

Paris, le 6 août 2021

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**sur la loi confortant le respect des principes de la République**

Le Conseil constitutionnel a été saisi de deux recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi confortant le respect des principes de la République. Ces recours, qui critiquent la procédure d'adoption de la loi ainsi que ses articles 9, 12, 15, 16, 26, 36 et 49, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

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

**1. Sur la méconnaissance du droit d'amendement**

Aux termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ». Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de son article 45 : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

L'article 98, alinéa 6, du règlement de l'Assemblée nationale dispose : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. En commission, la recevabilité est appréciée lors du dépôt de l'amendement par le président de la commission saisie au fond (...)* ».

Les députés du groupe Les Républicains soutiennent que le droit d'amendement qu'ils tirent du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution a été méconnu. Ils font valoir que c'est à tort que le président de la commission saisie du projet de loi lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale a opposé une irrecevabilité à plusieurs amendements qu'ils avaient déposés, au motif que ces amendements ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

Les conditions dans lesquelles l'irrecevabilité, en première lecture, des amendements dépourvus de liens, même indirects, avec le projet de loi initial peut être opposée par les organes compétents au sein des assemblées relèvent des règlements de ces dernières et ne sauraient faire l'objet d'un contrôle dans le cadre de la procédure de l'article 61 de la Constitution dès lors qu'elles ne sauraient, par hypothèse, affecter la conformité à la Constitution des dispositions dont vous êtes alors saisis.

Tout au plus vous appartient-il de vérifier que les éventuelles atteintes portées au droit d'amendement n'ont pas revêtu un caractère si substantiel qu'elles en seraient venues affecter les conditions générales du débat (décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 10) et, en particulier, de vous assurer qu'elles ne révèlent aucun traitement discriminatoire dont auraient été victimes certains groupes parlementaires (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 11).

En l'espèce, si les députés auteurs de la saisine soulignent que 309 amendements ont été déclarés irrecevables par le président de la commission spéciale saisie au fond, sur les 1 913 amendements déposés, ils ne contestent que cinq décisions d'irrecevabilité.

Or, d'une part, ces décisions ne sont pas motivées. Elles se bornent à indiquer que les amendements sont déclarés irrecevables « *en application de l'article 98 du règlement* » de l'Assemblée nationale. Cette absence de motivation, qui ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle, ainsi que vous l'avez jugé par votre décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, ne permet pas de déterminer si l'irrecevabilité a été opposée aux amendements en application des dispositions du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, ou pour tout autre motif.

D'autre part et en tout état de cause, il ne résulte pas des travaux parlementaires que les amendements déposés par les députés appartenant au groupe Les Républicains auraient fait l'objet d'un traitement différent des autres amendements. En effet, 81 amendements de députés du groupe majoritaire ont été déclarés irrecevables en commission dans les mêmes conditions. Enfin, sur les 602 amendements déposés par des députés du groupe Les Républicains, 443 ont été déclarés recevables et 16 ont été adoptés.

Dans ces conditions, il n'est nullement établi que le droit d'amendement aurait été méconnu.

## **2. Sur la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009**

Les députés requérants soutiennent que l'étude d'impact jointe au projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, dans la mesure où elle ne comportait pas d'indications suffisantes sur les objectifs poursuivis par l'article 21 du projet de loi réformant le régime de l'instruction en famille.

Aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution :  
« *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. / Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ».

Aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 :  
« *Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette*

*étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent ».*

Selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues.

Vous jugez qu'en l'absence de toute demande d'un ou plusieurs membres de l'assemblée concernée tendant à faire constater par la Conférence des présidents une telle méconnaissance, le grief tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact jointe au projet de loi est inopérant (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, cons. 4 puis jurisprudence constante ; voir par exemple la décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, paragr. 4).

En l'espèce, le projet de loi a été déposé le mercredi 9 décembre 2020 sur le bureau de l'Assemblée nationale et la Conférence des présidents de cette assemblée, qui s'est réunie dans la journée du mardi 15 décembre 2020, n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact auraient été méconnues, ainsi que l'indique le relevé de conclusions de cette réunion. Aucune autre réunion de la Conférence des présidents n'a été convoquée dans le délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi.

Par suite, le grief est inopérant.

En tout état de cause, ce grief est infondé. L'étude d'impact jointe au projet de loi consacre en effet une vingtaine de pages à l'article 21. Elle comprend, notamment, des développements relatifs aux objectifs poursuivis et à la nécessité de légiférer, que le Gouvernement avait complétés pour se conformer à l'invitation du Conseil d'Etat, ainsi que l'ensemble des éléments d'information dont les services de l'Etat disposent sur l'état des pratiques de l'instruction en famille, étant souligné que, du fait du régime déclaratif en vigueur, ces informations ne peuvent pas, par construction, être exhaustives.

## **II. Sur les dispositions contestées**

### **1. Sur l'article 9**

L'article 9 de la loi déferée insère dans le code pénal un article 433-3-1 qui punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une mission de service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service.

Le second alinéa de l'article 433-3-1 prévoit que, lorsqu'il a connaissance de faits susceptibles de constituer cette infraction, le représentant de l'administration ou de la personne de droit public ou de droit privé à laquelle a été confiée la mission de service public dépose plainte.

Est en outre inséré dans le code pénal un article 433-23-1 en vue de permettre au juge pénal de prononcer, à l'encontre de tout étranger coupable de l'infraction prévue à

l'article 433-3-1, la peine d'interdiction du territoire français à titre définitif ou pour une durée maximale de dix ans.

Enfin, l'article 9 complète le dernier alinéa de l'article 433-3 du code pénal afin de préciser que les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux faits mentionnés à l'article 433-3-1.

Les députés membres des groupes Socialistes et apparentés, La France insoumise et Gauche démocrate et républicaine soutiennent qu'en créant l'infraction prévue à l'article 433-3-1 du code pénal, le législateur a méconnu, d'une part, le principe de nécessité des délits, dans la mesure où les faits de menaces, violences et autres actes d'intimidation qu'il a entendu réprimer sont déjà susceptibles d'être poursuivis sur le fondement des dispositions de l'article 433-3 du code pénal, d'autre part, le principe de légalité des délits et des peines, qui impose au législateur d'exclure tout risque d'arbitraire dans l'application de la loi pénale.

Ces deux griefs ne pourront qu'être écartés.

En premier lieu, 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 (décision n° 2004-492 DC, 2 mars 2004, cons. 5).

En l'espèce, le législateur a défini en des termes précis et non équivoques les éléments constitutifs du délit qu'il a créé. Il a en effet prévu que l'infraction consistait dans le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation, en précisant que la victime devait avoir une qualité déterminée, en l'occurrence celle de personne participant à l'exécution du service public. Enfin, il a prévu que l'infraction ne serait constituée qu'à la condition que soit établi un dol spécial, tenant à la volonté de l'auteur d'obtenir, pour lui-même ou pour autrui, une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement du service public en cause.

Le législateur a ciblé, sur ce point, toute revendication d'échapper à la règle commune : demande d'être soigné par un professionnel de santé du même sexe, demande d'exemption du règlement intérieur d'un établissement scolaire, demande de non-mixité d'un équipement sportif, notamment. Les termes choisis par la loi déférée ne sont, en réalité, pas différents de ceux que l'on trouve dans votre décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 selon laquelle les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, aux termes desquelles « *La France est une République (...) laïque (...)* », interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers (cons. 18).

