

**RECOURS DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR :
LA PROPOSITION DE LOI VISANT À RENFORCER ET GARANTIR LE
MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC LORS DES MANIFESTATIONS.**

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les députés et députées signataires de la présente saisine ont l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la proposition de loi « visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations ».

Les requérantes et requérants estiment que cette proposition de loi est manifestement contraire à plusieurs principes à valeur constitutionnelle puisqu'elle méconnaît, notamment la liberté de manifester, la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion, la liberté d'expression dont le droit à l'expression collective des opinions, ainsi que les principes de légalité des délits et des peines, de personnalité des délits et des peines, du droit à un recours juridictionnel effectif, du droit à un procès équitable, de la présomption d'innocence, du respect des droits de la défense, de la proportionnalité des peines, de la clarté de la loi, de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire.

Sur la procédure :

Les parlementaires dénoncent l'irrespect témoigné par le Gouvernement au Parlement eu égard à un certain nombre de manquements.

Les parlementaires contestent avec force le fait que le Gouvernement a déposé des amendements tenant aux libertés fondamentales seulement quelques heures avant l'examen du projet de loi en séance publique à l'Assemblée nationale alors même que les députés de la majorité disposaient dès l'examen en commission des Lois du texte de ces mêmes amendements.

Ces délais n'ont pas permis à l'intégralité des parlementaires de se saisir pleinement des enjeux induits par ces amendements, qui pour certains conduisaient à une nouvelle rédaction générale d'articles de la proposition de loi. Ce dépôt volontairement tardif en séance publique est une forme de contournement du **droit d'amendement** des députés, qui n'ont eu comme seule solution que de sous-amender les amendements gouvernementaux dans des délais très contraints. Comment expliquer que, sur un texte aussi fondamental, les parlementaires n'ont eu que quelques heures pour en appréhender

l'ensemble des implications alors que le Conseil d'État a disposé d'une semaine pour étudier un projet d'amendement gouvernemental à l'article 2 (anciennement article premier)? Cette manière de procéder s'inscrit pleinement dans la volonté de détournement de la procédure parlementaire affirmée par le Gouvernement.

Il convient en effet de rappeler le cheminement législatif particulier de ce texte de loi : le groupe majoritaire, sur demande du Gouvernement et cela pour des raisons de circonstances, a décidé de reprendre une proposition de loi sénatoriale que ni l'un, ni l'autre n'avaient soutenu lors de son examen à la Chambre haute. La qualité de son examen à l'Assemblée nationale s'en est fortement ressentie puisque la demande de la rapporteure et des députés de la majorité de ne pas amender une partie du texte en commission des Lois s'expliquait par leur volonté d'attendre l'étude des amendements gouvernementaux en séance publique. Cette pratique témoignait d'une impréparation et d'une précipitation, sources d'insécurité juridique.

Dès lors que le cheminement législatif et les conditions d'examen de cette proposition de loi la transformaient de fait en un projet de loi déguisé, les parlementaires regrettent que ce texte ayant des incidences importantes quant aux libertés fondamentales n'ait pas fait l'objet d'une étude d'impact qui aurait permis de les éclairer alors qu'elle s'avère obligatoire pour les projets de loi, au même titre que la saisine du Conseil d'État.

Dans la même logique, les parlementaires dénoncent la volonté du Gouvernement de ne pas rendre public l'avis du Conseil d'État qu'il a saisi sur un de ses projets d'amendements à l'article 2 (anciennement article premier), en vue de l'examen en séance publique. Les exposés du Conseil d'État étaient-ils si problématiques qu'ils expliqueraient le souhait du Gouvernement de ne pas en communiquer la teneur au législateur - qui le lui a par ailleurs pourtant expressément demandé lors de la séance de questions au Gouvernement du 20 février, sans que ce dernier n'apporte de réponse à ce refus ?

