Dans le cas d'une réquisition adressée à une entreprise, lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, le montant de la rétribution est calculé d'après le prix commercial normal et licite de la prestation.

Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, à la demande de la personne requise, accorder une provision représentant tout ou partie de l'indemnité précitée, lorsque l'existence et la réalité de cette indemnité ne sont pas sérieusement contestables.

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du code de justice administrative.

Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

3. Code pénal

Partie législative

Livre IV : Des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique

Titre III : Des atteintes à l'autorité de l'Etat

Chapitre Ier : Des atteintes à la paix publique

Section 1 : Des entraves à l'exercice des libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation

- Article 431-1

Modifié par LOI n°2016-925 du 7 juillet 2016 - art. 2 (V)

Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation ou d'entraver le déroulement des débats d'une assemblée parlementaire ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté de création artistique ou de la liberté de la diffusion de la création artistique est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de coups, violences, voies de fait, destructions ou dégradations au sens du présent code, l'exercice d'une des libertés visées aux alinéas précédents est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Section 2 : De la participation délictueuse à un attroupement

- Article 431-3

Modifié par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - art. 8

Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.

Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure.

D. Doctrine administrative

1. Instruction du ministère de l'intérieur du 21 avril 2017 relative au maintien de l'ordre public par la police nationale

- 5.1. L'emploi de la force

Le cadre juridique d'emploi de la violence légitime est, à titre principal, celui de l'attroupement défini par l'article 431-3 du code pénal ; l'attroupement peut être dispersé par la force publique après sommations. L'autorité civile apprécie la réalité et l'intensité du risque de trouble à l'ordre public, ainsi que l'opportunité de la dispersion de l'attroupement.

Le principe et la finalité des sommations doivent être compris des participants.

Par exception à cette règle, en cas de circonstances exceptionnelles (violences, voies de faits contre les policiers ou bien si les policiers ne peuvent défendre autrement leur position), la force peut être utilisée sans les sommations contre les manifestants troublant gravement l'ordre public.

- 7.2.4 Les mesures périphériques de sécurisation des manifestants

En périphérie du dispositif de maintien de l'ordre, des mesures de circulation sont prises, dans un périmètre adaptable à l'évolution de la manifestation, afin d'assurer une sécurisation générale de ce dispositif. Ces mesures peuvent être mises en œuvre avec l'appui de policiers municipaux, le cas échéant.

En outre, dans des circonstances exceptionnelles de risque de troubles à l'ordre public et pour une courte durée, un périmètre de sécurité, constitué d'un cordon de policiers et d'une voie de sortie des manifestants, contrôlée et encadrée, peut être mis en œuvre autour de certains manifestants, lorsque ce dispositif est le seul moyen d'éviter des dommages importants.

2. Schéma national du maintien de l'ordre. Ministère de l'intérieur. 16 septembre 2020

- 3.1.4

Sans préjudice du non-enfermement des manifestants, condition de la dispersion, il peut être utile, sur le temps juste nécessaire, d'encercler un groupe de manifestants aux fins de contrôle, d'interpellation ou de prévention d'une poursuite des troubles. Dans ces situations, il est systématiquement laissé un point de sortie contrôlé aux personnes.

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- 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 ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur l'incompétence négative du législateur

- **Décision n° 67-31 DC du 26 janvier 1967 - Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature**

4. Considérant, par ailleurs, qu'un règlement d'administration publique ne peut fixer les conditions d'affectation desdits magistrats sans que la loi organique ait déterminé les garanties de nature à concilier les conséquences découlant du caractère temporaire des fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation avec le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège ;

- **Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication**

35. Considérant 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 » ; qu'en raison de l'insuffisance des règles énoncées par les articles 39 et 41 de la loi pour limiter les concentrations susceptibles de porter atteinte au pluralisme, le législateur a méconnu sa compétence au regard de l'article 34 de la Constitution ; qu'au demeurant, du fait des lacunes de la loi, risquent de se développer, en particulier dans une même zone géographique, des situations caractérisées par des concentrations, non seulement dans le domaine de l'audiovisuel, mais également au regard de l'ensemble des moyens de communication dont l'audiovisuel est une des composantes essentielles ;