L'infraction instituée par l'article 9 a, eu égard à la peine d'emprisonnement dont elle est assortie, la nature d'un délit. Il s'agit, par ailleurs, d'un délit intentionnel. L'élément moral est double. A la conscience de transgresser la loi pénale par les actes matériels de menaces, de violences ou d'intimidation s'ajoute nécessairement le dol spécial, tenant à la volonté spécifique de l'auteur d'obtenir une exemption ou une application différenciée des règles qui régissent le service public à l'exécution duquel participe la victime de l'infraction.

La preuve étant libre en matière pénale, il appartiendra au juge, dans chaque cas, de caractériser dans sa décision cet élément constitutif de l'infraction, à partir des pièces de l'enquête qui aura été diligentée.

En deuxième lieu, le principe d'égalité devant la loi pénale, tel qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi pénale entre agissements de nature différente (décision n° 80-125 DC du 19 décembre 1980, cons. 5 ; décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010, cons. 6 ; décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2017, cons. 9). Ainsi que l'indique le commentaire aux cahiers de la décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2017, vous exercez dans ce domaine, qui se rapproche de la nécessité et de la proportionnalité des peines, un contrôle restreint, le plus large pouvoir d'appréciation étant reconnu au législateur pour fixer les incriminations.

En l'espèce, les délits respectivement prévus par l'article 433-3-1 du code pénal et par le sixième alinéa de l'article 433-3 de ce code punissent des agissements de nature différente et leur champ d'application n'est pas identique.

Certes, le fait matériel réprimé est commun : il s'agit, dans les deux cas, de menaces ou d'actes de violences ou d'intimidation.

Toutefois, le législateur a prévu que le délit prévu par l'article 433-3-1 était constitué lorsque ces actes sont commis au préjudice de toute « *personne participant à l'exécution du service public* », en retenant une expression délibérément plus large que celle de « *personne chargée d'une mission de service public* » que l'on trouve au deuxième alinéa de l'article 433-3 du code pénal, auquel renvoie le sixième alinéa de cet article, afin d'étendre le champ de la répression à des faits commis au préjudice de collaborateurs occasionnels du service public.

En outre, il est manifeste que le dol spécial exigé respectivement par chacun des deux textes est distinct. Ainsi qu'il a été dit, l'infraction créée par l'article 9 de la loi déferée implique que l'auteur ait été animé par la volonté d'obtenir pour lui-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement du service public. L'infraction prévue au sixième alinéa de l'article 433-3 implique, en revanche, que l'auteur ait agi pour obtenir d'une personne déterminée soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat, soit qu'elle abuse de son autorité vraie ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable, ces éléments étant ceux des infractions de corruption et de trafic d'influence.

Les deux délits ne se confondent donc pas.

En troisième lieu, aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires (...)* ». Il en découle le principe de nécessité des peines.

Toutefois, d'une part, ce principe n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales (décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, cons. 6 ; décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, cons. 34).

D'autre part, vous n'avez jamais consacré de principe constitutionnel de nécessité des délits. Lorsqu'un grief tiré de la violation d'un tel principe vous a été soumis, vous l'avez écarté comme manquant en fait, en relevant que les infractions en cause tendaient à réprimer des agissements distincts, ou vous avez écarté « *en tout état de cause* » le moyen tiré d'une double incrimination (décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 80 ; décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, cons. 6).

Enfin, les règles du droit pénal en matière de non-cumul des peines suffisent à écarter le risque qu'un concours réel d'infractions porte atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines. Notamment, l'article 132-3 du code pénal prévoit que, lorsque plusieurs peines de même nature sont encourues, il ne peut être prononcé qu'une seule peine de cette nature dans la limite du maximum légal le plus élevé.

Et si, par votre décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, vous avez observé (paragr. 13) que la mesure de sûreté instituée à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, laquelle n'avait pas la nature d'une peine ou d'une sanction ayant le caractère d'une punition, s'ajoutait à d'autres mesures de sûreté existantes, ce n'est pas de cette circonstance que vous avez déduit la contrariété de la disposition législative contestée à la Constitution.

Il en résulte que le grief tiré de ce qu'en créant l'article 433-3-1 du code pénal, le législateur aurait incriminé des faits susceptibles de qualifications pénales existantes et par suite méconnu un principe de nécessité des délits est inopérant.

En tout état de cause, cette critique est infondée.

Ainsi qu'il a été dit, il n'y a pas d'identité parfaite entre les délits respectivement prévus par l'article 433-3-1 du code pénal et par le sixième alinéa de l'article 433-3 de ce code. En outre, le législateur a lui-même prévu une application alternative des deux textes d'incrimination, en complétant le dernier alinéa de l'article 433-3 par l'indication qu'il ne s'appliquait pas aux faits mentionnés à l'article 433-3-1. Ainsi, à supposer même que les deux infractions puissent être regardées comme se confondant partiellement, les faits qu'elles répriment ne pourraient légalement donner lieu à condamnation que sur le fondement de l'article 433-3-1.

Quant au délit de menace avec ordre de remplir une condition que prévoit l'article 222-18 du code pénal, son champ d'application est tout à la fois plus étendu, en ce que l'infraction peut être commise à l'encontre de toute personne, et plus étroit, en qu'il n'inclut pas les faits de violence ou les autres actes d'intimidation. En outre, le dol spécial prévu par l'article 433-3-1 n'est pas au nombre de ses éléments constitutifs. Enfin, les intérêts sociaux protégés sont distincts, s'agissant d'un délit sanctionnant les « *atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne* » (chapitre II du titre II du livre II du code pénal) et non d'un délit « *contre l'administration publique* » (chapitre III du titre III du livre IV du code pénal).

Il n'en va pas différemment pour les délits de violences prévus et réprimés par les articles 222-7 à 222-16-3 du code pénal, alors même que ces infractions peuvent être aggravées par la circonstance qu'elles ont été commises sur une personne chargée d'une mission de service public.

## 2. Sur l'article 12

L'article 12 de la loi déferée insère dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations un article 10-1 en vue de soumettre toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé d'un service public industriel et commercial à l'obligation de souscrire un contrat d'engagement républicain, par lequel elle s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

En vertu de ces dispositions, aucune subvention ne peut être accordée lorsque l'objet que poursuit l'association ou la fondation, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain.

Par ailleurs, l'autorité ou l'organisme ayant attribué une subvention est tenu de la retirer lorsqu'il est établi que l'association ou la fondation bénéficiaire poursuit un objet ou une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles celle-ci est conduite sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit.

Les députés membres des groupes Socialistes et apparentés, La France insoumise et Gauche démocrate et républicaine soutiennent qu'en s'abstenant de définir avec une précision suffisante le contenu du contrat d'engagement républicain et en se référant à des concepts flous, tels que l'engagement de respecter le principe de « dignité de la personne humaine » et l'engagement de s'abstenir de « toute action portant atteinte à l'ordre public », le législateur n'a pas suffisamment exercé la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution et a méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, ce dont il résulterait un risque d'atteinte à la liberté d'association.

Ces griefs doivent être écartés.

En premier lieu, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, cons. 9).

En l'espèce, les dispositions contestées ne sont pas entachées d'incompétence négative.

D'une part, le législateur a défini une liste limitative d'engagements qu'il appartient à toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention de souscrire en signant un contrat écrit.

D'autre part, il s'est référé, s'agissant du contenu du contrat d'engagement républicain, à un ensemble de principes supérieurs et d'exigences qui, s'ils ont pour certains

une portée essentiellement symbolique, sont tous éclairés par votre jurisprudence et celle du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Il en va ainsi de la « *dignité de la personne humaine* », dont la sauvegarde contre toute forme d'asservissement et de dégradation est, ainsi que vous l'avez jugé, au nombre des droits inaliénables et sacrés que tout être humain possède, sans distinction de race, de religion ni de croyance, ainsi que l'a réaffirmé le préambule de la Constitution de 1946 (décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, cons. 2 ; décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, cons. 28).