Pour toutes ces raisons, les requérants estiment qu'a été manifestement altéré **le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire** que le Conseil constitutionnel a intégré parmi les normes de référence des décisions rendues sur le règlement des assemblées (n° 2009-581 DC), notamment en raison des délais de dépôt opposables aux amendements mais également de dépôt tardif et d'adoption précipitée d'amendements gouvernementaux (*Les Cahiers Constitutionnels*, Cahier n° 38, Dossier : Le Conseil constitutionnel et le Parlement, sur la décision n° 2010-607 DC).

Sur le fond :

I. Sur la méconnaissance manifeste du législateur de sa propre compétence

La Constitution fixe notamment en son article 34 le domaine de la loi. Le Conseil constitutionnel est attentif à ce que le législateur ne reporte pas sur une autorité administrative, sur le pouvoir réglementaire ou sur une autorité juridictionnelle, le soin

de fixer des règles ou des principes dont la détermination lui a été confiée par le constituant.

Le deuxième alinéa de l'article 34 énonce que le législateur a compétence pour fixer les règles concernant « [...] *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* [...] ».

Il incombe dès lors au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution, en particulier par cet article 34.

Le Conseil constitutionnel a mentionné la notion « **d'incompétence négative** » du législateur pour la première fois dans sa décision n° 67-31 DC et l'a constamment rappelée depuis, notamment dans sa décision récente n° 2016-738 DC.

Vous avez ainsi estimé que le grief tiré de « l'incompétence négative » pouvait être invoqué à l'appui d'un recours dès lors que le législateur n'avait pas épuisé sa compétence en matière d'exercice des droits et libertés fondamentaux, matière que la Constitution lui réserve exclusivement. En effet, cette compétence, inconstitutionnellement déléguée par le législateur aux autorités chargées d'appliquer la loi pourrait être source d'arbitraire.

Suivant votre jurisprudence, le législateur est ainsi tenu de déterminer avec une précision suffisante et sans ambiguïté les conditions dans lesquelles est mis en œuvre le principe ou la règle qu'il vient de poser. Le Conseil constitutionnel exerce une vigilance toute particulière lorsqu'une exigence de valeur constitutionnelle est susceptible d'être mise en cause afin de ne pas priver celle-ci de garanties légales. « Cette jurisprudence de l'incompétence négative est aussi ancienne que constante »¹.

Or, plusieurs dispositions de la loi répondent à cette définition de l'incompétence négative.

- A. **Le principe de légalité des délits et des peines** implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de manière claire et précise. Ce principe est à l'origine de la jurisprudence des « incompétences négatives » puisque la matière pénale exige, plus que toute autre, que le législateur fasse preuve d'autant de clarté que de précision. En effet, si le législateur a fait le choix de quitter la logique répressive au profit d'une méthode préventive, la mesure administrative ne doit pas de surcroît échapper aux garanties constitutionnelles qui encadrent la sanction pénale. Ainsi, selon votre jurisprudence, cette obligation de clarté implique que la formulation relative aux éléments constitutifs d'une infraction ne soit ni obscure ni ambiguë ou que ces éléments soient définis de façon précise et complète (notamment vos décisions n° 82-145 DC et n° 2010-604 DC).

¹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-gpc/juillet-aout-2014-le-controle-des-incompetences-negatives>

Or, les termes « d'agissements » et de « commission d'un acte violent », contenus à l'article 3 de la proposition de loi litigieuse et fondant l'action de l'autorité administrative à prendre des mesures de sanctions, sont particulièrement imprécis et ambigus. Cette rédaction contrevient ainsi au principe de personnalité des peines selon lequel « nul n'est punissable que de son propre fait » en application des articles 8 et 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen que vous avez confirmé (n° 99-411 DC). Elle est en outre constitutive d'une incompétence négative en raison de l'utilisation des termes « agissement » et « acte violent » qui, faute de définition précise posée par le législateur, ouvriraient la voie à des interprétations diverses de la part des autorités administratives chargées d'appliquer la loi. Cette disposition ouvre ainsi, en dehors de toute procédure judiciaire, la possibilité de sanctionner des individus en les privant de leur droit fondamental de manifester sur la base d'un seul mot - « agissement » alors même que ce terme pourrait recouvrir un geste outrancier, la reprise d'un slogan, ou le simple fait de se trouver à proximité d'un groupe se rendant responsable d'infractions pénales sans pourtant en faire partie. Cette notion d'agissement est si ambiguë que nul individu ne pourrait prévoir les faits qui conduiraient à une telle interdiction les plaçant dans une situation d'insécurité juridique contraire à l'article 5 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel « La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société ». Il en est de même pour le terme « acte violent » qui ne renvoie à aucune disposition du code pénal ni à aucune jurisprudence établie.