36. Considérant qu'en l'état, les dispositions des articles 39 et 41 de la loi ne satisfont pas, à elles seules, à l'exigence constitutionnelle de préservation du pluralisme, ni dans le secteur de la communication audiovisuelle, ni dans celui de la communication en général ; que par suite, les articles 39 et 41 de la loi doivent être déclarés non conformes à la Constitution ; que, par voie de conséquence, doit être supprimée dans le texte de l'article 77 la mention de l'article 39 ;

37. Considérant en outre, que du fait des insuffisances des dispositions de la loi relatives au contrôle des concentrations, la Commission nationale de la communication et des libertés ne serait pas à même, dans l'exercice des compétences qu'elle tient des articles 28 à 31 de la loi, de faire pleinement droit à l'exigence constitutionnelle de limitation des concentrations afin d'assurer le respect du pluralisme ; qu'il suit de là, que les articles 28 à 31 de la loi doivent être regardés comme inséparables des articles 39 et 41 qui ne sont pas conformes à la Constitution ; que sont également inséparables de ces articles, dans le texte de l'article 10, la mention de l'article 31, dans le texte des articles 70 et 71, la mention des articles 30 et 31, dans le texte de l'article 90-III et dans celui de l'article 94, la référence aux articles 29 et 30 ; qu'enfin, compte tenu de ce qui précède, le deuxième alinéa de l'article 105 de la loi, qui se réfère aux articles 29 et 30 pour fixer la durée de validité d'autorisations précédemment délivrées ne peut être maintenu ;

- **Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 - Loi d'orientation pour l'outre-mer**

53. Considérant que les limitations ainsi apportées par l'article 14 à la liberté d'entreprendre ne sont pas énoncées de façon claire et précise ; qu'il y a lieu par suite de déclarer cet article contraire à l'article 34 de la Constitution ;

- **Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 - Loi de modernisation sociale**

25. Considérant que les articles 97 et 98 insèrent respectivement dans le code de commerce les articles L. 239-1 et L. 239-2 ; que la première de ces dispositions soumet la cessation d'activité d'un établissement ou d'une entité économique autonome entraînant la suppression d'au moins cent emplois à une décision des organes sociaux de direction et de surveillance, prise après consultation du comité d'entreprise et sur présentation, par le chef d'entreprise, d'une « étude d'impact social et territorial » dont le contenu est défini par décret en Conseil d'Etat ; que la seconde de ces dispositions impose la présentation d'une telle étude pour « tout projet de développement stratégique ... susceptible d'affecter de façon importante les conditions d'emploi et de travail » au sein de la société ; que les requérants jugent trop imprécises les notions « d'établissement » et « d'entité économique autonome » adoptées par l'article 97 ; que, selon la saisine des députés, la définition retenue pour le « projet de développement stratégique » mentionné à l'article 98 serait également lacunaire ;

26. Considérant que l'article L. 432-1-3 inséré dans le code du travail par l'article 106 de la loi déferée énonce, en son cinquième alinéa, que : « Le médiateur dispose dans le cadre de sa mission des plus larges pouvoirs pour

s'informer de la situation de l'entreprise » et, en son septième alinéa, que : « En cas d'acceptation par les deux parties, la recommandation du médiateur ... emporte les effets juridiques d'un accord au sens des articles L. 132-1 et suivants » ; que, selon les requérants, seraient insuffisamment définis les pouvoirs du médiateur et le régime juridique de sa recommandation, lorsqu'elle est acceptée par les parties ;