Le législateur a également eu le soin de préciser que les symboles de la République que les associations ou fondations sollicitant l'octroi d'une subvention doivent respecter sont ceux que mentionnent l'article 2 de la Constitution. Il s'agit par conséquent du drapeau tricolore, de la Marseillaise et de la devise de la République.

Quant à l'engagement de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public, il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions que le législateur a entendu, en recourant à cette notion, viser les associations qui se croient autorisées à poursuivre leur objet de manière violente<sup>1</sup>. Cette exigence ne saurait surprendre. Le Conseil d'Etat statuant au contentieux a ainsi jugé illégale la délibération du conseil municipal d'une commune tendant à apporter un soutien financier à une association locale de défense de l'environnement ayant fait le choix de l'action violente, par la destruction de matériels ou la mise à sac de locaux administratifs (1<sup>er</sup> octobre 1993, *Commune de Secondigny*, n° 112406, aux Tables).

Enfin, le législateur pouvait renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application des règles qu'il a fixées.

En second lieu, au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution, il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association. Ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. En vertu de ce principe, les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable. Ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire (décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, cons. 2 ; décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, cons. 3). La liberté d'association est susceptible d'être affectée par des dispositions législatives ayant pour objet ou pour effet d'encadrer les conditions dans lesquelles les associations se constituent et exercent leur activité (décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, cons. 15).

D'une part, l'obligation faite à une association ou à une fondation de souscrire un contrat d'engagement républicain, lorsqu'elle sollicite l'octroi d'une subvention, n'affecte pas le droit de constituer de telles personnes morales qui, par construction, ont déjà été constituées.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 454 (2020-2021) de Mmes Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 18 mars 2021.

D'autre part, cette obligation ne saurait davantage être regardée comme affectant les conditions dans lesquelles les associations et les fondations exercent leur activité. De même que le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la liberté d'association n'impose pas que toutes les associations déclarées jouissent de la capacité de recevoir des libéralités (décision n° 2014-444 QPC du 29 janvier 2015, cons. 7), il n'implique pas un droit pour les associations à bénéficier de subventions publiques. Au demeurant, la jurisprudence administrative retient que l'attribution d'une subvention ne constitue jamais un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir, ce qui justifie l'exercice d'un contrôle restreint sur la décision de refus d'octroi d'une subvention (CE, 25 septembre 1995, *Association CIVIC*, n° 155970, aux Tables ; CE, 19 janvier 2018, *ANAH*, n° 403470, aux Tables).

En tout état de cause, à supposer le grief opérant, les dispositions contestées, qui se bornent à exiger la souscription par l'association ou la fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention la souscription d'un contrat matérialisant son engagement de respecter certains principes de la République et le respect de ce contrat ne portent aucune atteinte disproportionnée à la liberté d'association.

En ce qui concerne, en particulier, les règles relatives au retrait des subventions déjà versées, il sera observé que le législateur a entouré cette procédure de garanties suffisantes et appropriées. Il a prévu que le retrait ne pourrait être décidé qu'à l'issue d'une procédure contradictoire, que la décision serait motivée et qu'un délai de six mois serait imparti à l'association ou à la fondation concernée pour restituer les fonds qui lui ont été versés ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire. Enfin, toute décision de retrait pourra être contestée devant le juge administratif, dans le cadre de recours en annulation pour excès de pouvoir ou de requêtes en référé.

Enfin, dans l'hypothèse où les manquements au contrat d'engagement républicain n'auraient pas été commis dès l'origine, il appartiendrait à l'autorité compétente, sans préjudice des règles de prescription applicables, d'ordonner le reversement des seuls montants versés à compter du premier manquement ou, en cas de versement de la subvention en une seule fois antérieurement à l'apparition des manquements, de calculer le montant devant être reversé au prorata du temps écoulé depuis ces manquements.

### **3. Sur l'article 15**

L'article 15 de la loi déférée complète l'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 précitée, selon lequel tout agrément, délivré par l'Etat ou ses établissements publics, d'une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association suppose, sans préjudice des conditions spécifiques requises pour la délivrance de chaque agrément, que l'association réponde à trois conditions : avoir un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique et respecter des règles de nature à garantir la transparence financière. Est ajoutée par la loi déférée une quatrième condition tenant au respect des principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1.

L'article 15 complète également l'article 10 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 par un alinéa qui énonce qu'une association ne peut être reconnue d'utilité publique que si elle respecte les principes du contrat d'engagement républicain, la même précision étant faite à l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat en ce qui concerne les fondations reconnues d'utilité publique.

Les députés membres des groupes Socialistes et apparentés, La France insoumise et Gauche démocrate et républicaine soutiennent que ces dispositions, entachées d'incompétence négative, méconnaissent le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la liberté d'association.

D'une part, le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 15 seraient entachées d'incompétence négative doit être écarté pour les raisons qui ont été mentionnées en ce qui concerne l'article 12.

D'autre part et à supposer que le fait de subordonner le bénéfice d'un agrément ou de la reconnaissance d'utilité publique à la conclusion d'un contrat d'engagement républicain affecte la liberté d'association, les dispositions contestées n'y porteraient aucune atteinte substantielle.

#### **4. Sur l'article 16**

L'article 16 de la loi déferée est relatif à la dissolution des associations ou groupements de fait. Il précise et complète tout d'abord la liste des motifs de dissolution fixée par l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. Il insère également deux nouveaux articles à la suite de ces dispositions. L'article L. 212-1-1 énonce que, pour l'application de l'article L. 212-1, sont imputables à l'association ou au groupement de fait les agissements commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient. L'article L. 212-1-2 confère au ministre de l'intérieur la faculté de prononcer en cas d'urgence, à titre conservatoire et pour une durée maximale de trois mois renouvelable une fois, la suspension de tout ou partie des activités des associations et groupements de fait qui font l'objet d'une procédure de dissolution, la violation de ladite mesure conservatoire étant punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Les députés membres des groupes Socialistes et apparentés, La France insoumise et Gauche démocrate et républicaine soutiennent que les dispositions de l'article 16 tendant à élargir les motifs de dissolution administrative d'associations et de groupements de fait portent à la liberté d'association une atteinte qui n'est ni adaptée, ni nécessaire, ni proportionnée. Ils font notamment valoir que les motifs de dissolution administrative existants sont suffisamment étendus et qu'il existe en outre des procédures de dissolution judiciaire qu'il appartient à l'Etat, le cas échéant, de mettre en œuvre. Il en résulterait, par ricochet, la méconnaissance d'autres droits et libertés constitutionnellement garantis, tels que le droit d'expression collective des idées et des opinions, la liberté de conscience et la liberté de culte.

Les mêmes parlementaires estiment qu'en adoptant l'article L. 212-1-1, qui permet d'imputer à l'association des agissements de ses membres, le législateur a méconnu les principes gouvernant la responsabilité pénale des personnes morales, laquelle n'est engagée, en vertu de l'article 121-2 du code pénal, qu'à raison d'infractions commises « *pour leur compte, par leurs organes ou représentants* ».

Enfin, ils critiquent la faculté ouverte au ministre de l'intérieur de prononcer à titre conservatoire la suspension d'une association faisant l'objet d'une procédure de dissolution en

relevant que la méconnaissance d'une mesure administrative préventive est érigée en infraction pénale lourdement réprimée.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 45).

En l'espèce, le législateur a entendu préciser et actualiser certains motifs de dissolution administrative des associations et groupements de fait, comme il l'avait déjà fait, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, en adoptant l'article 7 de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, qui a complété son article 1<sup>er</sup> par un 7° permettant de dissoudre les associations ou groupements de fait « *qui se livreraient, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger* ».