Au demeurant, la formule retenue par le législateur en vertu de laquelle « lorsque, par ses agissements à l'occasion de manifestations sur la voie publique ayant donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens ou par la commission d'un acte violent à l'occasion de l'une de ces manifestations », ne retient aucun lien de causalité entre les « agissements » ou l'« acte violent » incriminés et les atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ou les dommages importants qui auraient pu être causés à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique. Or, il pourrait découler d'une telle formulation la possibilité de tenir pour responsables des atteintes graves à l'intégrité des personnes et des autres dommages causés, des individus présents lors d'une telle manifestation et qui auraient commis des « agissements », notion dont la seule chose que l'on puisse déduire de la rédaction de cet article est qu'il ne s'agit pas d'« actes violents ».

En outre, en ne fixant pas de durée maximale ou un nombre limité de reconduction de telles mesures d'interdiction, le législateur ouvre à l'autorité administrative la possibilité de restreindre indéfiniment les libertés en cause des personnes concernées. Ces dispositions sont ainsi entachées d'incompétence négative.

Une telle formulation aboutirait à placer les sujets de droit dans une situation d'insécurité juridique puisque sa signification dépendrait exclusivement de la volonté de l'autorité administrative.

- B. La rédaction à l'alinéa 4 de l'article 3 énonçant que l'autorité administrative « peut également imposer à la personne faisant l'objet d'une interdiction de participer à une manifestation de répondre, au moment de la manifestation, aux convocations de toute autorité qu'il désigne » est également **imprécise et ambiguë**. La notion de « convocation » ne définit pas le temps auquel cette personne sera soumise à celle-ci, d'autant plus par une autorité qui n'est pas précisément définie. Dans la réalité, la personne en cause risque d'être retenue dans les locaux où elle a été convoquée pendant toute la durée de la manifestation, entraînant ainsi une homologie avec une garde à vue. Il s'agit là d'une atteinte manifeste à la liberté individuelle puisque la personne est alors confinée dans un bâtiment public sans possibilité d'en sortir durant un temps qui peut être aussi long que celui de la manifestation.
- C. De même, la rédaction à l'alinéa 5 de cet article 3 faisant référence à « des raisons sérieuses de penser que la personne [...] est susceptible de participer à toute autre manifestation concomitante sur le territoire national ou à une succession de manifestations », revêt le même caractère d'imprécision et d'ambiguïté. Les conditions d'exercice du pouvoir de sanction - pouvant aller jusqu'à la privation du droit de manifester durant un mois - ne sont en effet pas suffisamment définies. En effet, quelles pourront être ces « raisons sérieuses » ? Sur quels faits avérés, probables ou prétendus, ces « raisons » seront-elles assises ? Quels critères détermineront leur caractère « sérieux » ? Une prise de position sur les réseaux sociaux ? Une activité militante intense ? La simple fréquentation de personnes ayant fait l'objet de condamnation ?
- Faute d'avoir précisé la notion de « raisons sérieuses » le législateur a manifestement méconnu l'étendue de sa compétence en abandonnant à l'autorité administrative le soin de déterminer seule le sens de cette expression. Cette disposition est ainsi entachée d'incompétence négative.
- D. L'article 6 de la proposition de loi revêt le même caractère d'imprécision quant à l'acte de « dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime », désormais transformé en délit puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000€ d'amende. Cette rédaction laisse une trop grande marge d'appréciation à l'autorité administrative pour caractériser l'infraction en cause et le placement sous garde à vue. La dissimulation d'une partie de son visage par une écharpe, un masque de protection médical, des lunettes de soleil ou un couvre-chef, sans autre motif légitime que celui d'être souffrant, du confort visuel ou de la simple esthétique pourra ainsi servir de

