

Décision n° 2016-535 QPC

**Articles 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à
l'état d'urgence**

Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

Sommaire

I. Dispositions législatives.....	4
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	26

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	4
A. Dispositions contestées	4
1. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	4
- Article 8	4
B. Évolution des dispositions contestées	4
a. Version issue de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie	4
b. Version issue de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit - art. 176.....	4
C. Autres dispositions législatives.....	5
a. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (<i>en vigueur</i>)	5
- Article 1	5
- Article 2	5
- Article 3	5
- Article 4	6
- Article 5	6
- Article 7	6
- Article 9	6
- Article 10	6
- Article 12	6
- Article 11	7
- Article 13	9
- Article 14	9
- Article 17	9
b. Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion.....	10
- Article 1er	10
- Article 6	10
c. Code de la sécurité intérieure	10
- Article L. 211-1.....	10
- Article L. 211-2.....	10
- Article L. 211-3.....	10
- Article L. 211-4.....	11
- Article L. 211-12.....	11
- Article L. 211-14.....	11
d. Code de justice administrative.....	11
- Article L. 521-1.....	11
- Article L. 521-2.....	12
e. Code général des collectivités territoriales	12
- Article L. 2212-2.....	12
- Article L. 2215-1.....	12
f. Code des relations entre le public et l'administration	13
- Article L. 121-1.....	13
- Article L. 121-2.....	13
- Article L. 211-1.....	14
- Article L. 211-2.....	14
D. Décrets d'applications de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.....	15
a. Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955... 15	
b. Décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955... 15	
c. Décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955..... 15	

E. Circulaires.....	16
a. Circulaire du ministre de l'intérieur, 14 novembre 2015, « Mise en œuvre du décret n°2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence et du décret n°2015-1476 du 14 novembre 2015 relatif à l'application de la même loi ».....	16
b. Circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice, 14 novembre 2015 – Attentats terroristes. Etat d'urgence.....	17
F. Jurisprudence relative à la « liberté de réunion ».....	18
1. Cour européenne des droits de l'homme.....	18
- CEDH, 20 février 2003, Affaire Djavit an c. Turquie, Requête n° 20652/92.....	18
- CEDH, 15 octobre 2015, Affaire Kudrevičius et autres c. Lituanie, Requête n° 37553/05.....	18
2. Jurisprudence du Conseil d'Etat	22
- CE, 19 mai 1933, N° 17413 17520, Benjamin.....	22
- CE, 23 novembre 1997, N° 169295, "Communauté tibétaine en France et ses amis"	22
- CE, 19 août 2002, n° 249666, Front national et Institut de formation des élus locaux (IFOREL) ...	22
- CE, 25 juin 2003, N° 223444	23
- CE, 9 janvier 2014, N° 374508, Sté Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala	23
- CE, 6 février 2015, Commune de Cournon d'Auvergne	23
- CE, 6 janvier 2016, n° 395620 et 395621	24
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	26
A. Normes de référence.....	26
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	26
- Article 4	26
- Article 11	26
- Article 16	26
2. Constitution du 4 octobre 1958	26
- Article 34	26
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	27
a. Sur « le droit d'expression collective des idées et des opinions».....	27
- Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.....	27
- Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.....	27
b. Sur le contrôle par le juge administratif dans le cadre de l'état d'urgence.....	29
- Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]	29
c. Sur le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la liberté d'association	29
- Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.....	29
- Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, Loi relative à la chasse	29
- Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, Union des familles en Europe [Associations familiales]	30
- Décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, Association Vivraviry [Recours des associations] ...	30
- Décision n° 2014-444 QPC du 29 janvier 2015, Association pour la recherche sur le diabète [Acceptation des libéralités par les associations déclarées].....	30
III. Doctrine	Erreur ! Signet non défini.
a. Roland Drago, L'état d'urgence (lois des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques	Erreur ! Signet non défini.
b. Louis Favoreu, Note sous décision n° 94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité	Erreur ! Signet non défini.

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

- Article 8

Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2.

Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre

B. Évolution des dispositions contestées

a. Version issue de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie

Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, le gouverneur général pour l'Algérie et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2.

Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

b. Version issue de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit - art. 176¹

Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2.

Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

¹ Art. 176. - (...)

IV. — La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie est ainsi modifiée :

1° Dans le titre, les mots : « instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie » sont remplacés par les mots : « relatif à l'état d'urgence » ;

(...)

5° Au premier alinéa de l'article 8, les mots : « le gouverneur général, pour l'Algérie » sont supprimés ;

C. Autres dispositions législatives

a. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (*en vigueur*)

TITRE Ier

- **Article 1**

Modifié par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit - art. 176²

L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

- **Article 2**

Modifié par l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence³

L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.

Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

- **Article 3**

Modifié par l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960

² **Article 176 :**

(...)

IV. — La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie est ainsi modifiée

1° ;

2° A l'article 1er, les mots : « , de l'Algérie » sont supprimés ;

3° Au premier alinéa de l'article 6, les mots : « et, en Algérie, le gouverneur général peuvent » sont remplacés par le mot : « peut » ;

4° Au premier alinéa de l'article 7, les mots : « et comportant, en Algérie, la représentation paritaire d'élus des deux collèges » sont supprimés ;

5° Au premier alinéa de l'article 8, les mots : « le gouverneur général, pour l'Algérie » sont supprimés ;

6° Les articles 15 et 16 sont abrogés.

V. — L'article 21 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer est complété par un X ainsi rédigé :

« X. — Dans les textes législatifs et réglementaires en vigueur, les dispositions relatives à l'application à l'Algérie sont et demeurent supprimées. »

³

Vu la Constitution, et notamment ses articles 13 et 36;

Vu la loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie;

Vu la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence;

(...)

Ordonne:

Art. 1er. - Les articles 2, 3, 4 et 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence sont remplacés par les dispositions suivantes:

« Art. 2. -- L'état d'urgence est déclaré par décret en conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.

« Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret.

« La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

« Art. 3. -- La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive.

« Art. 4. -- La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale».

« Art. 11. -- Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une dispositions expresse:» (la suite sans changement).

La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive.

- **Article 4**

Modifié par l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960

La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale.

- **Article 5**

La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 :

1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ;

2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;

3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

- **Article 7**

Modifié par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral - art. 1er⁴

Toute personne ayant fait l'objet d'une des mesures prises en application de l'article 5 (3°), ou de l'article 6 peut demander le retrait de cette mesure. Sa demande est soumise à une commission consultative comprenant des délégués du conseil départemental désignés par ce dernier.

La composition, le mode de désignation et les conditions de fonctionnement de la commission seront fixés par un décret en Conseil d'Etat.

Les mêmes personnes peuvent former un recours pour excès de pouvoir contre la décision visée à l'alinéa 1er ci-dessus devant le tribunal administratif compétent. Celui-ci devra statuer dans le mois du recours. En cas d'appel, la décision du Conseil d'Etat devra, intervenir dans les trois mois de l'appel.

Faute par les juridictions ci-dessus d'avoir statué dans les délais fixés par l'alinéa précédent, les mesures prises en application de l'article 5 (3°) ou de l'article 6 cesseront de recevoir exécution.

- **Article 9**

Les autorités désignées à l'article 6 peuvent ordonner la remise des armes de première, quatrième et cinquième catégories définies par le décret du 18 avril 1939.

Les armes de la cinquième catégorie remises en vertu des dispositions qui précèdent donneront lieu à récépissé. Toutes dispositions seront prises pour qu'elles soient rendues à leur propriétaire en l'état où elles étaient lors de leur dépôt.

- **Article 10**

La déclaration de l'état d'urgence s'ajoute aux cas visés à l'article 1er de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre pour la mise à exécution de tout ou partie des dispositions de ladite loi en vue de pourvoir aux besoins résultant de circonstances prévues à l'article 1er.

- **Article 12**

Modifié par Loi n° 55-108 du 7 août 1955 relative à la prolongation de l'état d'urgence en Algérie, art. 2⁵

⁴ Article 1^{er} :

Dans l'ensemble des dispositions législatives :

1° Les mots : « conseils généraux », « conseiller général » et « conseillers généraux » sont remplacés, respectivement, par les mots : « conseils départementaux », « conseiller départemental » et « conseillers départementaux » ;

2° Les mots : « conseil général », lorsqu'ils s'appliquent à l'organe mentionné à l'article L. 3121-1 du code général des collectivités territoriales, sont remplacés par les mots : « conseil départemental ».