Il a ainsi précisé, au 1° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, que peuvent être dissous les associations et groupements de fait qui provoquent « *à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens* », afin notamment de viser les agissements de groupuscules de type « black blocs » qui provoquent à la commission d'actes pénalement sanctionnés de destruction ou de dégradation de biens publics ou privés, et dont les agissements n'entrent pas avec certitude dans les motifs de dissolution existants.

Il a également souhaité cibler, au 3° de l'article L. 212-1, les associations et groupements de fait qui ont non seulement pour objet de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement, mais aussi ceux dont l'action tend à ces mêmes fins.

Enfin, il a apporté plusieurs précisions et ajouts au 6°, notamment pour permettre de dissoudre les associations qui provoquent « *ou contribuent par leurs agissements* » à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison « *de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre* ».

Il appartiendra au Conseil d'Etat statuant au contentieux, saisi d'un recours dirigé contre un décret prononçant la dissolution d'une association ou d'un groupement de fait en raison de l'un de ces motifs, d'en vérifier la régularité et le bien-fondé, en faisant porter son appréciation sur l'exacte application des dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, comme il a déjà eu plusieurs fois l'occasion de le faire (CE, 30 décembre 2014, *Association L'œuvre française et autres*, n° 372322, aux Tables ; CE, 2 juillet 2021, *Association Génération identitaire et autres*, n° 451741, inédit).

En deuxième lieu, il résulte des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 le principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait (décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, cons. 7).

La dissolution par décret en conseil des ministres d'une association ou d'un groupement de fait ayant le caractère d'une mesure de police administrative, le grief tiré de ce que les dispositions de l'article L. 212-1-1 du code de la sécurité intérieure méconnaîtraient le principe de personnalité des peines et de responsabilité personnelle est inopérant.

En troisième lieu, en prévoyant qu'une association peut être dissoute en raison d'agissements commis par un ou plusieurs de ses membres, le législateur a procédé à une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre la liberté d'association et les autres exigences constitutionnelles, notamment l'exigence de sauvegarde de l'ordre public.

En effet, l'article L. 212-1-1 comporte des garanties de nature à éviter que tout agissement d'un quelconque membre d'une association soit automatiquement et systématiquement regardé comme imputable à l'association elle-même. Le législateur a en effet exigé que les agissements du ou des membres de l'association aient été réalisés « *en cette qualité* » ou qu'ils soient « *directement liés aux activités de l'association* ». Il a également exigé que les dirigeants de l'association soient informés des agissements et qu'ils n'aient pas agi pour les faire cesser. Enfin, leur action ou leur inaction devra être appréciée de manière concrète et contextualisée, « *compte tenu des moyens dont [les intéressés] disposaient* ».

Là encore, l'ensemble de ces éléments seront soumis, le cas échéant, au contrôle du Conseil d'Etat statuant au contentieux qui met en œuvre la technique du faisceau d'indices pour identifier l'existence de faits propres à caractériser l'un ou l'autre des motifs de dissolution énumérés par l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (décision n° 372322 du 30 décembre 2014 précitée).

En quatrième lieu, la faculté attribuée au ministre de l'intérieur de suspendre à titre conservatoire une association ou un groupement de fait à l'égard duquel une procédure de dissolution a été engagée, sans que celle-ci ne soit arrivée à son terme, pour une durée de trois mois, renouvelable une fois, a la nature d'une mesure conservatoire et non d'une peine ou d'une sanction ayant le caractère d'une punition. Elle ne saurait, par suite et en tout état de cause, opérer un renversement de la charge de la preuve dans le cadre de la procédure de dissolution administrative.

Pareille mesure de suspension des activités d'une association n'est pas sans précédent dans notre droit. Notamment, l'article L. 332-18 du code du sport organise une procédure de dissolution ou suspension d'activité par décret de toute association ou groupement de fait ayant pour objet le soutien à une association sportive, dont des membres ont commis en réunion, en relation ou à l'occasion d'une manifestation sportive, des actes répétés ou un acte d'une particulière gravité et qui sont constitutifs de dégradations de biens, de violence sur des personnes ou d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Il est observé sur ce point que, par une décision du 8 octobre 2010, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a refusé de vous renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre ces dispositions, en jugeant non sérieux le grief tiré de l'atteinte portée à la liberté d'association (CE, 8 octobre 2010, *Groupement de fait brigade sud de Nice et autre*, n° 340849, aux Tables).

Par ailleurs, la décision de suspension doit être motivée en application des dispositions de droit commun de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, s'agissant d'une décision individuelle défavorable qui restreint l'exercice des libertés publiques et constitue une mesure de police, au sens du 1° de cet article. Elle devra par suite comporter, aussi bien lors du prononcé initial que lors de son éventuel renouvellement, une motivation écrite énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

La décision de suspension, comme son renouvellement, pourront faire l'objet de recours devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, aussi bien dans le cadre de recours en annulation que dans le cadre de requêtes en référé, comme c'est le cas, aujourd'hui, sur le fondement des dispositions mentionnées ci-dessus de l'article L. 332-18 du code du sport (CE, 9 novembre 2011, *Association « Butte Paillade 91 » et autre*, n<sup>os</sup> 347359, 348040, aux Tables et dans les mêmes affaires, ordonnance du juge des référés du 12 avril 2011).

Enfin, la faculté reconnue au ministre de l'intérieur de prononcer le renouvellement de la suspension pour une durée maximale de trois mois, lequel peut s'avérer nécessaire pour compléter les éléments destinés à motiver la décision de dissolution, notamment lorsque sont en cause des financements étrangers d'associations constituées en France, ne saurait davantage caractériser une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et la liberté d'association.

## 5. Sur l'article 26

L'article L. 412-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif aux « *conditions générales de séjour* », énonce que la circonstance que la présence d'un étranger en France constitue une menace pour l'ordre public fait obstacle à la délivrance et au renouvellement de la carte de séjour temporaire, de la carte de séjour pluriannuelle et de l'autorisation provisoire de séjour prévue aux articles L. 425-4 ou L. 425-10 de ce code ainsi qu'à la délivrance de la carte de résident et de la carte de résident portant la mention "résident de longue durée-UE". Cette « réserve d'ordre public » est réitérée par l'article L. 432-1 du même code, relatif au refus de délivrance des titres de séjour et par son article L. 432-4, relatif au retrait de ces titres.

L'article 26 de la loi déferée complète ces trois articles en vue de prévoir que fait pareillement obstacle à la délivrance d'un titre de séjour ou en justifie le retrait la circonstance que l'étranger a manifesté un rejet des principes de la République.

Les députés membres des groupes Socialistes et apparentés, La France insoumise et Gauche démocrate et républicaine estiment que la notion de « *principes de la République* » est équivoque et que les dispositions qu'ils contestent méconnaissent par conséquent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Il en résulterait, compte tenu des effets attachés au refus de délivrance ou au retrait d'un titre de séjour, un risque de méconnaissance de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect d'une vie familiale normale.

Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions

suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, cons. 9).

Par ailleurs, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 45).

Enfin, 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 individuelle, protégée par l'article 66 de la Constitution, qui ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire et la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, cons. 64 ; décision n° 2018-762 DC du 15 mars 2018, paragr. 9).

En l'espèce, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu prévoir que les titres de séjour sur le territoire français ne peuvent être délivrés qu'à des étrangers qui, non seulement ne constituent pas une menace pour l'ordre public, mais aussi respectent les principes de la République, c'est-à-dire les principes de liberté, d'égalité, de fraternité, de dignité de la personne humaine ainsi que le caractère laïque de la République. Ce faisant, il s'est borné à faire usage de la large marge d'appréciation dont il dispose pour réglementer les conditions de séjour des étrangers en France.