fondement à une sanction pénale. Il apparaîtra pourtant difficile pour la personne visée de pouvoir prouver la légitimité du motif de dissimulation du visage sans précision sur les éléments tangibles permettant de s'affranchir de l'incrimination. Malgré cela, le législateur a su par le passé préciser dans la loi n° 2010-1192 les exceptions à l'interdiction de dissimulation totale du visage qui « *ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles* ».

En outre, l'élément intentionnel de l'infraction n'est pas suffisamment caractérisé dans cet article qui contrevient, lui aussi, au **principe de légalité des délits et des peines**. Le simple fait de se trouver « au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis », suffit à caractériser l'infraction. Aucune participation effective à la commission « de troubles à l'ordre public » n'est ainsi nécessaire pour être incriminé.

II. Sur les atteintes manifestes à la liberté de manifester, à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion, au droit à l'expression collective des opinions et au principe de proportionnalité des peines.

L'article 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui a valeur constitutionnelle, énonce clairement la **liberté de manifestation des opinions** : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi ». Le Conseil constitutionnel a quant à lui reconnu **un droit à l'expression collective des opinions** (n° 94-352 DC) duquel découle la liberté de manifestation.

Ces libertés demandent néanmoins à être réglementées pour en éviter les abus. Ainsi, le droit de manifester ne peut s'exercer qu'à la condition de ne pas contrevenir à la sécurité et à l'ordre public. Or cette notion d'ordre public est large, et peut être soumise à interprétation.

La limitation des libertés constitutionnelles de manifester, d'aller et venir, de réunion et le droit à l'expression collective des idées et des opinions découlant de la liberté d'expression, n'est donc légalement admise que si elle est strictement **nécessaire, adaptée et proportionnée** à l'objectif poursuivi (n° 2011-131 QPC), compte tenu notamment des autres moyens à la disposition de l'autorité de police.

Il appartient donc présentement au Conseil constitutionnel de veiller à ce que soit opérée une conciliation qui ne soit pas déséquilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect de ces droits et libertés reconnus par la Constitution, objectif que n'atteint manifestement pas cette proposition de loi.

A. L'interdiction administrative individuelle de manifester contenue à l'article 3 de cette proposition de loi **n'est pas nécessaire** dès lors que le droit positif traite d'ores et déjà le cas des violences lors du déroulement des manifestations. En aval, l'interdiction de manifester, à titre de peine complémentaire, est déjà un outil à la disposition des autorités judiciaires à l'encontre d'une personne s'étant rendue coupable, lors de manifestations sur la voie publique, de violences sur des personnes, de détérioration de biens ou de diffusion de procédés visant à élaborer des engins de destruction (article L 211-13 du code de la sécurité intérieure).

En amont, le législateur a prévu dans le cadre de la loi 2010-201 la possibilité d'incriminer la préparation de violences volontaires contre les personnes ou de dégradation de biens : « Art. 222-14-2. - Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. » Sur la base de cet article, l'autorité administrative dispose d'ores et déjà d'une voie de droit permettant le placement en garde à vue de toute personne qui se rendrait coupable d'un tel délit. S'il est exact que le texte présentement déféré ne vise qu'à mettre hors d'état de nuire une centaine de personnes - tel que cela a été reconnu par le ministre de l'Intérieur lui-même à l'occasion des débats parlementaires² - force est alors d'admettre que le droit positif offre, lui, d'ores et déjà les moyens adaptés à cet objectif. Cette disposition n'apparaît dès lors aucunement nécessaire.