⁵ Art. 2 :

Le troisième alinéa de l'article 12 de la loi du 3 avril 1955 est remplacé par les dispositions suivantes:

« Lorsque le décret prévu à l'alinéa 1er du présent article est intervenu, dans les circonscriptions judiciaires précisées audit décret et pour toutes les procédures déferées à la juridiction militaire, il ne pourra être exercé aucune voie de recours contre

Lorsque l'état d'urgence est institué, dans tout ou partie d'un département, un décret pris sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de la défense nationale peut autoriser la juridiction militaire à se saisir de crimes, ainsi que des délits qui leur sont connexes, relevant de la cour d'assises de ce département.

La juridiction de droit commun reste saisie tant que l'autorité militaire ne revendique pas la poursuite et, dans tous les cas, jusqu'à l'ordonnance prévue à l'article 133 du code d'instruction criminelle (*Nota*). Si, postérieurement à cette ordonnance, l'autorité militaire compétente pour saisir la juridiction militaire revendique cette poursuite, la procédure se trouve, nonobstant les dispositions de l'article 24, dernier alinéa, du code de justice militaire, portée de plein droit devant la chambre des mises en accusation prévue par l'article 68 du code de la justice militaire, lorsque la chambre de l'instruction saisie n'a pas encore rendu son arrêt, soit devant la juridiction militaire compétente *ratione loci* lorsqu'un arrêt de renvoi a été rendu. Dans ce dernier cas, les dispositions de l'alinéa ci-après sont applicables, et il n'y a pas lieu pour la Cour de cassation de statuer avant le jugement sur les pourvois qui ont pu être formés contre cet arrêt. Le tribunal militaire est constitué et statue, dans les conditions fixées aux deux derniers alinéas de l'article 10 du code de la justice militaire.

Lorsque le décret prévu à l'alinéa du présent article est intervenu, dans les circonscriptions judiciaires précisées audit décret et pour toutes les procédures déferées à la juridiction militaire, il ne pourra être exercé aucune voie de recours contre les décisions des juridictions d'instruction, y compris l'arrêt de renvoi, à l'exception de l'opposition contre les ordonnances statuant sur une demande de mise en liberté provisoire devant la chambre des mises en accusation, qui statuera dans la quinzaine. Une nouvelle opposition ne pourra être élevée que contre une ordonnance rendue plus de deux mois après une précédente décision de rejet de la chambre des mises en accusation.

Les pourvois en cassation contre les décisions des juridictions d'instruction ne peuvent être formés qu'après jugement statuant au fond et, s'il y a lieu, en même temps que le pourvoi élevé contre celui-ci. Ils sont portés devant un tribunal militaire de cassation établi par décret en se conformant aux articles 126 à 132 du code de justice militaire et statuant dans les conditions de forme et de fond prévues aux articles 133 à 155 dudit code.

Aucune voie de recours, même en cassation, ne pourra également être exercée contre les décisions des juridictions d'instruction de droit commun statuant sur des faits prévus audit décret à l'exclusion de l'appel devant la chambre des mises en accusation.

NOTA :

Voir article 181 du Code de procédure pénale.

- **Article 11**

Modifié par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4⁷

les décisions des juridictions d'instruction, y compris l'arrêt de renvoi, à l'exception de l'opposition contre les ordonnances statuant sur une demande de mise en liberté provisoire devant la chambre des mises en accusation qui statuera dans la quinzaine. Une nouvelle opposition ne pourra être élevée que contre une ordonnance rendue plus de deux mois après une précédente décision de rejet de la chambre des mises en accusation.

«Les pourvois en cassation contre les décisions des juridictions d'instruction ne peuvent être formés qu'après jugement statuant au fond et, s'il y a lieu, en même temps que le pourvoi élevé contre celui-ci. Ils sont portés devant un tribunal militaire de cassation établi par décret en se conformant aux articles 126 à 132 du code de justice militaire et statuant dans les conditions de forme et de fond prévues aux articles 133 à 155 dudit code.

«Aucune voie de recours, même en cassation, ne pourra également être exercée contre les décisions des juridictions d'instruction de droit commun statuant sur des faits prévus audit décret à l'exclusion de l'appel devant la chambre des mises en accusation qui statuera dans la quinzaine contre une ordonnance statuant sur une demande de mise en liberté provisoire et du pourvoi en cassation contre un arrêt de renvoi devant la cour d'assises. Un nouvel appel ne pourra être élevé que contre une ordonnance rendue plus de deux mois après une précédente décision de rejet de la chambre des mises en accusation».

⁶ Article 83 :

Dans toutes les dispositions de nature législative, les mots : « chambre d'accusation » sont remplacés par les mots : « chambre de l'instruction ».

⁷ La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 précitée est ainsi modifiée : (...)

^{7°} L'article 11 est ainsi rédigé : (...)

I. - Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives mentionnées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

La décision ordonnant une perquisition précise le lieu et le moment de la perquisition. Le procureur de la République territorialement compétent est informé sans délai de cette décision. La perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. Elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

Il peut être accédé, par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial. Les données auxquelles il aura été possible d'accéder dans les conditions prévues au présent article peuvent être copiées sur tout support.

La perquisition donne lieu à l'établissement d'un compte rendu communiqué sans délai au procureur de la République.

Lorsqu'une infraction est constatée, l'officier de police judiciaire en dresse procès-verbal, procède à toute saisie utile et en informe sans délai le procureur de la République.

Le présent I n'est applicable que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2.

II. - Le ministre de l'intérieur peut prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

- **Article 13**

Les infractions aux dispositions des articles 5, 6, 8, 9 et 11 (2°) seront punies d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 11 euros à 3 750 euros ou de l'une de ces deux peines seulement. L'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites peut être assurée nonobstant l'existence de ces dispositions pénales.

- **Article 14**

Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

Toutefois, après la levée de l'état d'urgence les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déférée.

TITRE II

- **Article 17**

Modifié par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux,

Pour l'application de la présente loi :

a) A Mayotte :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Mayotte ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Mayotte ;

3° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Mayotte est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

b) A Saint-Barthélemy :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Barthélemy ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy ;

3° La référence au conseil départemental est remplacée par la référence au conseil territorial ;

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Saint-Barthélemy est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

c) A Saint-Martin :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Martin ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Saint-Martin ;

3° La référence au conseil départemental est remplacée par la référence au conseil territorial ;

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Saint-Martin est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

d) A Saint-Pierre-et-Miquelon :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

2° La référence au conseil départemental est remplacée par la référence au conseil territorial ;

3° A l'article 5, les mots : " au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, lorsque Saint-Pierre-et-Miquelon est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

e) Dans les îles Wallis et Futuna :

1° La référence au département est remplacée par la référence aux îles Wallis et Futuna ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence à l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna ;

3° La référence au conseil départemental est remplacée par la référence à l'assemblée territoriale ;

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque les îles Wallis et Futuna sont comprises en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

f) En Polynésie française :

- 1° La référence au département est remplacée par la référence à la Polynésie française ;
- 2° La référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République en Polynésie française ;
- 3° La référence au conseil départemental est remplacée par la référence à l'assemblée de la Polynésie française ;
- 4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque la Polynésie française est comprise en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;
- g) En Nouvelle-Calédonie :
- 1° La référence au département est remplacée par la référence à la Nouvelle-Calédonie ;
- 2° La référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;
- 3° La référence au conseil départemental est remplacée par la référence au congrès de la Nouvelle-Calédonie ;
- 4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque la Nouvelle-Calédonie est comprise en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " .

b. Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

- Article 1er

Les réunions publiques sont libres.

Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants.

- Article 6

Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique ; elles ne peuvent se prolonger au-delà de onze heures du soir ; cependant, dans les localités où la fermeture des établissements publics a lieu plus tard, elles pourront se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements.

c. Code de la sécurité intérieure

LIVRE II : ORDRE ET SÉCURITÉ PUBLICS

TITRE Ier : ORDRE PUBLIC

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

Section 1 : Manifestations sur la voie publique

- Article L. 211-1

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

Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux. Les réunions publiques sont régies par les dispositions de l'article 6 de la loi du 30 juin 1881.

- Article L. 211-2

La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au représentant de l'Etat dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'Etat. La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par trois d'entre eux faisant élection de domicile dans le département ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté. L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé.

- Article L. 211-3

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

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

- **Article L. 211-4**

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

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

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

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

Section 5 : Dispositions pénales

Sous-section 1 : Manifestations sur la voie publique

- **Article L. 211-12**

L'organisation sur la voie publique d'une manifestation n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions prévues par la loi, ayant fait l'objet d'une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée, ou ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi et la participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme sont réprimées dans les conditions prévues à la section 3 du chapitre Ier du titre III du livre IV du code pénal.