Une telle exigence n'a en outre rien d'exceptionnel. Plusieurs dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile se réfèrent déjà, selon le cas, aux « *valeurs et principes de la République* » ou aux « *valeurs essentielles de la société française et de la République* ». Tel est le cas de l'article L. 413-2 de ce code, qui prévoit que l'étranger primo-arrivant se voit proposer un parcours d'intégration ayant notamment pour objet sa compréhension de ces valeurs et principes qu'il s'engage à respecter dans le cadre du contrat d'intégration républicaine. Tel est le cas aussi de son article L. 433-4 qui prévoit que la délivrance de certaines cartes de séjour pluriannuelles est subordonnée à la circonstance que l'étranger n'a pas manifesté de rejet des « *valeurs essentielles de la société française et de la République* ».

Le juge administratif exercera un plein contrôle sur une décision de rejet qui serait prise au motif que l'étranger demandeur d'un titre de séjour aurait manifesté un rejet des principes de la République dans des discours, des écrits ou par une attitude explicite. Il est observé que le juge est déjà appelé à faire porter son appréciation sur des motifs analogues, dans le cadre de l'actuelle réserve d'ordre public (décision n° 285976 du 26 octobre 2005 du juge des référés du Conseil d'Etat) ou lorsqu'il est saisi d'un recours dirigé contre la décision de refus d'une demande de naturalisation fondée sur le motif que le demandeur ou son conjoint appartient à des mouvements religieux extrémistes prônant le rejet des valeurs essentielles de la société française (CE, 10 décembre 2004, n° 257590, aux Tables).

Enfin, les griefs tirés de ce que les dispositions de l'article 26 porteraient indirectement atteinte à la liberté individuelle, à la liberté d'aller et de venir et au droit de mener une vie familiale normale ne peuvent qu'être écartés.

## 6. Sur l'article 36

L'article 36 de la loi déferée insère un article 223-1-1 dans le code pénal qui punit le fait de révéler, de diffuser ou de transmettre, par quelque moyen que ce soit, des informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer.

Les peines de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende sont portées à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende lorsque les faits sont commis au préjudice d'une personne mineure, d'une personne particulièrement vulnérable, d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou titulaire d'un mandat électif public ou d'un journaliste, au sens du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Les députés membres des groupes Socialistes et apparentés, La France insoumise et Gauche démocrate et républicaine soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines et le principe de proportionnalité des peines. Ils estiment que la disposition contestée, eu égard à l'imprécision de ses termes, renferme un potentiel délit de convenance policière et permettrait par exemple de placer en garde à vue toute personne filmant une intervention policière au cours d'une manifestation.

En premier lieu, 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 (décision n° 2004-492 DC, 2 mars 2004, cons. 5).

En l'espèce, le législateur a défini en des termes précis et non équivoques les éléments constitutifs du délit qu'il a créé. L'élément matériel de l'infraction est le fait de révéler, diffuser ou transmettre, par tout moyen, des informations relatives à la vie privée, familiale ou personnelle d'une personne. Encore faut-il, toutefois, que les éléments ainsi révélés, diffusés ou transmis permettent d'identifier ou de localiser cette personne, c'est-à-dire d'acquérir la connaissance, par exemple, de ses nom et prénom, de sa date de naissance ou de son adresse personnelle. L'infraction n'est en outre constituée que s'il est établi que l'auteur a entendu exposer la personne identifiée ou localisée ou exposer des membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens au sens des dispositions des livres II et III du code pénal. Il doit s'agir d'un risque « *que l'auteur ne peut ignorer* », ce membre de phrase ayant pour objet de faire clairement ressortir l'exigence d'un dol spécial. Il appartiendra par conséquent au juge pénal de vérifier que l'auteur de l'infraction a agi afin qu'il soit porté atteinte à la personne qu'il a permis d'identifier ou de localiser, ou à la personne de ses proches, ou à leurs biens. Enfin, le législateur a créé diverses circonstances aggravantes, toutes précisément définies, liées à la qualité de la victime.

Si l'infraction a été codifiée dans une partie du livre II du code pénal relative aux infractions de « *risques causés à autrui* », c'est, clairement, un délit intentionnel que le législateur a créé, et non une simple infraction d'imprudence, comme en témoigne l'exigence d'un dol spécial.

Si le régime juridique spécifique des infractions de presse trouvera à s'appliquer, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article 223-1-1, lorsque les faits auront été commis par voie de presse écrite ou audiovisuelle ou de communication au public en ligne, les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas susceptibles d'application variable, selon que l'auteur est un journaliste ou toute autre personne. En particulier, aucun journaliste ne pourra être poursuivi sur le fondement de l'incrimination instaurée par l'article 36 en l'absence de diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale ou personnelle d'une personne dans le but que celle-ci soit l'objet d'infractions pénales contre sa personne ou contre ses biens.

En second lieu, 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 (...)* ». L'article 61 de la Constitution ne vous confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais vous donne seulement compétence pour vous prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à votre examen. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il vous incombe de vous assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, cons. 14).

En retenant des peines de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, susceptibles d'être portées à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, lorsqu'une circonstance aggravante est retenue, le législateur a retenu des peines qui ne sont pas manifestement disproportionnées à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer, lesquels consistent, en substance, à permettre intentionnellement d'identifier ou de localiser une personne pour que celle-ci fasse ensuite l'objet d'atteintes à sa personne ou à ses biens. A cet égard, il est observé que l'article 223-6 du code pénal punit des mêmes peines de 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende le fait pour quiconque pouvant empêcher par son action immédiate, sans risque pour lui ou pour les tiers, soit un crime, soit un délit contre l'intégrité corporelle de la personne, de s'abstenir volontairement de le faire.

## **7. Sur l'article 49**

Dans sa version en vigueur, le premier alinéa de l'article L. 131-2 du code de l'éducation prévoit que l'instruction obligatoire peut être donnée soit dans les établissements ou écoles publics ou privés, soit dans les familles par les parents, ou l'un d'entre eux, ou toute personne de leur choix. L'article L. 131-5 prévoit que les personnes responsables d'un enfant soumis à l'obligation scolaire doivent le faire inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé, ou bien déclarer au maire et à l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation qu'elles lui feront donner l'instruction dans la famille. Dans ce cas, il est exigé une déclaration annuelle.

L'article 49 de la loi déferée modifie ces dispositions. Il prévoit tout d'abord que c'est par dérogation à la règle selon laquelle l'instruction obligatoire est donnée dans les

établissements ou écoles publics ou privés que cette instruction peut être dispensée dans la famille. Il substitue ensuite un régime d'autorisation préalable au régime déclaratif actuel.

En vertu de l'article L. 131-5, dans sa rédaction issue de la loi déferée, l'autorisation est délivrée par l'autorité compétente de l'Etat en matière d'éducation.

Elle est accordée pour l'un des quatre motifs suivants :

- 1°) L'état de santé de l'enfant ou son handicap ;
- 2°) La pratique d'activités sportives ou artistiques intensives ;
- 3°) L'itinérance de la famille en France ou l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public ;
- 4°) L'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif.

L'autorisation est accordée pour une durée qui ne peut excéder l'année scolaire, sauf lorsqu'elle est justifiée par l'état de santé de l'enfant ou un handicap. Le silence gardé pendant deux mois sur la demande vaut acceptation. Dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation, l'autorité administrative compétente peut convoquer l'enfant, ses responsables et, le cas échéant, les personnes chargées d'instruire l'enfant.