En outre, cette interdiction administrative individuelle de manifester prononcée par une autorité administrative **n'est pas proportionnée** puisque cette disposition transpose dans le droit commun des prérogatives particulières issues du cadre de l'état d'urgence. En effet, l'article 5 de la loi n° 55-385 du 5 avril 1955 relative à l'état d'urgence permet à l'autorité administrative, dans le but de prévenir des troubles à la sécurité et à l'ordre publics, d'interdire « à toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » de séjourner dans tout ou partie du département. Cet article 3, en donnant la possibilité à l'autorité administrative de s'affranchir de l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire, calque donc la disposition administrative d'interdiction de séjour de l'état d'urgence

² <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cloi/18-19/c1819040.asp>

concentrée aux manifestations sur la voie publique. Or, si le Conseil constitutionnel reconnaît un caractère spécifique à la menace terroriste justifiant un fort encadrement des droits et libertés individuels, tel ne saurait être le cas de la prévention des actes délictuels commis à l'occasion d'une manifestation. D'un objectif de lutte contre la menace terroriste, ces mesures d'exception seront désormais principalement utilisées dans le droit commun pour la poursuite d'un objectif de restriction de la liberté constitutionnellement garantie de manifester. La conciliation qui appartient au législateur entre d'une part l'exercice des libertés constitutionnellement garanties et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public, n'est plus consacrée si elle conduit à faire entrer dans le droit commun une mesure réservée à des circonstances exceptionnelles. Le caractère disproportionné résulte en outre d'une disposition rédigée en termes si imprécis que l'on se trouve fondé à craindre qu'elle soit appliquée de manière trop large, voire indifférenciée, à des personnes non violentes qui n'ont dès lors aucune raison d'être privées de leur droit de manifester. Pour toutes ces raisons, cette disposition apparaît ainsi nullement proportionnée.

Au demeurant, l'interdiction de manifestation sur l'ensemble du territoire, élargie durant l'examen du texte à l'Assemblée nationale pour une durée pouvant aller jusqu'à un mois, et cela sur simple présomption de manquement à venir, est une atteinte au **principe de proportionnalité des peines**. La proportionnalité institue un principe de protection des droits et des libertés en ce qu'elle enclenche un mécanisme de pondération entre les différents intérêts publics et privés en cause. Le Conseil constitutionnel consacre ce principe de proportionnalité à partir de l'exigence de nécessité des peines prévue par l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (n° 86-215 DC). Votre juridiction use assez largement du contrôle de proportionnalité lorsque vous avez à contrôler des dispositions législatives qui restreignent l'exercice d'un droit ou d'une liberté au nom de la sauvegarde de l'ordre public (n° 2015-713 DC) ou lorsqu'il doit concilier plusieurs droits fondamentaux entre eux (n° 2004-497 DC).

Pour ce qui concerne la durée d'interdiction de manifestation, le Conseil constitutionnel a bien énoncé que celle-ci devait être précisée par la loi, mais que sa seule précision ne pourrait suffire à respecter les principes constitutionnels, celle-ci se doit également d'être proportionnée. Or, à titre de comparaison, une telle durée d'un mois d'encadrement des droits et libertés fondamentaux est prévue pour l'instauration de périmètres de protection de l'article L.226-1 du code de la sécurité intérieure, mais uniquement parce qu'elle s'applique dans le cadre « d'un risque d'actes de terrorisme », menace indispensable à une telle sanction tel que l'a considéré le Conseil constitutionnel (n° 2017-695 QPC).

De même, la sanction prévue à l'article 6, passant d'une contravention de cinquième classe à un délit punissable d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende constitue une autre **atteinte manifeste au principe de proportionnalité des peines**. Les autorités détentrices du pouvoir de police administrative générale à l'échelon local peuvent interdire la dissimulation du visage dans certains lieux publics exposés à des risques avérés pour l'ordre public, mais uniquement « en fonction de circonstances locales particulières dûment justifiées et sous réserve que la mesure soit proportionnée à ces risques » (Les Cahiers Constitutionnels, Cahier n° 30 sur la Décision n° 2010-613 DC), ce qui n'est ici pas le cas.