Article L. 211-13

Les personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, des infractions prévues aux articles 222-7 à 222-13, 322-1, premier alinéa, 322-2 et 322-3, dans le cas de l'infraction définie à l'article 322-1, premier alinéa, et 322-6 à 322-10 du code pénal encourent également la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique, dans des lieux fixés par la décision de condamnation, pour une durée ne pouvant excéder trois ans. Si cette interdiction accompagne une peine privative de liberté sans sursis, elle s'applique à compter du jour où la privation de liberté a pris fin. Le fait pour une personne de participer à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

- **Article L. 211-14**

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

d. Code de justice administrative

Livre V : Le référé

Titre II : Le juge des référés statuant en urgence

Chapitre Ier : Pouvoirs

- **Article L. 521-1**

Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.

- **Article L. 521-2**

Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.

e. Code général des collectivités territoriales

DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE

LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES COMMUNAUX

TITRE Ier : POLICE

CHAPITRE II : Police municipale

- **Article L. 2212-2**

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

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

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

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

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

- **Article L. 2215-1**

La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f. Code des relations entre le public et l'administration

Livre Ier : LES ÉCHANGES AVEC L'ADMINISTRATION

Titre II : LE DROIT DE PRÉSENTER DES OBSERVATIONS AVANT L'INTERVENTION DE CERTAINES DÉCISIONS

Chapitre Ier : Décisions soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable

- Article L. 121-1

Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.

- Article L. 121-2

Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables :

1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ;

4° Aux décisions prises par les organismes de sécurité sociale et par l'institution visée à l'article L. 5312-1 du code du travail, sauf lorsqu'ils prennent des mesures à caractère de sanction.

Les dispositions de l'article L. 121-1, en tant qu'elles concernent les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ne sont pas applicables aux relations entre l'administration et ses agents.

Livre II : LES ACTES UNILATÉRAUX PRIS PAR L'ADMINISTRATION

Titre Ier : LA MOTIVATION ET LA SIGNATURE DES ACTES ADMINISTRATIFS

Chapitre Ier : Motivation

- **Article L. 211-1**

Le présent chapitre est applicable, outre aux administrations mentionnées au 1° de l'article L. 100-3, aux organismes et personnes chargés d'une mission de service public industriel et commercial, pour les décisions qu'ils prennent au titre de cette mission.

Il s'applique également aux relations entre les administrations.

Section 1 : Champ d'application matériel

- **Article L. 211-2**

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- 2° Infligent une sanction ;
- 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article [L. 311-5](#) ;
- 8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.

D. Décrets d'applications de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955

a. Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955

Article 1

L'état d'urgence est déclaré, à compter du 14 novembre 2015, à zéro heure, sur le territoire métropolitain et en Corse.

Article 2

Il emporte pour sa durée application du 1° de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 susvisée.

Article 3

Le présent décret entrera en vigueur à compter du 14 novembre 2015, à zéro heure.

b. Décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955

Article 1

Outre les mesures prévues à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 susvisée, qui sont applicables à l'ensemble du territoire métropolitain, les mesures mentionnées aux articles 6, 8, 9 et au 1° de l'article 11 de la loi peuvent être mises en œuvre sur l'ensemble des communes d'Ile-de-France.

Article 2

Le présent décret entrera en vigueur à compter du 14 novembre 2015, à zéro heure.

c. Décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955

Vu la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence ;

Vu le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;

Vu le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;

Vu l'urgence,

Décète :

Article

1

L'article 1er du décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 susvisé est ainsi rédigé :

« Art. 1.-Outre les mesures prévues aux articles 5,9 et 10 de la loi du 3 avril 1955 susvisée, sont applicables à l'ensemble du territoire métropolitain et de la Corse les mesures mentionnées aux articles 6,8 et au 1° de l'article 11.»

Article 2

Le présent décret entrera en vigueur à compter du 15 novembre 2015, à zéro heure.

E. Circulaires

- a. **Circulaire du ministre de l'intérieur, 14 novembre 2015, « Mise en œuvre du décret n°2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence et du décret n°2015-1476 du 14 novembre 2015 relatif à l'application de la même loi »**

Police des réunions et lieux publics (article 8 de la loi du 3 avril 1955)

Vous pouvez, par arrêté, ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boisson et autres lieux de réunions. De même, vous pouvez interdire, à titre général ou particulier, toute réunion ou manifestation de nature à provoquer ou à entretenir le désordre ou de nature à représenter un risque pour les participants.

Perquisitions ordonnées par l'autorité administrative (article 11-1° de la loi du 3 avril 1955)

L'article 2 du décret du 14 novembre 2015 prévoit expressément l'application du 1° de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui vous permet d'ordonner des perquisitions à domicile, de jour comme de nuit.

Compte tenu de l'atteinte que ces mesures portent à la liberté personnelle des individus qu'elles visent, il est nécessaire de les encadrer très précisément. Vous en déciderez personnellement la mise en œuvre, en préciserez l'objet, les lieux et le moment et veillerez à informer sans délai de votre décision le Procureur de la République du lieu de la perquisition.

Ces perquisitions devront être exécutées en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. La présence d'officiers de police judiciaire lors de ces perquisitions offre la garantie que puissent être effectuées des saisies auxquelles ceux-ci sont seuls habilités à procéder et permet la constatation d'éventuelles infractions.

Ces mesures ne pourront intervenir et se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

Ces opérations donneront lieu à l'établissement d'un compte rendu dont vous donnerez copie sans délai au Procureur de la République.

**b. Circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice, 14 novembre 2015 –
Attentats terroristes. Etat d'urgence**

2. Les perquisitions administratives

Le décret déclarant l'état d'urgence ayant prévu la possibilité pour les préfets d'ordonner des perquisitions à domicile de jour comme de nuit sur l'ensemble des communes d'Ile-de-France, il importe que l'articulation entre ces mesures de nature administrative et les procédures judiciaires liées à la découverte d'indices d'infractions pénales dans ce cadre soit parfaitement assurée.

Compte tenu de l'atteinte que ces mesures portent à la liberté personnelle des personnes qu'elles visent, un encadrement très précis est prévu : le préfet en décidera personnellement la mise en œuvre, et en précisera l'objet, les lieux et le moment. Le procureur de la République du lieu de la perquisition en sera informé sans délai.

Ces perquisitions devront être exécutées en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. La présence d'officiers de police judiciaire lors de ces perquisitions offre la garantie que puissent être effectuées des saisies auxquelles ceux-ci sont seuls habilités à procéder et permet la constatation d'éventuelles infractions.

Ces mesures ne pourront intervenir et se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

Ces opérations donneront lieu à l'établissement d'un compte rendu dont copie sera adressée sans délai au procureur de la République.

Si des faits susceptibles d'être pénalement répréhensibles sont constatés, une procédure judiciaire sera immédiatement diligentée en flagrance ou dans le cadre préliminaire.

Il conviendra de veiller à ce que les procès-verbaux précisent le cadre de la perquisition (visa des décrets) et qu'en cas de placement en garde à vue, la notification des droits inhérents à celle-ci soit réalisée dans les plus brefs délais. Les saisies susceptibles d'intervenir à l'occasion de ces perquisitions devront bien évidemment obéir aux règles du code de procédure pénale.

D'une manière générale, la réponse judiciaire spécifique aux actes commis dans le cadre de l'état d'urgence doit être empreinte de fermeté mais aussi de rigueur dans l'analyse des procédures soumises aux parquets.

Sont joints en annexe à la présente les deux décrets du 14 novembre 2015 ainsi que la circulaire que le ministre de l'Intérieur a adressée aux préfets.

Vous voudrez bien me rendre compte en urgence de toute difficulté d'application des présentes instructions sous le timbre du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment.

F. Jurisprudence relative à la « liberté de réunion »

1. Cour européenne des droits de l'homme

- **CEDH, 20 février 2003, Affaire Djavit an c. Turquie, Requête n° 20652/92**

2. Principes généraux

56. La Cour observe d'emblée que le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société. Dès lors, il ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive (G. c. Allemagne, no 13079/87, décision de la Commission du 6 mars 1989, DR 60, p. 256, Rassemblement jurassien et Unité jurassienne, décision précitée, p. 93, et Rai et autres c. Royaume-Uni, no 25522/94, décision de la Commission du 6 avril 1995, DR 81-B, p. 146). Comme tel, ce droit couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et les défilés publics ; en outre, il peut être exercé par des individus et par les organisateurs (Rassemblement jurassien et Unité jurassienne, décision précitée, p. 119, et Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume-Uni, no 8440/78, décision de la Commission du 16 juillet 1980, DR 21, pp. 138, 162).

57. La Cour note en outre que les Etats doivent non seulement protéger le droit de réunion pacifique mais également s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives à ce droit (Ezelin, précité). Enfin, elle estime que si l'article 11 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics dans l'exercice de ses droits protégés, il peut engendrer de surcroît des obligations positives d'assurer la jouissance effective de ces droits (Chrétiens contre le racisme et le fascisme, décision précitée, p. 162).