Lorsqu'elle constate qu'un enfant reçoit l'instruction dans la famille sans autorisation, les personnes responsables de l'enfant sont mises en demeure de l'inscrire dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé et de faire aussitôt connaître au maire, qui en informe l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation, l'école ou l'établissement qu'elles ont choisi. Il en va de même lorsqu'il apparaît que l'autorisation a été obtenue par fraude, cette décision étant alors retirée sans délai, sans préjudice des sanctions pénales applicables.

L'article 49 prévoit également que l'enquête de la mairie dont sont l'objet, dès la première année et tous les deux ans, les enfants soumis à l'obligation scolaire qui reçoivent l'instruction dans leur famille, est réalisée aux fins, notamment, de vérifier la réalité des motifs avancés par les personnes responsables de l'enfant pour obtenir l'autorisation. Ces derniers doivent, dans le cadre de cette enquête, fournir une attestation de suivi médical.

Les dispositions de l'article 49 entrent en vigueur à la rentrée scolaire 2022. Toutefois, l'autorisation prévue à l'article L. 131-5 du code de l'éducation est accordée de plein droit, pour les années scolaires 2022-2023 et 2023-2024, aux enfants régulièrement instruits dans la famille au cours de l'année scolaire 2021-2022 et pour lesquels les résultats du contrôle organisé par l'autorité compétente de l'Etat en matière d'éducation en application du troisième alinéa de l'article L. 131-10 du même code ont été jugés suffisants.

Les sénateurs auteurs de la saisine soutiennent qu'en tant qu'il crée un régime d'autorisation préalable, l'article 49 méconnaît la liberté d'enseignement, qui est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, et a pour effet d'amoindrir les garanties entourant une liberté constitutionnellement garantie. Ils estiment que le motif tiré d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif ne permet pas de couvrir les convictions religieuses et philosophiques des parents, ni leurs conceptions pédagogiques, et qu'en ciblant des familles animées par une idéologie séparatiste, la loi déferée atteint des familles dont les conceptions sont strictement conformes à l'intégration dans notre société. Enfin, ils soutiennent que l'article 49 porte atteinte au droit au respect de la vie privée, dans la

mesure où il appartiendra aux familles de justifier périodiquement d'éléments couverts par le secret médical, de choix de vie personnels ou de choix éducatifs.

Les députés membres du groupe Les Républicains les rejoignent dans cette critique, tout en faisant valoir que le droit à l'instruction en famille constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, il n'y a pas lieu de reconnaître l'existence d'un nouveau principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif au droit d'instruire l'enfant en famille.

Il résulte de votre jurisprudence, notamment de la décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, que trois conditions doivent être réunies pour que l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République soit établie. Il doit s'agir, premièrement, d'un principe fondamental, ce qui implique qu'il soit énoncé avec un degré de généralité suffisant et qu'il intéresse des domaines essentiels pour la vie de la Nation, comme les droits et libertés fondamentaux, la souveraineté nationale et l'organisation des pouvoirs publics (décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, cons. 9 ; décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, cons. 21). Ce principe doit, deuxièmement, trouver un ancrage dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain avant l'entrée en vigueur du Préambule de la Constitution de 1946. Enfin, ce principe doit avoir été constamment affirmé par les différentes lois l'organisant, une seule exception faisant obstacle à sa reconnaissance.

Or le droit à instruire l'enfant dans la famille n'a jamais été énoncé, en tant que tel, pour lui-même et de manière inconditionnelle, comme un principe fondamental.

Si l'article 4 de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire, dite « loi Ferry », pose un principe d'instruction obligatoire, en revanche, l'instruction « *dans les familles, par le père de famille lui-même ou par toute personne qu'il aurait choisie* », pour reprendre les termes de cet article, ne constitue qu'une modalité de mise en œuvre de l'instruction obligatoire, et non un principe énoncé pour lui-même, avec un degré de généralité suffisant.

Cette observation est confortée par les dispositions de l'article 16 de la loi du 28 mars 1882 qui prévoit que les enfants recevant l'instruction dans la famille doivent, chaque année, à partir de la fin de la deuxième année d'instruction obligatoire, subir un examen, et qu'au cas où l'examen est jugé insuffisant et qu'aucune excuse n'est admise, « *les parents sont mis en demeure d'envoyer leur enfant dans une école publique ou privée dans la huitaine de la notification et de faire savoir au maire quelle école ils ont choisie* », l'inscription ayant lieu d'office à défaut de réponse de leur part. Au mieux, le droit à l'instruction en famille ne serait qu'un droit conditionnel.

Il sera de même observé que, dans le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation, qui a codifié les dispositions de la loi du 28 mars 1882, il est indiqué : « *Le livre Ier a pour objet de regrouper les dispositions relatives aux principes généraux de l'éducation et aux missions du service public pour tous les niveaux d'enseignement. Il présente successivement les grands principes sur lesquels repose le système éducatif : le droit à*

*l'éducation pour tous, l'obligation et la gratuité, la laïcité, la liberté de l'enseignement et en expose les objectifs et les missions générales* », sans que le droit à l'instruction en famille ne soit mentionné.

Ce qui importe, c'est donc l'effectivité du droit à l'instruction des enfants, par l'instruction obligatoire, et non le droit des parents à instruire leur enfant en famille, car il ne s'agit là que d'une modalité, encadrée par la loi, de mise en œuvre de cette obligation.

Pour ces motifs, doit être écarté, comme inopérant, le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 49 de la loi déférée méconnaîtraient le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif au droit d'instruire l'enfant en famille.

En deuxième lieu, le droit à instruire l'enfant dans la famille ne saurait non plus découler de la liberté de l'enseignement, reconnue comme l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République par votre décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, dont les termes ont été plusieurs fois réitérés (décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, cons. 14 ; décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, cons. 26 ; décision n° 2014-425 QPC du 14 novembre 2014, cons. 7).

En effet, la liberté de l'enseignement, telle qu'elle a été définie par cette jurisprudence, tend exclusivement à garantir l'existence, aux côtés de l'enseignement public gratuit et laïque, d'un enseignement privé qui ne soit pas affecté dans une mesure excessive par des interventions de l'Etat.

Elle comprend ainsi les trois éléments que sont la liberté de création et de gestion d'un établissement d'enseignement, l'obligation pour l'Etat d'octroyer des aides aux établissements privés relatives à leur création et à leur fonctionnement et l'interdiction pour l'Etat de soumettre les établissements d'enseignement privés à une réglementation qui les empêcherait de poursuivre leur activité ou mettrait en cause leur « *caractère propre* ». Elle ne saurait être regardée comme interdisant au législateur de prévoir une obligation de scolarisation.

Il est observé sur ce point que si, par une décision n° 406150 du 19 juillet 2017, le Conseil d'Etat a jugé qu'il découle de la liberté de l'enseignement « *le droit pour les parents de choisir, pour leurs enfants, des méthodes éducatives alternatives à celles proposées par le système scolaire public, y compris l'instruction au sein de la famille* », la portée de cette décision doit être fortement relativisée, dans la mesure où elle n'a été ni publiée au recueil Lebon, ni mentionnée aux tables de ce recueil et où le motif cité ci-dessus n'a jamais été repris dans des décisions postérieures rendues en matière d'instruction dans la famille, notamment pas par la décision n° 435002 du 2 avril 2021 ayant statué sur un recours en excès de pouvoir dirigé contre le décret n° 2019-823 du 2 août 2019 relatif au contrôle de l'instruction dispensée dans la famille.