Le droit préexistant à cette proposition de loi pour la dissimulation du visage à l'occasion de manifestation prévoyait pourtant déjà une sanction proportionnée à l'article R. 645-14 du code pénal, ce dernier interdisant « le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public ». Le code pénal retient par ailleurs cette dissimulation du visage comme une circonstance aggravante à la commission de faits délictueux. En outre, la loi n° 2010-1192 fait de la violation de l'interdiction de dissimulation totale du visage une simple contravention de deuxième classe punie d'une amende maximale de 150 euros, à laquelle peut s'ajouter ou se substituer l'obligation d'effectuer un stage de citoyenneté. Le Conseil constitutionnel avait alors jugé que le législateur avait adopté des dispositions qui assuraient, entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés, une conciliation qui n'était pas manifestement disproportionnée (n° 2010-613). La proportionnalité de la sanction du nouveau délit passible d'un an d'emprisonnement pour simple dissimulation partielle du visage sans que l'intentionnalité ne puisse en être véritablement prouvée et sans nécessité de participation à la commission des troubles n'est manifestement pas respectée en regard des conditions précédemment posées par le Conseil constitutionnel. Il convient dès lors de s'en tenir à la possibilité d'interpellation lorsque la dissimulation du visage à l'occasion de manifestation sur la voie publique s'accompagne de la commission d'un délit ou de la tentative de commettre un délit, afin de ne pas contrevenir au **principe de légalité des délits et des peines** ci-dessus mentionné. En outre, l'application de ce dispositif constitue un renversement de la charge de la preuve en ce qu'il appartiendra aux personnes concernées de justifier d'un "motif légitime" motivant la dissimulation de leur visage.

- B. De surcroît, l'extension du pouvoir de réquisition du procureur de la République « aux fins de recherche et de poursuite » de l'infraction de participation à une manifestation en étant porteur d'une arme, prévue par l'article 2, n'est **manifestement pas adaptée**. Selon les affirmations mêmes

de leurs auteur.e.s, ces dispositions ne visent qu'à « prévenir] les risques d'atteintes graves à l'ordre public commises par certains participants »³, et ont pour fin de « rechercher les armes susceptibles d'être introduites dans la manifestation »⁴. Or, votre jurisprudence constante rappelle que constitutionnellement la « sauvegarde de l'ordre public » relève de la police administrative et que la « recherche des auteurs d'infractions » exclusivement de la police judiciaire. Dans un cas d'espèce proche concernant les fouilles de véhicule afin d'y découvrir et de saisir des armes, vous aviez ainsi considéré que ces opérations « dans la mesure où elles comportent le constat d'infractions et entraînent la poursuite de leurs auteurs », relevaient de la police judiciaire (n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, 19ème considérant). Cette confusion induite par l'article 2 visant à ce que l'extension de pouvoirs de police judiciaire prévienne des risques d'atteintes à l'ordre public indique donc que les dispositions en cause sont manifestement inadaptées.

En outre, l'extension prévue par l'article 2 n'est **manifestement pas nécessaire**. En effet, le ministre de l'Intérieur a lui-même reconnu le 22 janvier dernier devant la commission des Lois que ces dispositions visaient à lutter contre les risques d'agissements de « 50, 100, 150 ou, au maximum, 200 casseurs [...] qui s'infiltrent, saccagent, provoquent les violences, puis, profitant du chaos et parce qu'ils sont outillés pour le faire, s'enfuient sans être interpellés »⁵, alors que ce sont annuellement plusieurs millions de personnes qui exercent leur liberté de manifester sur la voie publique, et autant qui exercent leurs libertés d'aller et de venir ou de réunion sur le périmètre ou aux abords d'une manifestation. Par ailleurs, le droit actuel prévoit d'ores et déjà la possibilité de contrôles, vérifications et relevés d'identité, qui sont suffisants eu égard à la finalité poursuivie par les dispositions en litige (article 78-2-2 et 78-2-2-4 du code de procédure pénale).