(...)

62. Dès lors, la Cour conclut qu'il y a eu une ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté de réunion pacifique garanti par l'article 11 de la Convention.

63. Pareille ingérence emporte violation de cette disposition, à moins qu'on établisse qu'elle était « prévue par la loi », poursuivait un ou plusieurs buts légitimes au regard du paragraphe 2 et était « nécessaire, dans une société démocratique », pour atteindre ce ou ces buts.

64. Il y a lieu d'examiner d'abord si la restriction incriminée était « prévue par la loi ».

65. La Cour rappelle que l'une des exigences provenant de l'expression « prévue par la loi » est la prévisibilité de la mesure litigieuse. On ne peut considérer comme « une loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé (voir, par exemple, *Rekvényi c. Hongrie* [GC], no 25390/94, § 34, CEDH 1999-III).

66. En l'espèce, le gouvernement défendeur n'a pas mentionné de loi ou de mesure en vigueur en « RTCN » qui réglementerait la délivrance aux Chypriotes turcs vivant dans le nord de Chypre d'autorisations de traverser la ligne « verte » pour se rendre dans le sud de l'île afin de participer à des réunions bicommunautaires. En outre, il n'a pas indiqué dans quels cas il était possible de refuser de délivrer de telles autorisations.

67. La tâche de la Cour se limite à apprécier les circonstances propres à l'affaire dont elle se trouve saisie. Elle conclut qu'il n'existe apparemment pas de loi applicable en l'espèce qui réglemente la délivrance aux Chypriotes turcs résidant dans le nord de Chypre d'autorisations de traverser la ligne « verte » pour se rendre dans le sud de l'île afin de se réunir pacifiquement avec des Chypriotes grecs. Dès lors, la manière dont des restrictions ont été imposées à l'exercice par le requérant de son droit à la liberté de réunion n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

68. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de rechercher si les autres exigences posées par le second paragraphe de l'article 11 de la Convention ont été respectées. En outre, compte tenu des considérations ci-dessus, la Cour estime ne pas devoir aborder la question de la liberté d'association.

69. Dès lors, elle conclut qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

- **CEDH, 15 octobre 2015, Affaire Kudrevičius et autres c. Lituanie, Requête n° 37553/05**

a) Applicabilité de l'article 11 de la Convention

91. La Cour doit tout d'abord déterminer si les faits de la présente espèce relèvent de l'article 11 de la Convention. Elle rappelle que le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société

démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société. Dès lors, il ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive (Taranenko c. Russie, no [19554/05](#), § 65, 15 mai 2014). Comme tel, ce droit couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et les défilés publics ; en outre, il peut être exercé par les participants au rassemblement et par les organisateurs de celui-ci (Djavit An c. Turquie, no [20652/92](#), § 56, CEDH 2003-III, Ziliberberg c. Moldova (déc.), no [61821/00](#), 4 mai 2004, et Barraco c. France, no [31684/05](#), § 41, 5 mars 2009).

92. L'article 11 de la Convention ne protège que le droit à la liberté de « réunion pacifique », notion qui ne couvre pas les manifestations dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes (Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie, nos [29221/95](#) et [29225/95](#), § 77, CEDH 2001-IX). Les garanties de cette disposition s'appliquent donc à tous les rassemblements, **à l'exception de ceux où les organisateurs ou les participants sont animés par des intentions violentes, incitent à la violence ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique** (Sergueï Kouznetsov c. Russie, no [10877/04](#), § 45, 23 octobre 2008, Alekseyev c. Russie, nos [4916/07](#), [25924/08](#) et [14599/09](#), § 80, 21 octobre 2010, Fáber, précité, § 37, Gün et autres c. Turquie, no [8029/07](#), § 49, 18 juin 2013, et Taranenko, précité, § 66).

93. En l'espèce, les juridictions lituaniennes ont établi que certains agriculteurs avaient eu recours à des véhicules, notamment des tracteurs, pour bloquer les autoroutes, ce que les requérants ne contestent pas. Cependant, les véhicules en question n'ont pas été utilisés pour porter atteinte à l'intégrité physique de policiers ou de membres du public. Même s'il y a eu quelques altercations entre des agriculteurs et des chauffeurs de poids lourds, des conflits plus sérieux ont pu être évités (paragraphe 28 ci-dessus). De plus, ni les requérants ni les autres agriculteurs ne se sont vu reprocher des actes spécifiques de violence ou des intentions violentes.

(...)

b) Sur la question de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique »

i. Principes se dégageant de la jurisprudence de la Cour

α) Principes généraux

142. La liberté de réunion pacifique, l'un des fondements d'une société démocratique, est assortie d'un certain nombre d'exceptions qui appellent une interprétation étroite et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de façon convaincante. Lorsqu'ils examinent si les restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention peuvent passer pour « nécessaires dans une société démocratique », les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation, mais celle-ci n'est pas illimitée (Barraco, précité, § 42). C'est au demeurant à la Cour de se prononcer de manière définitive sur la compatibilité de la restriction avec la Convention et elle le fait en appréciant les circonstances de la cause (Rufi Osmani et autres c. Ex-République de Macédoine (déc.), no [50841/99](#), CEDH 2001-X, et Galstyan, précité, § 114).

143. Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer, après avoir établi qu'elle poursuivait un « but légitime », si elle répondait à un « besoin social impérieux » et, en particulier, si elle était proportionnée au but poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (Coster c. Royaume-Uni [GC], no [24876/94](#), § 104, 18 janvier 2001, Achougian c. Arménie, no [33268/03](#), § 89, 17 juillet 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni [GC], nos [30562/04](#) et [30566/04](#), § 101, CEDH 2008, Barraco, précité, § 42, et Kasparov et autres, précité, § 86). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (Rai and Evans, décision précitée, et Gün et autres, précité, § 75 ; voir également Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, 30 janvier 1998, § 47, Recueil 1998-I, et Gerger c. Turquie [GC], no [24919/94](#), § 46, 8 juillet 1999).

144. La proportionnalité appelle à mettre en balance les impératifs des fins énumérées à l'article 11 § 2 avec ceux d'une libre expression par la parole, le geste ou même le silence des opinions de personnes réunies dans la rue ou en d'autres lieux publics (Rufi Osmani et autres, décision précitée, Skiba, décision précitée, Fáber, précité, § 41, et Taranenko, précité, § 65).

145. La liberté de réunion garantie par l'article 11 de la Convention protège aussi les manifestations susceptibles de heurter ou mécontenter des éléments hostiles aux idées ou revendications qu'elles veulent promouvoir (Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden, précité, § 86). Les mesures entravant la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que peuvent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités – desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril (Güneri et autres c. Turquie, nos [42853/98](#), [43609/98](#) et [44291/98](#), § 76, 12 juillet 2005, Serguey Kouznetsov, précité, § 45, Alekseyev, précité, § 80, Fáber, précité, § 37, Gün et autres, précité, § 70, et Taranenko, précité, § 67).

146. La nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence par rapport au but qu'elle poursuit (Öztürk c. Turquie [GC], no [22479/93](#), § 70, CEDH 1999-VI, Ruffi Osmani et autres, décision précitée, et Gün et autres, précité, § 82). Lorsque les sanctions infligées sont de nature pénale, elles appellent une justification particulière (Rai et Evans, décision précitée). Une manifestation pacifique ne doit pas, en principe, faire l'objet d'une menace de sanction pénale (Akgöl et Göl c. Turquie, nos [28495/06](#) et [28516/06](#), § 43, 17 mai 2011), notamment d'une privation de liberté (Gün et autres, précité, § 83). Ainsi, la Cour doit examiner avec un soin particulier les affaires où les sanctions infligées par les autorités nationales pour des comportements non violents impliquent une peine d'emprisonnement (Taranenko, précité, § 87).