Il peut également être observé que plusieurs Etats européens ont fortement restreint, voire interdit, la pratique de l'instruction en famille (Croatie, Espagne, Grèce, Pays-Bas ou Suède notamment). Elle est également interdite en Allemagne ; et cette interdiction n'a pas été remise en cause par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 11 septembre 2006, Konrad c. Allemagne, n° 35504/03). Dans cet arrêt, la CEDH, après avoir rappelé la motivation retenue par la Cour constitutionnelle fédérale allemande dans sa décision du 29 avril 2003, notamment quant à la meilleure capacité de l'école à éduquer des citoyens

responsables amenés à jouer leur rôle dans une société démocratique et pluraliste et à la nécessité de prévenir l'émergence de sociétés parallèles fondées sur des convictions philosophiques distinctes, a ainsi jugé manifestement mal fondé le grief tiré de la violation, par l'obligation de scolarisation, du droit à l'instruction garanti par l'article 2 du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Pour ces motifs, doit également être écarté comme inopérant le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 49 de la loi déferée méconnaîtraient le principe de la liberté de l'enseignement.

Et si une disposition législative interdisant l'instruction en famille dans les hypothèses correspondant aux cas mentionnés aux 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> de l'article L. 131-5 du code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de l'article 49 de la loi déferée, serait sans doute contraire à la Constitution, ce serait en raison de la méconnaissance du principe d'égal accès à l'instruction, dont la valeur constitutionnelle a été affirmée par votre décision n<sup>o</sup> 2001-450 DC du 11 juillet 2001 sur le fondement du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, et non en raison de la méconnaissance du principe fondamental relatif à la liberté de l'enseignement.

En tout état de cause, à supposer que vous consacriez un droit d'instruire l'enfant en famille sur le fondement de ce principe, l'atteinte qui y serait portée devrait être regardée comme nécessaire, adaptée à l'objectif poursuivi et proportionnée à cet objectif.

Prenant acte de l'augmentation exponentielle des refus de scolarisation<sup>2</sup>, qui manifestent dans de nombreux cas un rejet de principe de l'école ou des pratiques séparatistes, le législateur a entendu restreindre les possibilités d'instruire l'enfant en famille. Ainsi qu'il a été dit, il a prévu que la scolarisation serait la règle, et l'instruction en famille l'exception. Il a substitué au régime déclaratif actuellement en vigueur, qui n'autorise qu'un contrôle *a posteriori*, un régime d'autorisation préalable, qui ajoute un contrôle *a priori*, l'autorisation étant accordée pour quatre motifs limitativement énumérés tenant à l'état de santé de l'enfant ou à un handicap, à la pratique d'activités sportives ou artistiques intensives, à l'itinérance de la famille en France ou à l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public, enfin à l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif, sous réserve que les personnes qui en sont responsables justifient de la capacité de la ou des personnes chargées d'instruire l'enfant à assurer l'instruction en famille dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En ce qui concerne ce quatrième et dernier motif, la « *capacité* » d'instruire l'enfant ne soulève aucune difficulté en termes d'intelligibilité. Il peut s'agir, par exemple, de s'assurer que les personnes chargées d'instruire l'enfant et de lui faire acquérir le socle commun de connaissances, de compétences et de culture (qui ne sont pas nécessairement ses parents) maîtrisent suffisamment la langue française, ne sont pas frappées par l'incapacité résultant de l'article 50 de la loi déferée ou disposent d'un niveau de diplôme suffisant. Il ressort par ailleurs des termes mêmes de l'article 49 que le « *projet éducatif* » qu'il mentionne, qui excède le seul projet pédagogique ou d'enseignement, doit être défini en lien

---

<sup>2</sup> En ne tenant pas compte des enfants de 3 à 6 ans, nouvellement concernés par l'obligation d'instruction pendant la période, le nombre de déclarations d'instruction en famille pour des enfants ne relevant pas des cas d'impossibilité de scolarisation prévus aux 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> du nouvel article L. 131-5 a été multiplié par 9 de la rentrée 2007 à la rentrée 2020 (de 3 275 à 29 269).

avec la situation propre de l'enfant, laquelle s'entend, notamment, de sa personnalité, de ses capacités ou de son rythme d'apprentissage, la notion de situation « *propre* » ayant été préférée à celle, initialement retenue, de situation « *particulière* », jugée trop restrictive. En fonction de cette situation et des besoins de l'enfant, le projet éducatif doit présenter les éléments essentiels de l'enseignement et la pédagogie qui seront mis en œuvre et lui permettront d'acquérir progressivement le socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Les travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions font par ailleurs clairement apparaître que le projet peut tenir compte des convictions philosophiques ou religieuses des parents. En effet, la version initiale du projet de loi interdisait de fonder la demande d'instruction en famille sur ces convictions. Sur amendement parlementaire, cette interdiction a été levée, pour faire en sorte que le projet éducatif puisse tenir compte de telles convictions, par mesure de cohérence avec le choix qui consisterait, pour les parents, à inscrire leur enfant dans un établissement d'enseignement privé revêtant un caractère propre. Pour autant, la demande d'instruction en famille, qui doit reposer sur l'adéquation d'un projet éducatif aux besoins de l'enfant et être présentée dans l'intérêt de celui-ci, ne saurait être exclusivement fondée sur les convictions religieuses ou philosophiques des parents, et pas davantage sur le seul rejet de principe de l'école.

Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de ce que les dispositions du 4° de l'article L. 131-5 du code de l'éducation porteraient atteinte à la liberté d'opinion ou à la liberté de conscience manquent en fait, étant de surcroît observé que les parents peuvent s'en tenir à une scolarisation dans l'enseignement public dont la neutralité garantit le respect de ces libertés.

En dernier lieu, les parlementaires requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions qu'ils contestent, en tant qu'elles imposent aux familles de communiquer des renseignements sur la santé de l'enfant ou leur projet éducatif, porteraient atteinte au droit au respect de la vie privée.

D'une part et, ainsi qu'il a été dit, depuis la loi du 28 mars 1882, l'instruction en famille a toujours appelé un contrôle des pouvoirs publics, qui prend aujourd'hui la forme d'un double contrôle administratif, par le maire, et pédagogique, par le directeur académique des services de l'éducation nationale.

D'autre part, le législateur était fondé, dès lors qu'il a créé un régime d'autorisation administrative préalable, à organiser une procédure d'instruction administrative de la demande d'instruction en famille, destinée à vérifier que la demande répond à l'un des motifs énumérés par l'article L. 131-5 du code de l'éducation. Ni cette phase d'instruction, ni les contrôles réalisés après la délivrance de l'autorisation, qui ont pour but légitime de s'assurer qu'il n'est pas porté atteinte au droit à l'instruction de l'enfant et que l'instruction dispensée au même domicile l'est pour les enfants d'une seule famille, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat statuant au contentieux (décision n° 435002 du 2 avril 2021 précitée), ne sont de nature à porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, eu égard aux garanties dont ces procédures sont entourées.

S'agissant, en particulier, des données de santé à caractère personnel, pour lesquels une particulière vigilance doit être observée (décision n° 2020-800 DC, 11 mai 2020, paragr. 61 ; décision n° 2020-808 DC, 13 novembre 2020, paragr. 18), il est observé que ce sont les médecins conseillers techniques départementaux, lesquels sont des médecins scolaires affectés auprès des directeurs académiques des services de l'éducation nationale, qui seront

seuls destinataires des éléments médicaux et les analyseront. Ces données seront donc fournies sous pli fermé et le médecin conseiller technique, habilité à connaître du secret médical en vertu de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, les conservera et ne transmettra que son avis aux services du directeur académique des services de l'éducation nationale.

### **III. Sur les autres dispositions**

Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect par le législateur de ces dispositions en ce qui concerne les articles 2, 7, 21, 22, 23, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 70 et 90 de la loi déferée.