Enfin, ces dispositions sont manifestement **disproportionnées**. Tout d'abord, vous aviez d'ores et déjà estimé que la « liste des infractions » pour lesquelles de tels pouvoirs pouvaient être requis (article 78-2-2 du code de procédure pénale) « n'est pas manifestement excessive au regard de l'intérêt public qui s'attache à la recherche des auteurs de ces infractions » (n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, 12ème considérant), ce qui indique qu'eu égard au caractère particulièrement attentatoire aux libertés constitutionnelles de ces pouvoirs, la liste des infractions concernée doit nécessairement être limitée à des infractions d'une nature particulière. Or, l'infraction en cause n'est manifestement pas de même nature que celles prévues par cette liste limitative⁶. Ainsi, les réquisitions prévues par l'article 2 ne peuvent

³ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/1600/AN/249.asp>

⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/1600/AN/213.asp>

⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cloi/18-19/c1819040.asp>

⁶ Actes de terrorisme, certaines infractions en matière de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, infractions en matière d'explosifs, infractions relatives au fait de porter ou de transporter hors de

qu'exclusivement être ordonnées à l'occasion de l'exercice de la liberté fondamentale de manifester, ce qui n'est pas le cas pour les autres infractions. Ensuite, le périmètre de ces contrôles (« sur les lieux d'une manifestation sur la voie publique et à ses abords immédiats ») est excessivement élargi et mènera nécessairement à des abus. À titre d'illustration, pour un parcours de manifestation de 12 kilomètres, sur un grand boulevard (de 10 à plus de 45 mètres), ces contrôles pourraient ainsi s'effectuer a minima sur plus de 500 000 m², avec des abords s'étendant à eux seuls sur plus de 24 kilomètres. De même ces contrôles, pouvant se dérouler pendant une durée de 24 heures renouvelables, entraveraient mécaniquement pour un nombre particulièrement élevé de manifestants, riverains et passants, l'entrée et la sortie du périmètre, le déroulé même de la manifestation, et donc nécessairement leurs libertés de manifester, d'aller et de venir, et de réunion. La disproportion manifeste des dispositions en litige, eu égard aux droits et libertés fondamentales en cause, est ainsi constituée.

III. Sur les atteintes manifestes au respect des droits de la défense, à la présomption d'innocence, au droit à un procès équitable et au droit à un recours juridictionnel effectif

Les articles 7 à 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen visent à protéger les sujets de droit de l'arbitraire et à garantir le respect de leurs droits par des juridictions impartiales appliquant les principes et les peines définis par la loi et respectant le **principe de la présomption d'innocence**. Les **droits de la défense** sont considérés comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et sont donc opposables au législateur lui-même. Le Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, a ainsi consacré la **notion de procès équitable** (n° 89-260 DC). C'est à partir de ce même article 16 que le Conseil constitutionnel a entériné le **droit à un recours juridictionnel effectif**, auquel il ne peut être porté d'atteintes substantielles (93-335 DC, 96-373 DC, 99-416 DC, 2000-437 DC). Enfin, l'article 66 de la Constitution pose notamment le principe de la **compétence de l'autorité judiciaire pour la protection de la liberté individuelle**.

L'ensemble des dispositions à valeur constitutionnelle susmentionnées sont manifestement méconnues par l'article 3 de la proposition de loi.

- A. En effet, cet article permet à l'autorité administrative, à la place de l'autorité judiciaire, de prononcer une interdiction individuelle de manifester à l'encontre de personnes qui constituent « une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public » sur la base de leurs « agissements à l'occasion de manifestations ». Cette interdiction pourrait être prononcée par cette même

autorité administrative pour une période d'un mois s'il existe des « raisons sérieuses de penser que » la personne est susceptible de participer à toute autre manifestation concomitante sur le territoire national ou à une succession de manifestations. Or, de toute évidence, compte tenu de la gravité d'une telle sanction, l'interdiction de manifester ne peut résulter que d'une peine sanctionnant une infraction établie et prononcée par un juge indépendant.