B) Exigence d'une autorisation préalable

147. Il n'est en principe pas contraire à l'esprit de l'article 11 que pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale une Haute Partie contractante puisse soumettre à autorisation préalable la tenue de réunions (Oya Ataman, précité, § 37, Bukta et autres c. Hongrie, no [25691/04](#), § 35, CEDH 2007-III, Balçık et autres c. Turquie, no [25/02](#), § 49, 29 novembre 2007, Nurettin Aldemir et autres c. Turquie, nos [32124/02](#), [32126/02](#), [32129/02](#), [32132/02](#), [32133/02](#), [32137/02](#) et [32138/02](#), § 42, 18 décembre 2007, Éva Molnár, précité, § 35, Karatepe et autres c. Turquie, nos [33112/04](#), [36110/04](#), [40190/04](#), [41469/04](#) et [41471/04](#), § 46, 7 avril 2009, Skiba, décision précitée, Çelik c. Turquie (no 3), no [36487/07](#), § 90, 15 novembre 2012, et Gün et autres, précité, §§ 73 et 80). Du reste, la Cour a considéré dans des affaires antérieures que le fait de subordonner la tenue d'une manifestation publique à une notification, voire à une procédure d'autorisation, ne porte pas atteinte en principe à la substance du droit consacré par l'article 11 de la Convention, pour autant que le but de la procédure est de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées permettant de garantir le bon déroulement des événements de ce type (Sergey Kuznetsov, précité, § 42, et Rai et Evans, décision précitée). Les organisateurs de rassemblements publics doivent obéir aux normes régissant ce processus en se conformant aux réglementations en vigueur (Primov et autres, précité, § 117).

148. La notification préalable vise non seulement la conciliation du droit à la liberté de réunion et de droits et intérêts juridiquement protégés (dont la liberté de circulation) d'autrui, mais également la défense de l'ordre ou la prévention des infractions pénales. Pour ménager un équilibre entre ces intérêts concurrents, le recours à des procédures administratives préliminaires est une pratique courante dans les États membres en matière d'organisation de manifestations publiques (Eva Molnár, précité, § 37, et Berladir et autres c. Russie, no [34202/06](#), § 42, 10 juillet 2012). Toutefois, les réglementations de cette nature ne doivent pas constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion telle qu'elle est protégée par la Convention (Samüt Karabulut c. Turquie, no [16999/04](#), § 35, 27 janvier 2009, et Berladir et autres, précité, § 39).

149. Les États étant en droit d'exiger une autorisation, ils doivent pouvoir sanctionner ceux qui participent à une manifestation ne satisfaisant pas à cette condition (Ziliberberg, décision précitée, Rai et Evans, décision précitée, Berladir et autres, précité, § 41, et Primov et autres, précité, § 118). En même temps, la liberté de participer à une réunion pacifique revêt une telle importance qu'une personne ne peut faire l'objet d'une quelconque sanction – même une sanction se situant vers le bas de l'échelle des peines disciplinaires – pour avoir participé à une manifestation non prohibée, dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible (Ezelin, précité, § 53, Galstyan, précité, § 115, et Barraco, précité, § 44). Cela vaut également lorsque la manifestation donne lieu à des dommages ou d'autres troubles (Taranenko, précité, § 88).

150. Une situation illégale, telle que l'organisation d'une manifestation sans autorisation préalable, ne justifie pas nécessairement une ingérence dans l'exercice par une personne de son droit à la liberté d'expression (Cisse c. France, no [51346/99](#), § 50, CEDH 2002-III, Oya Ataman, précité, § 39, Barraco, précité, § 45, et Skiba, décision précitée). Si les règles régissant les réunions publiques, telles qu'un système de notification préalable, sont essentielles pour le bon déroulement des manifestations publiques, étant donné qu'elles permettent aux autorités de réduire au minimum les perturbations de la circulation et de prendre d'autres mesures de sécurité, leur mise en œuvre ne doit pas devenir une fin en soi (Primov et autres, précité, § 118). En particulier, en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion garantie par l'article 11 de la Convention ne soit pas vidée de sa substance (Oya Ataman, précité, § 42, Bukta et autres, précité, § 37, Nurettin Aldemir et autres, précité, § 46, Achougian, précité, § 90, Éva Molnár, précité, § 36, Barraco, précité, § 43, Berladir et autres, précité, § 38, Fáber, précité, § 47, İzci c. Turquie, no [42606/05](#), § 89, 23 juillet 2013, et Kasparov et autres, précité, § 91).

151. L'absence d'autorisation préalable et l'« illégalité » consécutive de l'action ne donne pas carte blanche aux autorités, lesquelles demeurent limitées par l'exigence de proportionnalité découlant de l'article 11. Il convient donc d'établir les raisons pour lesquelles la manifestation n'avait pas été autorisée dans un premier temps, l'intérêt général en jeu, et les risques que comportait le rassemblement. La méthode utilisée par la police pour décourager les manifestants, pour les contenir dans un endroit particulier ou pour disperser la manifestation

constitue également un élément important pour apprécier la proportionnalité de l'ingérence (Primov et autres, précité, § 119). Ainsi, l'utilisation par la police de « spray au poivre » pour disperser une manifestation autorisée a été jugée disproportionnée, même si la Cour a reconnu que l'événement en question pouvait avoir entraîné des perturbations de la circulation routière (Oya Ataman, précité, §§ 38-44).

152. Dans son arrêt en l'affaire Bukta et autres (précité, §§ 35-36), la Cour a estimé que, dans des circonstances spéciales où il peut se justifier de réagir immédiatement, par exemple à un événement politique, par une manifestation pacifique, disperser celle-ci au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se fussent comportés d'une manière contraire à la loi constituait une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique.

153. La Cour a par la suite précisé que le principe établi dans l'affaire Bukta et autres ne pouvait être étendu au point que l'absence de notification préalable ne puisse jamais constituer un fondement légitime à la décision de disperser un rassemblement. Le droit de manifester de manière spontanée ne peut primer l'obligation de notifier au préalable la tenue d'un rassemblement que dans des circonstances spéciales, notamment lorsqu'il est indispensable de réagir immédiatement à un événement par une manifestation. Pareille dérogation à la règle générale peut en particulier se justifier dans le cas où un délai aurait rendu la réaction obsolète (Éva Molnár, précité, §§ 37-38, et Skiba, décision précitée).

154. En outre, il convient de souligner que même une manifestation légalement autorisée peut être dispersée, par exemple lorsqu'elle tourne à l'émeute (Primov et autres, précité, § 137).

γ) Manifestations et perturbations de la vie quotidienne

155. Toute manifestation dans un lieu public est susceptible d'entraîner des perturbations de la vie quotidienne, notamment de la circulation routière (Barraco, précité, § 43, Disk et Kesik c. Turquie, no [38676/08](#), § 29, 27 novembre 2012, et İzci, précité, § 89). Ce fait en soi ne justifie pas une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression (Berladir et autres, précité, § 38, et Gün et autres, précité, § 74), car il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance en la matière (Achougian, précité, § 90). Le « degré de tolérance » approprié ne peut être défini in abstracto ; la Cour doit examiner les circonstances particulières de l'affaire, en particulier l'ampleur des « perturbations de la vie quotidienne » (Primov et autres, précité, § 145). Cela étant, il est important que les associations et autres organisateurs de manifestations se conforment aux règles du jeu démocratique, dont ils sont les acteurs, en respectant les réglementations en vigueur (Oya Ataman, précité, § 38, Balçık et autres, précité, § 49, Éva Molnár, précité, § 41, Barraco, précité, § 44, et Skiba, décision précitée).

156. Le refus délibéré des organisateurs de se conformer à ces règles et leur décision de structurer tout ou partie d'une manifestation de façon à provoquer des perturbations de la vie quotidienne et d'autres activités à un degré excédant le niveau de désagrément inévitable dans les circonstances constituent un comportement qui ne saurait bénéficier de la même protection privilégiée offerte par la Convention qu'un discours ou débat politique sur des questions d'intérêt général ou que la manifestation pacifique d'opinions sur de telles questions. Au contraire, la Cour estime que les États contractants jouissent d'une ample marge d'appréciation pour évaluer la nécessité de prendre des mesures visant à restreindre pareils comportements (paragraphe 97 ci-dessus ; voir également, mutatis mutandis, Drieman et autres, décision précitée).

157. Les restrictions à la liberté de réunion pacifique dans les lieux publics peuvent servir à la protection des droits d'autrui en vue de prévenir les troubles et les perturbations de la circulation routière (Éva Molnár, précité, § 34). L'affluence de personnes pendant un événement public comportant des risques, il n'est pas rare que les pouvoirs publics imposent des limites quant au lieu, à la date, à l'heure, à la forme ou aux modalités de la tenue d'un rassemblement public prévu (Primov et autres, précité, § 130).

(...)

ε) Conclusion

182. Eu égard à l'ensemble des considérations ci-dessus, la Cour conclut qu'en condamnant les requérants pour émeute à raison du comportement dont ils ont fait preuve du 21 au 23 mai 2003 pendant les manifestations d'agriculteurs, les autorités lituaniennes ont ménagé un juste équilibre entre les buts légitimes de la « défense de l'ordre » et la « protection des droits et libertés d'autrui » d'une part, et les impératifs de la liberté de réunion d'autre part. Elles ont fondé leurs décisions sur une appréciation acceptable des faits et sur des motifs pertinents et suffisants. Dès lors, elles n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation en la matière.