27. Considérant que l'article 119 insère dans le code précité un article L. 321-4-3 relatif au congé de reclassement ; qu'aux termes du troisième alinéa de ce nouvel article : « Le congé de reclassement est effectué pendant le préavis, dont le salarié est dispensé de l'exécution. Lorsque la durée du congé de reclassement excède la durée du préavis, le terme de ce dernier est reporté d'une durée égale à la durée du congé de reclassement restant à courir. Pendant cette période, le préavis est suspendu » ; qu'en vertu de son quatrième alinéa, pendant la période de suspension du préavis, le salarié bénéficie d'une rémunération mensuelle, à la charge de l'employeur, dont le montant est fixé conformément au 4 ° de l'article L. 322-4 ; qu'il est reproché à cet article d'être « difficilement compréhensible » en ce qu'il prévoit la suspension d'un préavis qu'il prolonge par ailleurs ;

28. Considérant que l'article 162 ajoute à la loi du 6 juillet 1989 susvisée un article 22-2 qui dresse la liste limitative des documents que le bailleur ne peut demander au candidat à la location en préalable à l'établissement du contrat de location ; que ces documents sont les suivants : " - photographie d'identité ; - carte d'assuré social ; - copie de relevé de compte bancaire ou postal ; - attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal " ; que, selon les sénateurs requérants, la portée de ce texte serait incertaine, dès lors que son interprétation « a contrario » permettrait au bailleur d'exiger, dans trois de ces cas, la production d'une copie et, dans le quatrième, celle d'un original ;

29. Considérant que le législateur n'a nullement méconnu la compétence qui est la sienne en vertu de l'article 34 de la Constitution ; que les articles 97, 98, 106, 119 et 162 ne sont pas entachés d'incompétence négative ;

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

14. Considérant, s'agissant des visites de véhicules réalisées en vue de constater des infractions flagrantes, que ces dispositions sont conformes aux exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées en raison de la condition à laquelle elles subordonnent les visites ; qu'elles ne méconnaissent pas l'article 66 de la Constitution ; qu'elles sont formulées en termes assez clairs et précis pour respecter la mission confiée au législateur par l'article 34 de celle-ci ;

Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004 - Loi relative aux libertés et responsabilités locales

36. Considérant que le législateur a ainsi décrit en termes suffisamment clairs, précis et intelligibles les transferts de compétences prévus par les articles 18, 22, 28, 73, 91 et 163 ; qu'il n'a ni méconnu la compétence qui est la sienne en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni porté atteinte aux exigences d'intelligibilité et de clarté de la loi ;

Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 - Loi relative aux organismes génétiquement modifiés

. En ce qui concerne le grief tiré de l'incompétence négative :

56. Considérant qu'en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques s'exerce « dans les conditions et les limites définies par la loi » ; 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 » et « la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; qu'elle détermine les principes fondamentaux « de la préservation de l'environnement » ;

57. Considérant qu'en se bornant à renvoyer de manière générale au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des informations qui ne peuvent en aucun cas demeurer confidentielles, le législateur a, eu égard à l'atteinte portée aux secrets protégés, méconnu l'étendue de sa compétence ; que, dès lors, le renvoi au décret en Conseil d'État opéré par le troisième alinéa de l'article L. 532-4-1 et le second alinéa du II de l'article L. 535-3, tels qu'ils résultent des neuvième et treizième alinéas de l'article 11 de la loi déferée, est contraire à la Constitution ;

Décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009 - Loi pénitentiaire

6. Considérant, en second lieu, que, pour le surplus, l'article 91 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer le régime disciplinaire des personnes détenues, de fixer le contenu des fautes et les différentes sanctions disciplinaires encourues selon le degré de gravité des fautes commises, de préciser la composition de la

commission de discipline ainsi que la procédure applicable ; qu'il appartiendra aux auteurs du décret de ne pas définir des sanctions portant atteinte aux droits et libertés dont ces personnes bénéficient dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention ; que, sous cette réserve, le renvoi au décret en Conseil d'État pour définir les sanctions encourues autres que le placement en cellule disciplinaire et le confinement en cellule individuelle ordinaire ne méconnaît pas la compétence du législateur ;

- **Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010 - SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale]**

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; 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 est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

- **Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011 - Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap**