#### **1. Sur l'article 2**

L'article 2 de la loi déferée prévoit que, préalablement à sa prise de fonctions, tout agent de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la police municipale ou de l'administration pénitentiaire déclare solennellement servir avec dignité et loyauté la République, ses principes de liberté, d'égalité et de fraternité et sa Constitution par une prestation de serment.

Cet article n'est pas sans lien avec l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi initial qui avait pour objet de prévoir que tout organisme chargé de l'exécution d'un service public est tenu de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public.

#### **2. Sur l'article 7**

L'article 7 de la loi déferée insère dans le code de l'urbanisme un article L. 422-5-1 en vue de prévoir que, lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir, il recueille l'avis du représentant de l'État dans le département si le projet porte sur des constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte.

Cet article est en lien avec les dispositions des articles du titre II du projet de loi initial, notamment avec celles de son article 27 tendant à renforcer la transparence des associations culturelles, conférant un rôle central au représentant de l'Etat dans le département sur le contrôle de ces associations et avec celles de son article 30 aux termes duquel le représentant de l'Etat, lorsqu'il constate qu'une association accomplit des actes en relation avec l'exercice public d'un culte sans que ses statuts ne le prévoient, lui enjoint de mettre ces derniers en conformité avec son activité.

#### **3. Sur les articles 21 et 22**

L'article 21 de la loi déferée comporte différentes mesures relatives aux associations bénéficiant directement ou indirectement d'avantages ou de ressources versés en numéraire ou consentis en nature par un État étranger, par une personne morale étrangère, par tout dispositif juridique de droit étranger comparable à une fiducie ou par une personne physique non résidente en France. Il prescrit notamment la tenue d'un état séparé de ces

avantages et ressources, selon des modalités précisées par un règlement de l'Autorité des normes comptables.

L'article 22 rend ces dispositions applicables aux fonds de dotation.

Ces articles sont en lien avec les articles 30, 33, 35 et 36 du projet de loi initial, qui introduisaient des mécanismes de transparence financière pour toute association exerçant le culte et pour tout organisme participant au financement du culte (voir l'alinéa 11 de l'article 35). La rédaction des articles 21 et 22 emprunte directement à la rédaction de l'article 35 du projet de loi.

#### **4. Sur l'article 23**

L'article 23 de la loi déferée est relatif au registre des associations de droit local d'Alsace-Moselle.

Ses dispositions, qui prévoient notamment que le registre est tenu sous forme électronique, ne sont pas sans lien avec les dispositions du projet de loi initial tendant à améliorer la transparence de certaines associations, notamment celles de son article 33 et celles de son article 31 qui transpose ces obligations dans le droit local.

#### **5. Sur les articles 40 à 43 et 45**

L'article 19 du projet de loi initial vise à instituer une procédure à même d'assurer l'effectivité d'une décision de justice exécutoire constatant l'illicéité d'un site internet et ordonnant son blocage ou son déréférencement. Il permettait au bénéficiaire d'une telle décision, ainsi qu'à l'autorité administrative, de demander aux hébergeurs ou aux fournisseurs d'accès à internet d'empêcher l'accès à tout service de communication au public en ligne reprenant de manière identique le contenu du service visé par ladite décision, pour une durée ne pouvant excéder celle restant à courir pour les mesures judiciairement ordonnées.

Les articles 40 à 43 et 45 de la loi déferée ont tous trait à la diffusion sur internet de contenus haineux ou plus généralement illicites.

L'article 40 ajoute le négationnisme à la liste des contenus particulièrement graves faisant l'objet, à l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, d'obligations renforcées à la charge des intermédiaires techniques de l'internet, cette liste étant précisément celle à laquelle renvoie l'article 19 du projet de loi initial sur les sites miroirs.

L'article 41 transfère au CSA la compétence aujourd'hui dévolue à la CNIL en matière de contrôle des mesures administratives de blocage et de déréférencement de sites terroristes ou pédopornographiques.

L'article 42 instaure une supervision administrative, par le CSA, des pratiques des plateformes en matière de lutte contre les contenus haineux, en créant notamment un article 6-4 au sein de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, qui renvoie là encore à la liste des contenus de l'article 6 de cette loi, comme l'article 19 du projet de loi initial.

L'article 43 procède à une simple rectification d'un renvoi s'agissant des compétences de l'Observatoire de la haine en ligne créé par la loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, en renvoyant désormais à l'art 6-4 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique créé par l'article précédent, et non plus à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 juin 2020, qui a été censuré par votre décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020.

L'article 45 complète la loi pour la confiance dans l'économie numérique pour prévoir que les opérateurs de plateforme en ligne sont tenus, lors de l'inscription à l'un de leurs services d'un mineur âgé de moins de quinze ans et dans le cas où leur offre de service implique un traitement de données à caractère personnel, de prévoir une information à destination du mineur et des titulaires de l'autorité parentale sur l'utilisation civile et responsable dudit service et sur les risques juridiques auxquels ils s'exposent en cas de diffusion par le mineur de contenus haineux, à l'occasion du recueil des consentements.

Ces six articles sont donc en lien avec l'article 19 du projet initial.

## **6. Sur l'article 44**

L'article 44 de la loi déferée complète l'article L. 312-9 du code de l'éducation par un alinéa qui prévoit qu'à l'issue de l'école primaire et du collège, les élèves reçoivent une attestation certifiant qu'ils ont bénéficié d'une sensibilisation au bon usage des outils numériques et des réseaux sociaux ainsi qu'aux dérives et aux risques liés à ces outils.

La formation prévue au bon usage des outils numériques dispensée dans les établissements scolaires à vocation, en vertu de l'article L. 312-9, à développer l'esprit critique des élèves et à les éduquer aux droits et devoirs liés à l'usage d'internet, parmi lesquels figurent notamment le respect de la liberté d'opinion et de la dignité d'autrui, ou encore le respect de la vie privée, tout en développant leur esprit critique.

Les dispositions de l'article 44 se rattachent ainsi à l'article 18 du projet initial, qui réprime la divulgation d'informations permettant d'identifier ou de localiser une personne dans le but de l'exposer à un risque immédiat d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique, ou aux biens. Elles sont également en lien avec le chapitre IV du projet initial, tendant à lutter contre les discours de haine et les contenus illicites en ligne, et notamment avec l'article 19 qui concernait les sites miroirs.

## **7. Sur l'article 70**

L'article 70 de la loi déferée prévoit une information du représentant de l'État pour les baux ayant pour objet l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public.

Il s'agit d'une obligation de simple information destinée à s'assurer de la pleine effectivité du mécanisme de déclaration préalable obligatoire de la qualité culturelle, introduit par l'article 27 du projet de loi initial, permettant aux associations qui revendiquent cette qualité de bénéficier, pour une durée de cinq ans, des avantages liés à celle-ci, tels que la conclusion de baux emphytéotiques culturels ou le bénéfice de garanties d'emprunt. Faute de cette information préalable du représentant de l'Etat par la collectivité territoriale, le respect

de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, qui réserve ces avantages aux seules associations culturelles, ne pourra pas être assuré.

#### **8. Sur l'article 90**

L'article 90 de la loi déferée complète les dispositions des articles L. 132-5 et L. 132-13 du code de la sécurité intérieure afin de prévoir que les groupes de travail des conseils communaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance peuvent également traiter de la prévention de la récidive et de la prévention de la radicalisation.

Il n'est pas dépourvu de lien avec plusieurs dispositions du projet initial intéressant le droit pénal ou la procédure pénale et dont l'adoption était motivée par la volonté de prévenir certains comportements qui peuvent être le fait de personnes radicalisées, notamment avec les articles 4 et 20.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des recours n'est de nature à conduire à la censure des articles 9, 12, 15, 16, 26, 36 et 49 de la loi confortant le respect des principes de la République. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.