183. L'ingérence litigieuse ayant été « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 11 de la Convention, il n'y a pas eu violation de cette disposition en l'espèce.

2. Jurisprudence du Conseil d'Etat

- CE, 19 mai 1933, N° 17413 17520, Benjamin

Sur la légalité des décisions attaquées :

Considérant que, s'il incombe au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion garantie par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ;

Considérant que, pour interdire les conférences du sieur René X..., figurant au programme de galas littéraires organisés par le Syndicat d'initiative de Nevers, et qui présentaient toutes deux le caractère de conférences publiques, le maire s'est fondé sur ce que la venue du sieur René X... à Nevers était de nature à troubler l'ordre public ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre ; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir ;

- CE, 23 novembre 1997, N° 169295, "Communauté tibétaine en France et ses amis"

Considérant, d'une part, que s'il appartenait au préfet de police de prendre toutes mesures appropriées, notamment aux abords de l'ambassade de Chine, pour prévenir les risques de désordres susceptibles d'être occasionnés par les manifestations envisagées par l'association "La communauté tibétaine en France et ses amis", il ne pouvait prendre un arrêté d'interdiction générale qui excédait, dans les circonstances de l'espèce, les mesures qui auraient été justifiées par les nécessités du maintien de l'ordre public à l'occasion de cette visite ;

Considérant, d'autre part, que si l'arrêté litigieux était également motivé par le fait que les manifestations envisagées pouvaient "porter atteinte aux relations internationales de la République", un tel motif, qui ne fait pas référence à des risques de troubles à l'ordre public, n'était pas, en lui-même, de nature à justifier l'arrêté litigieux ;

- CE, 19 août 2002, n° 249666, Front national et Institut de formation des élus locaux (IFOREL)

Sur la demande de référé :

Considérant, d'une part, que la liberté de réunion est une liberté fondamentale ; que le caractère de liberté fondamentale s'attache également au droit pour un parti politique légalement constitué de tenir des réunions ; qu'au nombre de ces réunions figurent notamment les universités d'été qu'il est devenu habituel pour les partis politiques d'organiser à la fin de la période de vacances, en général dans des villes ou des stations de caractère touristique ; qu'il appartient, d'autre part, aux communes et à leurs groupements de déterminer dans quelles conditions des locaux dépendant d'eux sont susceptibles d'accueillir des réunions organisées par les partis politiques ; que lorsqu'une telle possibilité est ouverte, un refus ne peut légalement être opposé que pour des motifs tirés des exigences de l'ordre public ou des nécessités de l'administration des propriétés communales

(...)

Mais considérant qu'en l'absence de circonstances particulières à la ville d'Annecy, il ne ressort ni des pièces du dossier soumis au juge des référés, ni des indications recueillies au cours de l'audience que la tenue de l'université d'été du FRONT NATIONAL au centre de congrès de cette ville présenterait pour l'ordre public des dangers auxquels les autorités de police ne seraient pas en mesure de faire face par des mesures appropriées ; qu'ainsi, et en l'état de l'instruction, les exigences du maintien de l'ordre public à Annecy ne justifient pas le refus d'accueillir au centre de congrès de cette ville l'université d'été du FRONT NATIONAL ; que, si le souci de maintenir ouvert au public le parc dans lequel ce centre est situé se rattache à la bonne administration des propriétés communales, il résulte de l'instruction que ce parc ne constitue qu'une partie modeste des espaces verts auxquels le public peut accéder à Annecy ; qu'en outre, et en l'état de l'instruction, il ne ressort pas des pièces du dossier que la tenue de l'université d'été du FRONT NATIONAL serait incompatible avec le maintien de son ouverture au public ; que, dès lors, ce second motif n'est pas non plus de nature à justifier le refus exprimé par les lettres du maire d'Annecy et du président de la communauté de l'agglomération annécienne en date du 29 juillet 2002 ; que, dans ces conditions, l'atteinte grave que ce refus a portée à la liberté fondamentale pour un parti politique d'organiser un réunion paraît, en l'état du dossier, manifestement illégale ; qu'en égard aux dates prévues de l'université d'été, la condition d'urgence est remplie ; que le FRONT NATIONAL et

l'IFOREL sont par suite fondés à demander au juge des référés d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension des effets de ces lettres ;

- **CE, 25 juin 2003, N° 223444**

Considérant qu'aux termes de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 alors en vigueur sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, sous réserve des nécessités de l'ordre public et de la conduite des relations internationales, et exception faite des cas où il est statué sur une demande présentée par l'intéressé lui-même, les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 susvisée ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé ait été mis à même de présenter des observations écrites ; qu'en estimant que le préfet avait pu prendre l'arrêté attaqué interdisant le rassemblement que l'association se proposait d'organiser, sans respecter la procédure contradictoire prévue par les dispositions précitées de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983, eu égard à l'urgence résultant du bref délai dont il disposait pour prendre les mesures qu'imposait la préservation de la tranquillité publique, la cour s'est livrée à une appréciation souveraine des faits, exempte de dénaturation, qui n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation ;

Considérant qu'après avoir relevé les troubles déjà provoqués lors de semblables rassemblements de L'ASSOCIATION S.O.S. TOUT PETITS, qui avaient d'ailleurs valu à son président ou à certains de ses membres diverses condamnations pour délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, coups et blessures, ou manifestation sans déclaration, et avoir rappelé la nécessité de préserver la tranquillité publique aux abords immédiats d'un établissement hospitalier, la cour a pu en déduire, par une exacte qualification juridique des faits et sans erreur de droit, que le préfet avait pris une mesure d'interdiction légalement justifiée par la nécessité du maintien de l'ordre public ;

- **CE, 9 janvier 2014, N° 374508, Sté Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala**

4. Considérant que **l'exercice de la liberté d'expression est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; qu'il appartient aux autorités chargées de la police administrative de prendre les mesures nécessaires à l'exercice de la liberté de réunion ; que les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice de ces libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées ;**

5. Considérant que, pour interdire la représentation à Saint-Herblain du spectacle « Le Mur », précédemment interprété au théâtre de la Main d'Or à Paris, le préfet de la Loire-Atlantique a relevé que ce spectacle, tel qu'il est conçu, contient des propos de caractère antisémite, qui incitent à la haine raciale, et font, en méconnaissance de la dignité de la personne humaine, l'apologie des discriminations, persécutions et exterminations perpétrées au cours de la Seconde Guerre mondiale ; que l'arrêté contesté du préfet rappelle que M. Dieudonné M'Bala M'Bala a fait l'objet de neuf condamnations pénales, dont sept sont définitives, pour des propos de même nature ; qu'il indique enfin que les réactions à la tenue du spectacle du 9 janvier font apparaître, dans un climat de vive tension, des risques sérieux de troubles à l'ordre public qu'il serait très difficile aux forces de police de maîtriser ;

6. Considérant que la réalité et la gravité des risques de troubles à l'ordre public mentionnés par l'arrêté litigieux sont établis tant par les pièces du dossier que par les échanges tenus au cours de l'audience publique ; qu'au regard du spectacle prévu, tel qu'il a été annoncé et programmé, les allégations selon lesquelles les propos pénalement répréhensibles et de nature à mettre en cause la cohésion nationale relevés lors des séances tenues à Paris ne seraient pas repris à Nantes ne suffisent pas pour écarter le risque sérieux que soient de nouveau portées de graves atteintes au respect des valeurs et principes, notamment de dignité de la personne humaine, consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par la tradition républicaine ; qu'il appartient en outre à l'autorité administrative de prendre les mesures de nature à éviter que des infractions pénales soient commises ; qu'ainsi, en se fondant sur les risques que le spectacle projeté représentait pour l'ordre public et sur la méconnaissance des principes au respect desquels il incombe aux autorités de l'Etat de veiller, le préfet de la Loire-Atlantique n'a pas commis, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, d'illégalité grave et manifeste ;

- **CE, 6 février 2015, Commune de Cournon d'Auvergne**

5. Considérant que, pour interdire la représentation, le maire de la commune de Cournon d'Auvergne a relevé que ce spectacle comporte « de nombreux propos antisémites », semblables à ceux pour lesquels son auteur a fait l'objet de « nombreuses condamnations pénales » ; qu'il comporte par ailleurs des propos portant atteinte à

la dignité humaine ainsi que le geste et le chant dits « de la quenelle » ; que le maire s'est également fondé sur ce que ces propos et ces gestes, dans un contexte national caractérisé par « les tragiques événements qui se sont déroulés sur le territoire français les 7, 8 et 9 janvier 2015 » et compte tenu, à la suite de ces événements, de l'attitude de M. Dieudonné M'Bala M'Bala, qui a motivé l'ouverture d'une procédure judiciaire « pour apologie du terrorisme », sont également de nature à mettre en cause la cohésion nationale et à porter « une atteinte grave au respect des valeurs et principes républicains » ; que le maire a enfin retenu que l'émotion ressentie localement, tenant à ce qu'une des victimes de l'attentat du 7 janvier était originaire de la région, la réalisation sur le territoire de la commune de tags « dirigés contre les communautés juives et musulmanes » dans la nuit du 21 au 22 janvier, et les messages reçus à propos de ce spectacle pouvaient laisser craindre des incidents violents ; qu'en égard à ces différents éléments et à la circonstance que tous les effectifs des forces de l'ordre étaient, selon lui, mobilisés dans le cadre du plan « vigipirate », le maire a estimé que l'interdiction de ce spectacle constituait la seule mesure de nature à assurer le maintien de l'ordre public ;

6. Considérant toutefois qu'ainsi que l'a relevé le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, il ne résulte ni des pièces du dossier ni des échanges tenus au cours de l'audience publique que le spectacle litigieux, programmé dès le mois de juin 2014 dans la salle du Zénith de Cournon d'Auvergne, qui a déjà été donné à plusieurs reprises notamment à Nantes en décembre, puis à Pau et Toulouse les 9 et 10 janvier derniers, y ait suscité en raison de son contenu, des troubles à l'ordre public, ni ait donné lieu, pour les mêmes raisons, à des plaintes ou des condamnations pénales ; qu'il ne résulte pas davantage de l'instruction qu'il comporterait les propos retenus par le maire dans les motifs de son arrêté ; que, pour les motifs énoncés par le juge des référés et qui ne sont pas sérieusement contestés en appel, ni le contexte national, ni les éléments de contexte local relevés par le maire et rappelés ci-dessus, notamment pas les messages de soutien ou de protestation, principalement reçus à la suite de son arrêté et dont un seul évoque la possibilité d'une manifestation, ne sont, en l'espèce, de nature, par eux-mêmes, à créer de tels risques ; que les diverses condamnations pénales de M. Dieudonné M'Bala M'Bala ou sa mise en cause devant le juge pénal pour d'autres faits ne l'établissent pas davantage ; que si la tenue d'un tel spectacle appelle certaines mesures de sécurité, la commune se borne à affirmer, sans apporter de précisions de nature à étayer son argumentation, que ces mesures ne pourraient être prises du fait de l'existence du plan « vigipirate » et du niveau d'alerte retenu et justifieraient ainsi son interdiction ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Cournon d'Auvergne n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, jugeant que l'arrêté litigieux portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, en raison de ce qu'aucun de ses motifs pris individuellement ou collectivement ne pouvait le fonder légalement, le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, dont l'ordonnance est suffisamment motivée, en a suspendu l'exécution ; qu'il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la commune de Cournon d'Auvergne la somme demandée par la société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- **CE, 6 janvier 2016, n° 395620 et 395621**

5. Considérant que, d'autre part, aux termes de **l'article 8 de la loi du 3 avril 1955** : « Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2 » ;

6. Considérant qu'il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités de l'assignation à résidence ; que le juge des référés, s'il estime que les conditions définies à l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont réunies, peut prendre toute mesure qu'il juge appropriée pour assurer la sauvegarde de la liberté fondamentale à laquelle il a été porté atteinte ;

(...)

12. Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'instruction que la cellule de Cannes Torcy a été démantelée et ses membres n'ont plus fréquenté l'établissement de M. A...B...depuis 2013 ; **que, par suite, en se fondant sur la circonstance que se déroulerait « selon toute vraisemblance » dans cet établissement une activité de propagande et de prosélytisme, le préfet n'a pas justifié que l'ouverture du restaurant présenterait en novembre 2015 une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics** ; que si, en 2013, des délinquants ont

été interpellés dans ce lieu en possession de bijoux volés et si, la même année, des écoutes téléphoniques ont révélé que cet établissement était fréquenté par des voleurs de voitures, aucun élément au dossier ne fait apparaître que d'autres personnes suspectes d'activité menaçant l'ordre public s'y seraient réunies depuis plus de deux ans ; que les circonstances que le snack a fait l'objet d'une fermeture administrative d'un jour pour un motif sanitaire et que des riverains se seraient plaints récemment sur internet de désagréments résultant de son ouverture nocturne ne sont pas de nature à justifier une fermeture administrative en application de la loi du 5 avril 1955 ; que, par suite, il apparaît en l'état de l'instruction qu'en prononçant la fermeture de l'établissement au motif qu'il existait de sérieuses raisons de penser que son ouverture présentait une menace grave pour la sécurité et l'ordre public, le préfet des Alpes-Maritimes a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre de M. A...B... ; que, dès lors, **le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance qu'il attaque, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a suspendu l'exécution de l'arrêté préfectoral du 19 novembre 2015 portant fermeture administrative provisoire du Must Kebab ;**

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- **Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- **Article 11**

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

(...)

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

a. Sur « le droit d'expression collective des idées et des opinions »

- Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité

15. Considérant que les députés et sénateurs, auteurs de la saisine, font valoir en premier lieu que les dispositions ci-dessus analysées portent atteinte, du fait qu'elles autorisent la fouille des véhicules sans condition ni limite suffisantes, à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée ; qu'ils soutiennent en deuxième lieu que le législateur a méconnu le principe de stricte proportionnalité des mesures de police à la gravité des troubles à l'ordre public ; qu'ils allèguent en troisième lieu que, dès lors que la liberté individuelle est en cause, les éventuelles fouilles de véhicules devraient être subordonnées sinon à la direction du moins à l'autorisation du procureur de la République ; qu'enfin, ils affirment que le législateur, en ne définissant pas les circonstances particulières qui seules justifieraient de telles opérations de fouille, a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;

16. Considérant que les mesures ainsi édictées par la loi touchent aux conditions dans lesquelles s'exercent la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le droit d'expression collective des idées et des opinions ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces libertés constitutionnellement garanties et d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de valeur constitutionnelle ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 18 :

21. Considérant que les auteurs de la saisine ne mettent en cause que le I de cet article ; que ce dernier crée une peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux fixés par la décision de condamnation et pour une durée ne pouvant excéder trois ans à l'encontre des personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique d'infractions "punies aux articles 222-7 à 222-13, 322-1, premier alinéa, 322-2 et 322-3, dans le cas de l'infraction définie à l'article 322-1 premier alinéa et 322-6 à 322-10 du code pénal" ; qu'en outre, cet article prévoit une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 100 000 francs à l'encontre des personnes qui participeraient à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction ;

22. Considérant que les députés et sénateurs, auteurs de la saisine font valoir que ces peines portent atteinte à la liberté d'expression, qu'elles ne sont pas nécessaires et, qu'en tout état de cause, elles sont disproportionnées aux infractions commises ;

23. Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que toutefois il lui incombe d'assurer ce faisant la conciliation des exigences de l'ordre public et de la garantie de libertés constitutionnellement protégées ;

24. Considérant que l'interdiction de manifester prévue par le législateur pour une durée maximum de trois ans est limitée à des lieux fixés par la décision de condamnation ; qu'il incombe ainsi au juge pénal de décider non seulement du principe de cette interdiction mais aussi de son champ d'application ; qu'en égard à la nature des infractions énumérées par l'article en cause, l'interdiction mentionnée ci-dessus ainsi que les peines sanctionnant sa méconnaissance ne portent pas atteinte au principe de proportionnalité des sanctions et ne sont pas non plus de nature à méconnaître **les exigences de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et venir et du droit d'expression collective des idées et des opinions** ;

- Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public

3. Considérant que les requérants soutiennent qu'en créant cette nouvelle incrimination, le législateur a méconnu les principes de nécessité et de proportionnalité des peines, de légalité des délits et des peines, **le caractère personnel et intentionnel de la faute, le respect des droits de la défense et, enfin, la liberté d'association, d'opinion, de réunion et de manifestation** ;

4. Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que, ce faisant, il lui incombe, d'une part, d'assurer la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés au rang desquels figure le droit

d'expression collective des idées et des opinions et, d'autre part, de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

. En ce qui concerne le grief tiré de l'absence de nécessité du délit et de la règle non bis in idem :

5. Considérant que les requérants soutiennent que l'infraction créée par l'article 222-14-2 du code pénal n'est pas nécessaire dès lors que les faits qu'elle vise peuvent être réprimés sous d'autres qualifications pénales ; qu'en outre, serait méconnu le principe selon lequel nul ne peut être puni deux fois pour les mêmes faits ;