10. Considérant que, d'autre part, pour les bâtiments et parties de bâtiments nouveaux, l'article 19 n'habilite pas le pouvoir réglementaire, comme il l'a fait à l'article 20, à fixer les exigences relatives à l'accessibilité que ceux-ci devraient respecter ; qu'aux termes des dispositions de cet article 19, dont la portée n'est pas éclairée par les travaux parlementaires, le législateur a confié au pouvoir réglementaire le soin de « fixer les conditions dans lesquelles des mesures de substitution peuvent être prises afin de répondre aux exigences de mise en accessibilité » prévues à l'article L. 111-7 ; qu'en adoptant de telles dispositions, qui ne répondent pas à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, le législateur n'a pas précisément défini l'objet des règles qui doivent être prises par le pouvoir réglementaire pour assurer l'accessibilité aux bâtiments et parties de bâtiments nouveaux ; que le législateur a ainsi méconnu l'étendue de sa compétence ; que, par suite, l'article 19 de la loi est contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012 - Fédération de l'énergie et des mines - Force ouvrière FNEM FO [Régimes spéciaux de sécurité sociale]**

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; 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 ;

- **Décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013 - M. Jory Orlando T. [Conditions d'attribution d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » au conjoint étranger d'un ressortissant français]**

3. Considérant, en premier lieu, que les dispositions du 4 ° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne portent que sur la délivrance de la carte de séjour temporaire à l'étranger marié à un ressortissant de nationalité française ;

4. Considérant que, par ailleurs, aux termes de l'article 12 de la loi du 15 novembre 1999 susvisée, « la conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France au sens du 7 ° de l'article 12 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, pour l'obtention d'un titre de séjour » ; que cet article 12 bis a été codifié dans l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'en vertu du 7 ° de ce dernier article, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit « à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, dont les liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens

avec la famille restée dans le pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus, sans que la condition prévue à l'article L. 311-7 soit exigée » ;

5. Considérant que la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de l'article 12 de la loi du 15 novembre 1999 susvisée n'a pas été renvoyée au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État ; que n'a pas davantage été renvoyée celle des dispositions du 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que les griefs fondés sur la situation particulière des personnes liées par un pacte civil de solidarité, dirigés contre le 4° de l'article L. 313-11 du même code sont inopérants ;

- **Décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013 - M. Yacine T. et autre [Absence de contrat de travail pour les relations de travail des personnes incarcérées]**

2. Considérant qu'aux termes de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale : « Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail » ;

3. Considérant que, selon les requérants, en excluant que les relations de travail des personnes incarcérées fassent l'objet d'un contrat de travail, sans organiser le cadre légal de ce travail, le législateur prive ces personnes de toutes les garanties légales d'exercice des droits et libertés reconnus par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'en outre, ces dispositions porteraient une atteinte manifeste au principe d'égalité et au respect dû à la dignité des personnes ;

4. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa du Préambule de 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances » ; qu'aux termes du sixième alinéa : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » ; que le septième alinéa prévoit que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; que le huitième alinéa dispose que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ;

5. Considérant que, d'une part, le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ; que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle ; que, d'autre part, l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion ; qu'il appartient, dès lors, au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le droit pénal et la procédure pénale, de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne ;

6. Considérant, d'une part, que les principales règles législatives relatives aux conditions de travail des personnes détenues figurent dans l'article 717-3 du code de procédure pénale ; que le premier alinéa de cet article prévoit que les activités de travail ainsi que les activités de formation sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés ; qu'en vertu de son deuxième alinéa, au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande ; que le troisième alinéa, outre qu'il prévoit que les relations de travail ne font pas l'objet d'un contrat de travail, précise qu'il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires ; que le quatrième alinéa prévoit que les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret et que le produit du travail des détenus ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire ; qu'en vertu du dernier alinéa, la rémunération des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance prévu par le code du travail, ce taux pouvant varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ;

7. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 susvisée : « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue » ;