Le jugement en vertu duquel une personne est considérée comme présentant une menace pour l'ordre public doit à tout le moins être fondé sur une condamnation pénale préalable et non sur la seule appréciation d'une autorité administrative. En ouvrant la possibilité d'infliger une telle sanction « de manière préventive » cette disposition porte une atteinte manifeste au **respect des droits de la défense**. Seul le régime répressif sied aux libertés fondamentales puisqu'il ne présume en aucune manière un manquement à venir, mais vient sanctionner un comportement répréhensible avéré sur le fondement de faits établis. Les abus en matière de liberté d'expression et de son corollaire, le droit à l'expression collective des opinions, sont en effet traditionnellement soumis à l'appréciation de **l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle**, ce qui ne sera plus le cas ici. Il y aura donc une restriction préventive de l'exercice des libertés fondamentales au nom de potentiels comportements fautifs. Il s'agit d'une remise en cause manifeste du **principe de présomption d'innocence**.

Au demeurant, la circonstance que l'alinéa 7 de ce même article 3 dispense de la condition d'urgence le recours en référé liberté qui pourrait être intenté par une personne visée par une telle mesure d'interdiction ne saurait suffire à rendre cette mesure proportionnée. En effet, par un renversement spectaculaire de la charge de la preuve, il appartiendrait à la personne visée de prouver qu'elle ne présente pas de risque d'atteinte à l'ordre public, l'administration se fondant sur des « notes blanches » - dont on ne sait par définition ni qui les a rédigées, ni les éléments précis et circonstanciés qui en justifient le contenu - à défaut de se fonder sur des faits établis et jugés.

- B. Enfin, la notion de **procès équitable** et le **droit à un recours juridictionnel effectif** sont méconnus par l'article 3 de la proposition de loi en son alinéa 6. En effet, celui-ci prévoit que, lorsque le défaut de déclaration ou le caractère tardif de déclaration de la manifestation a empêché l'autorité administrative de respecter le délai de quarante-huit heures pour la notification à la personne concernée de l'arrêté d'interdiction de participation à la manifestation, « l'arrêté est exécutoire d'office et notifié à la personne concernée par tout moyen, y compris au cours de la manifestation ». Cette formulation implique de facto l'impossibilité pour la personne concernée d'effectuer un recours juridictionnel. En effet, cette absence totale de délai n'est pas de nature à permettre à la personne concernée de formuler le recours juridictionnel prévu

à l'article L.521-2 du code de justice administrative, en méconnaissance manifeste du droit à recours effectif devant une juridiction pour les décisions d'une autorité administrative (n° 84-182 DC), et cela alors qu'il ne peut d'ailleurs pas forcément lui être imputé le fait d'être l'un des organisateurs de la manifestation s'étant placé dans l'illégalité pour n'avoir pas procédé à sa déclaration.

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

L'inconstitutionnalité de cette proposition de loi étant aussi manifeste que son inconvencionnalité, les auteurs de la présente saisine vous invitent à saisir pour avis la Cour européenne des droits de l'Homme ainsi que vous l'autorise le récent protocole n°16 à la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacre la liberté de manifester ses convictions à son article 9, la liberté d'expression à son article 10 ainsi que la liberté de réunion pacifique et d'association à son article 11.

Enfin, les auteur.e.s de la saisine sollicitent, au titre de l'article 3 alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le déport des membres du Conseil constitutionnel ayant pris une position publique sur cette question, afin que soit respecté le secret du délibéré. C'est notamment le cas de M. François PILLET, cosignataire de cette proposition de loi et qui s'est en outre exprimé en sa faveur lors de son examen au Sénat en première lecture, dont il a par ailleurs présidé la séance de la commission des Lois⁷.

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

⁷ <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181015/lois.html#toc4>