6. Considérant que l'infraction insérée dans le code pénal par l'article 1er de la loi répond à l'exigence d'ordre public de lutter contre les violences faites aux personnes et les dommages causés aux biens perpétrés par des personnes réunies en groupe ; que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales ; que la nouvelle incrimination n'a ni pour objet ni pour effet de permettre qu'une même personne soit poursuivie en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif ; qu'en tout état de cause, elle n'a ni le même champ d'application, ni la même définition, ni la même finalité que les délits d'association de malfaiteurs, prévu par l'article 450-1 du code pénal, ou d'attroupements, prévu par ses articles 431-3 et suivants ; que la tentative de violences volontaires contre les personnes n'est pas punissable ; que, s'agissant d'une incrimination tendant à la répression d'actions préparatoires à la commission de certaines infractions, elle vise des agissements distincts des délits consommés avec les circonstances aggravantes de commission en réunion, en bande organisée ou par guet-apens ;

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

7. Considérant que, selon les requérants, par son imprécision, la définition des éléments matériels de cette infraction méconnaît le principe de légalité des délits et des peines et permet qu'il soit porté atteinte aux libertés d'association, de réunion, de manifestation et de libre expression des opinions ;

8. Considérant que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions ;

9. Considérant qu'en instituant l'infraction critiquée, le législateur a entendu réprimer certaines actions préparatoires à des violences volontaires contre les personnes, à des destructions ou à des dégradations de biens que des personnes réunies en groupe projettent de commettre ; qu'à cette fin, la nouvelle incrimination emprunte à la définition de la circonstance aggravante de crime organisé prévue par l'article 132-71 du code pénal les termes de " groupement " et de " préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels " ; que ces termes sont repris dans les éléments constitutifs du délit d'association de malfaiteurs prévu par l'article 450-1 du code pénal ; qu'il est ajouté que, pour encourir la condamnation, l'auteur doit avoir participé " sciemment " au groupement ; qu'il est précisé, d'une part, que ce groupement peut être formé " même... de façon temporaire ", d'autre part, que la participation constatée est " en vue de la préparation " d'infractions spécifiées ; que **le délit est ainsi défini en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas méconnaître le principe de légalité des délits ; que ses éléments constitutifs, formulés en des termes qui ne sont ni obscurs ni ambigus, ne sont pas, en eux-mêmes, de nature à mettre en cause le droit d'expression collective des idées et des opinions ;**

(...)

. En ce qui concerne les articles 431-22 et 431-23 du code pénal :

25. Considérant qu'aux termes de l'article 431-22 du code pénal : " Le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement scolaire sans y être habilité en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ou y avoir été autorisé par les autorités compétentes, dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement, est puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende " ; que l'article 431-23 porte ces peines à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque le délit est commis en réunion ;

26. Considérant, selon les requérants, que ces dispositions sont constitutives d'une double incrimination ; qu'elles seraient attentatoires à la liberté de réunion et de manifestation ; qu'elles méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines et celui de proportionnalité des peines ;

27. Considérant, en premier lieu, que le délit n'est caractérisé que si le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement scolaire sans y être habilité ou y avoir été autorisé a pour seul objectif de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement ; qu'il est ainsi défini avec une précision suffisante pour satisfaire au principe de légalité des délits et des peines ;

28. Considérant, en deuxième lieu, que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales ; qu'en tout état de cause, telle qu'elle

est définie, cette infraction ne se confond pas avec les infractions de violences ou de dégradations commises dans des établissements scolaires ;

b. Sur le contrôle par le juge administratif dans le cadre de l'état d'urgence

- **Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]**

8. Considérant que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence ; qu'il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

(...)

12. Considérant, en deuxième lieu, que tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que **le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit** ;

c. Sur le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la liberté d'association

- **Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association**

2. Considérant qu'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 ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'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 ; qu'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° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, Loi relative à la chasse**

- SUR LES GRIEFS TIRES DE L'ATTEINTE A LA LIBERTE D'ASSOCIATION :

37. Considérant que les requérants soutiennent que les modalités de constitution et de fonctionnement des fédérations des chasseurs, ainsi que les contrôles administratifs et financiers des fédérations prévus par les articles 5 et 7 de la loi déferée, sont "manifestement contraires" au principe constitutionnel de la liberté d'association ;

38. Considérant que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution ; que, toutefois, cette liberté ne s'oppose pas à ce que des catégories particulières d'associations fassent l'objet de mesures spécifiques de contrôle de la part de l'Etat en raison notamment des missions de service public auxquelles elles participent, de la nature et de l'importance des ressources qu'elles perçoivent et des dépenses obligatoires qui leur incombent ;

39. Considérant que, si les fédérations des chasseurs sont des organismes de droit privé, elles sont régies par un statut législatif particulier et sont investies de missions de service public ; qu'ainsi, les fédérations départementales des chasseurs participent, en vertu de l'article L. 221-2 du code rural dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi déferée, "à la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental et à la protection de la faune sauvage et de ses habitats" ; qu'elles concourent à la répression du braconnage, "conduisent des actions d'information, d'éducation et d'appui technique à l'intention des gestionnaires des territoires et des chasseurs" et

"coordonnent les actions des associations communales ou intercommunales de chasse agréées" ; qu'elles "conduisent des actions de prévention des dégâts de gibier et assurent l'indemnisation de ceux-ci" ; qu'elles élaborent les schémas départementaux de gestion cynégétique et peuvent, pour exercer l'ensemble de ces missions, recruter des agents de développement mandatés à cet effet ; qu'elles perçoivent des ressources importantes provenant des cotisations obligatoires versées par les chasseurs, ainsi que les taxes instituées dans le cadre des plans de chasse ; qu'elles peuvent également recevoir des subventions des collectivités publiques, en particulier pour mener des actions de conservation de la faune sauvage ou des actions éducatives ; qu'au nombre de leurs dépenses obligatoires figure désormais l'indemnisation des dégâts causés par le gibier ; qu'ainsi la nécessité pour l'Etat de contrôler la bonne exécution par les fédérations des chasseurs des diverses missions de service public auxquelles elles participent, ainsi que l'emploi des ressources qu'elles perçoivent à cet effet, sont de nature à justifier l'instauration d'un régime spécifique de contrôle ;

40. Considérant, dans ces conditions, que ne sont contraires à la liberté d'association ni l'obligation, pour les fédérations, de se conformer à des modèles de statuts élaborés par le ministre chargé de la chasse, ni les modalités de délégation de vote au sein des assemblées générales des fédérations départementales des chasseurs fixées par l'article 5 de la loi, ni les règles d'organisation interne fixées par le même article ; que ne méconnaît pas non plus la liberté d'association la règle selon laquelle les budgets des fédérations départementales et régionales des chasseurs sont, avant d'être exécutés, soumis à l'approbation du représentant de l'Etat dans le département, et le budget de la fédération nationale des chasseurs à celle du ministre chargé de la chasse ; que n'est pas davantage contraire à la liberté d'association la règle édictée par l'article L. 221-7 du code rural, dans sa rédaction issue du V de l'article 7 de la loi déferée, selon laquelle les fédérations départementales des chasseurs sont soumises au contrôle économique et financier de l'Etat, ainsi qu'au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ; qu'il appartiendra toutefois au pouvoir réglementaire de fixer les modalités spécifiques de mise en oeuvre de ces contrôles de manière à respecter le principe constitutionnel de la liberté d'association dans la mesure compatible avec les particularités de la catégorie d'associations en cause ; que, sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance de ce principe doit être rejeté ;

- **Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, Union des familles en Europe [Associations familiales]**

- SUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION :

9. Considérant que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution ; qu'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 ; qu'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 ;

10. Considérant que les associations familiales prévues par l'article L. 211-1 du code de l'action sociale et des familles peuvent librement se constituer en vertu de la loi du 1er juillet 1901 susvisée ; qu'elles sont libres d'adhérer ou non à l'union nationale ou aux unions départementales des associations familiales dans les conditions fixées par les articles L. 211-4 et L. 211-5 du même code ; qu'en outre, elles peuvent librement se regrouper selon les modalités qu'elles définissent ; que, dès lors, la disposition contestée ne porte aucune atteinte à la liberté d'association ;

- **Décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, Association Vivraviry [Recours des associations]**

3. Considérant, en premier lieu, que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution ; qu'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 ; qu'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° 2014-444 QPC du 29 janvier 2015, Association pour la recherche sur le diabète [Acceptation des libéralités par les associations déclarées]**

7. Considérant que ni le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la liberté d'association ni aucune autre exigence constitutionnelle n'imposent que toutes les associations déclarées jouissent de la capacité de recevoir des libéralités ; que les griefs tirés de l'atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle des associations déclarées doivent donc être écartés ; que, par voie de conséquence, il en va de même des griefs tirés de l'atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle des testateurs et donateurs ;