8. Considérant que l'article 33 de la même loi prévoit, en outre, que la participation des personnes détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l'établissement par l'administration pénitentiaire d'un acte d'engagement, signé par le chef d'établissement et la personne détenue ;

que cet acte énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération et précise notamment les modalités selon lesquelles la personne détenue, « nonobstant l'absence de contrat de travail », bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail ;

9. Considérant qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits ; que, toutefois, les dispositions contestées de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale, qui se bornent à prévoir que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte aux principes énoncés par le Préambule de 1946 ; qu'elles ne méconnaissent pas davantage le principe d'égalité ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ;

- **Décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014 - M. Angelo R. [Organisation et régime intérieur des établissements pénitentiaires]**

6. Considérant que l'article 728 du code de procédure pénale, dans sa version antérieure à la loi du 24 novembre 2009 susvisée, confie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer l'organisation et le régime intérieur des établissements pénitentiaires ; que si l'article 726 du code de procédure pénale, dans sa rédaction antérieure à cette même loi, prévoit certaines mesures dont les personnes détenues peuvent faire l'objet à titre disciplinaire, aucune disposition législative ne prévoit les conditions dans lesquelles sont garantis les droits dont ces personnes continuent de bénéficier dans les limites inhérentes à la détention ; qu'en renvoyant au décret le soin de déterminer ces conditions qui incluent notamment les principes de l'organisation de la vie en détention, de la surveillance des détenus et de leurs relations avec l'extérieur, les dispositions contestées confient au pouvoir réglementaire le soin de fixer des règles qui relèvent de la loi ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ;

7. Considérant que la méconnaissance, par le législateur, de sa compétence dans la détermination des conditions essentielles de l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires prive de garanties légales l'ensemble des droits et libertés constitutionnellement garantis dont bénéficient les détenus dans les limites inhérentes à la détention ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 728 du code de procédure pénale, dans sa rédaction contestée, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015 - M. Johnny M. [Acte d'engagement des personnes détenues participant aux activités professionnelles dans les établissements pénitentiaires]**

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE PAR LE LÉGISLATEUR DE SA PROPRE COMPÉTENCE :

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; 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 ;

4. Considérant que, d'une part, le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ; que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle ; que, d'autre part, l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion ; qu'il appartient, dès lors, au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le droit pénal et la procédure pénale, de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne ;

5. Considérant qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues ; que celles-ci bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention ; qu'il en résulte que le législateur doit assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces droits et libertés que la Constitution garantit et, d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ainsi que les finalités qui sont assignées à l'exécution des peines privatives de liberté ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et la Nation « 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 » ;

7. Considérant que les dispositions contestées fixent des règles relatives à la relation de travail entre le détenu et l'administration pénitentiaire ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'étendue de sa compétence par le législateur dans des conditions affectant par elles-mêmes les droits qui découlent des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, qui n'est pas dirigé à l'encontre des dispositions législatives relatives à la protection de la santé et à la protection sociale des personnes détenues, doit être écarté ;

8. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances » ; qu'aux termes du sixième alinéa : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » ; que le septième alinéa prévoit que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; que le huitième alinéa dispose que « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ;

9. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 : « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue » ;

10. Considérant, d'autre part, que le deuxième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale prévoit qu'« au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande » ; que son troisième alinéa permet que les détenus exercent des activités professionnelles à l'extérieur des établissements pénitentiaires ; que les dispositions contestées imposent à l'acte d'engagement de la personne détenue de préciser les modalités selon lesquelles cette personne bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail ; qu'elles prévoient également que le chef d'établissement pénitentiaire, dans le cadre de la garantie de l'égalité de traitement en matière d'accès et de maintien à l'activité professionnelle des détenus, prend les mesures appropriées en faveur des personnes handicapées détenues ;

11. Considérant qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits ; que, toutefois, en subordonnant à un acte d'engagement signé par le chef d'établissement et la personne détenue la participation de cette dernière aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires et en renvoyant à cet acte d'engagement le soin d'énoncer les droits et obligations professionnels du détenu, dans des conditions qui respectent les dispositions de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 et sous le contrôle du juge administratif, les dispositions contestées ne privent pas de garanties légales les droits et libertés énoncés par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 dont sont susceptibles de bénéficier les détenus dans les limites inhérentes à la détention ; que par suite, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant par elles-mêmes les droits et libertés qui découlent des cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 doit être écarté ;

- **Décision n° 2017-626 OPC du 28 avril 2017 - Société La Noé père et fils [Application des procédures collectives aux agriculteurs]**

6. La seconde phrase de l'article L. 351-8 du code rural et de la pêche maritime se borne à préciser dans quel sens doit être entendu le terme « agriculteur » pour l'application de la loi du 25 janvier 1985 mentionnée ci-dessus. Depuis la codification des dispositions de cette loi au livre VI du code de commerce, la définition prévue à l'article L. 351-8 du code rural et de la pêche maritime s'applique aux dispositions de ce livre, en particulier à l'article L. 626-12 mentionné ci-dessus. Cette définition ne crée, en elle-même, aucune différence de traitement entre les agriculteurs personnes physiques et les agriculteurs personnes morales. La différence de traitement alléguée par la société requérante, à supposer qu'elle existe, ne pourrait résulter que de l'article L. 626-12 du code de commerce, qui n'a pas été soumis au Conseil constitutionnel. Dès lors, le grief dirigé contre la seconde phrase de l'article L. 351-8 du code rural et de la pêche maritime doit être écarté.

- **Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 - Loi de finances pour 2019**

72. Les requérants dénoncent plusieurs « lacunes, insuffisances et omissions » dont serait entachée la loi déferée. En particulier, ils dénoncent les insuffisances du montant des crédits de plusieurs programmes budgétaires et du niveau des plafonds des autorisations d'emplois de certains ministères. Ils critiquent également l'absence de « mesures correctives » de nature à améliorer le recouvrement de l'impôt, à assurer l'effectivité de la libre administration des collectivités territoriales et à garantir l'égalité entre les personnes résidant outre-mer et celles résidant en métropole. Le législateur aurait ainsi méconnu l'étendue de sa compétence et, dès lors, privé de garanties légales les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le principe de libre administration des collectivités territoriales, le principe d'unité de la République et les exigences résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946. Les requérants demandent en conséquence au Conseil constitutionnel d'« enjoindre au Gouvernement de pallier ces manques et insuffisances ».

73. S'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34, le grief tiré de l'incompétence négative du législateur ne peut être utilement présenté devant le Conseil constitutionnel qu'à l'encontre de dispositions figurant dans la loi qui lui est soumise et à la condition de contester les insuffisances du dispositif qu'elles instaurent. En outre, une incompétence négative ne peut résulter du montant des crédits ouverts en lois de finances ou du niveau des plafonds des autorisations d'emplois fixé par une loi de finances.

74. En l'espèce, si les requérants soutiennent que la loi est entachée d'incompétence négative, ils fondent cette critique sur l'insuffisance des crédits de certains programmes et des emplois de certains ministères et ne contestent, pour le reste, aucune autre disposition figurant dans la loi déferée. Leurs griefs ne peuvent dès lors qu'être écartés.

- **Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 -Force 5 [Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité]**

9. En premier lieu, avant l'ordonnance du 5 août 2013 mentionnée ci-dessus, aucune disposition n'assurait la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques prévues à l'article L. 311-5 du code de l'énergie. S'il est loisible au législateur, compétent pour fixer les conditions et limites de l'exercice du droit protégé par l'article 7 de la Charte de l'environnement, de prévoir des modalités particulières de participation du public lorsqu'une même opération fait l'objet de décisions publiques successives, c'est à la condition que ces modalités garantissent une appréciation complète des incidences directes et significatives de ces décisions sur l'environnement. Or, en l'espèce, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative ne prévoyaient un tel dispositif. Par conséquent, le législateur a méconnu, pendant cette période, les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement.