



HAL
open science

Renouer la confiance entre citoyens et policiers ? Autour de la loi “ Sécurité globale ”

Florian Couveinhes

► To cite this version:

Florian Couveinhes. Renouer la confiance entre citoyens et policiers ? Autour de la loi “ Sécurité globale ”. La vie des idées, 2021. hal-03903224

HAL Id: hal-03903224

<https://hal.science/hal-03903224v1>

Submitted on 16 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Renouer la confiance entre citoyens et policiers ? Autour de la loi « Sécurité globale »

par *Florian Couveinhes Matsumoto* *

L'article 24 de la loi "Sécurité globale" est non seulement inutile mais aussi gravement préjudiciable et facteur d'insécurité juridique. Il peut néanmoins être sauvé, si l'on y inscrit le droit à ne pas être empêché de prendre des images des opérations policières.

La proposition de loi sur la sécurité intérieure, qui va bientôt être examinée par le Sénat, poursuit deux grands objectifs :

1. Augmenter les pouvoirs répressifs des polices municipales (Titre I) et des sociétés de sécurité privée (Titre II) ; et
2. Augmenter les capacités des forces de sécurité intérieure (FSI) et tout particulièrement de la police de recueillir des photos, des vidéos, des enregistrements des comportements *privés* des citoyens (Titre III), tout en dissuadant ces derniers de prendre eux aussi des photos, des vidéos, des enregistrements des FSI et tout particulièrement de la police et des CRS lorsqu'elles mènent des missions *publiques* (Titre IV).

Dans ce [double mouvement](#), la loi accroît les capacités de contrôle et de répression s'exerçant sur les citoyens, mais surtout, plus fondamentalement, diminue les capacités de contrôle, par les citoyens, des informations circulant sur la toile, et le contrôle, par les citoyens mais également par l'État central, de l'usage de la force.

La situation actuelle appelle-t-elle un tel mouvement ? À en croire non seulement différents sondages et études sociologiques, mais encore la conférence de citoyens sur les relations entre les citoyens et les forces de sécurité intérieure (FSI), une [conférence organisée récemment pour le compte du Ministère de l'Intérieur lui-même](#), c'est le contraire qui est vrai : la loi intervient dans un climat de défiance entre citoyens et FSI, et elle risque fortement, en particulier du fait du contenu actuel de son article 24, d'aggraver cette situation.

Une loi accélérant la dégradation du lien de confiance entre citoyens et forces de sécurité intérieure

Loin d'insister sur la nécessité d'augmenter les capacités répressives et de surveillance des citoyens par les FSI, ou de diminuer la visibilité des actions des FSI et de la capacité des citoyens à échanger publiquement à ce propos, la Conférence témoigne d'un consensus parmi les citoyens. Selon eux, les relations qu'ils entretiennent avec les FSI sont « sous tension » et « se dégradent au fil du temps, encore plus avec les événements récents ». Pour à peu près tous les citoyens interrogés, il convient de répondre à cette perte dramatique de confiance – qui mène par exemple à ce que « nombre de victimes (...) n'osent pas déposer plainte dans les commissariats et gendarmeries » – par l'organisation de dialogues entre citoyens et FSI, de

* Maître de conférence en Droit public à l'École normale supérieure (Ulm).

projets les impliquant et impliquant les écoles, les comités de quartier ou les associations, de manière à ce que les uns et les autres se comprennent davantage et adaptent *mutuellement* leurs comportements quotidiens. C'est ainsi, selon la majorité des citoyens français, qu'on mettra fin au climat de méfiance et parfois de violence qui s'est installé.

Or, non seulement le fameux article 24 dont il va être question plus loin, mais l'esprit même de la loi va dans le sens inverse d'un tel dialogue démocratique. En effet, est-ce bien en accroissant les pouvoirs de répression et de captation d'images de comportements privés par les fonctionnaires de police et les sociétés privées, et en diminuant symétriquement les pouvoirs de contrôle de l'administration par les citoyens que ce fil pourra être renoué ? Est-ce en recrutant des *Youtubers* et des influenceurs pour diffuser une image exemplaire des FSI sur les réseaux sociaux¹, qu'on résoudra le problème de la mauvaise image qu'a la police chez un certain nombre de citoyens français et – ne nous le cachons pas – spécialement chez ceux qui sont d'origine étrangère et habitent dans certaines banlieues des grandes métropoles ? N'est-ce pas là une fausse solution et, plus encore, une réaction qui risque d'aggraver plutôt que résoudre le problème ?

Pour le dire plus précisément : est-ce que des affaires comme celle de Michel Zecler (qui, sans vidéo, serait injustement sous les verrous) appellent une loi dissuadant de filmer la police lors de ses missions ? C'est naturellement vouloir dissimuler des preuves de violence, ou l'image de la violence, plutôt que s'attacher réellement à diminuer le niveau général de violence. Est-ce que ce genre d'affaires, qui ébranlent si profondément la confiance dans la police, ne fait pas ressortir l'urgence, non d'étendre les capacités répressives et de contrôle des citoyens, mais plutôt d'une loi relative à la confiance entre citoyens et FSI ? Telle qu'elle est rédigée aujourd'hui, la proposition de loi n'est en rien une loi à ce sujet, et elle vise au contraire à imposer en France un modèle de sécurité qui paraît inspiré de lois récentes venues de Russie et surtout de Chine, sans rapport avec les demandes des citoyens français, avec la tradition républicaine, et largement contraire aux principes constitutionnels et aux engagements internationaux et européens de la France.

D'un point de vue juridique, la contradiction avec la Constitution et avec les instruments internationaux et européens liant la France peut être démontrée pour plusieurs dispositions de la proposition de loi. Celle qui saute le plus aux yeux concerne cependant la disposition la plus contestée, à savoir son article 24.

L'article 24 de la proposition de loi : une disposition inutile et préjudiciable

Assez nettement inconstitutionnel et contraire à divers traités liant la France, l'article 24 de la proposition de Loi relative à la sécurité globale est à la fois entièrement inutile et extrêmement préjudiciable.

Une disposition inutile

Tout d'abord, l'article 24 de la loi relative à la sécurité globale n'ajouterait rien à la réglementation actuellement en vigueur. D'un point de vue juridique et ainsi que cela a été constaté ([ici](#) ou [là](#)), le comportement que cet article a vocation à réprimer est déjà pénalement

incriminé depuis presque 150 ans. C'était en effet déjà l'objet des articles 29 à 33 de la version d'origine de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse !

Aujourd'hui, « *le fait de diffuser, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, l'image du visage ou tout autre élément d'identification, autre que son numéro d'identification individuel, d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de police municipale lorsque ces personnels agissent dans le cadre d'une opération de police* » (article 35 *quinquiès* à la Loi sur la liberté de la presse, tel que prévu par l'article 24 de la proposition de Loi relative à la sécurité globale) est déjà incriminé par les articles 23 et 24 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, telle que modifiée par la Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 (article 2 () *JORF*, 22 juin 2004) et la Loi n°2019-222 du 23 mars 2019 (article 71 (V)). L'article 24 de la proposition de Loi relative à la sécurité globale est donc entièrement inutile.

Prétendre le contraire au motif que l'infraction ne se trouve pas dans le *Code pénal* n'est qu'une manière de tromper ses interlocuteurs et de ne pas faire face au problème : une loi de nature pénale (les articles 23 et 24 de la Loi sur la liberté de la presse) condamne bien le même comportement. En outre, ajouter dans la Loi sur la liberté de la presse un nouvel « article n'est pas nécessaire » parce que « les fonctionnaires de police et les gendarmes ont droit au respect de leur vie privée en vertu de l'article 226-1 du Code pénal » et que « l'arrêté du 7 avril 2011, relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale (...) permet une action pénale concernant la révélation de l'identité de certains fonctionnaires et militaires ». Par ailleurs, de multiples infractions prévues au Code pénal, comme le harcèlement et notamment le cyber-harcèlement (article 222-33-2-2 du Code pénal, spéc. le n°4) ou les menaces de commettre un crime ou un délit contre un policier (article 433-3 du Code pénal) sont également applicables. Toutes ces dispositions sont appliquées par la justice, et elles le sont même avec une sévérité particulière.

Le nouvel article n'améliorera donc en rien la sanction des atteintes à « l'intégrité physique et psychique » des FSI à travers la mise en ligne de vidéos ou de photos. Si le texte soumis avait pris la forme d'un projet de loi plutôt que d'une proposition de loi, l'étude d'impact comme le Conseil d'État n'auraient pu que constater cette inutilité, tant d'un point de vue juridique que légistique.

Toutefois, il est simpliste de conclure de l'inutilité de cet article à son innocuité. Au contraire, l'article 24 tel qu'il est actuellement rédigé est préjudiciable à de multiples égards.

Une disposition préjudiciable à de multiples égards

De manière nette, l'article 24 est un facteur d'insécurité juridique tel qu'il sera inévitablement censuré par le Conseil constitutionnel et qu'il entraînera (si par extraordinaire la disposition n'était pas censurée) la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme ; il constitue une atteinte si manifeste aux droits et libertés des citoyens qu'il aura également ces conséquences sur la base de cet autre motif ; enfin, il représente un facteur d'*insécurité* globale pour l'ensemble de la société française, à court terme pour les citoyens et, à long terme mais de manière certaine, pour les FSI elles-mêmes.

Un article facteur d'insécurité juridique

En incriminant de nouveau un comportement déjà incriminé par d'autres textes (mais à travers la définition d'éléments matériels et intentionnels différents), et en le rendant punissable d'une peine plus douce, le nouvel article 24 introduirait une dangereuse insécurité juridique. Très concrètement, ni le citoyen ni le membre des FSI ne pourraient savoir à l'avance quelle infraction serait retenue et quelle peine serait appliquée. L'arbitraire de l'application d'une qualification ou d'une peine particulière serait total et constituerait une atteinte manifeste – et inutile – au principe de sécurité juridique et au principe de légalité des délits et des peines, tous deux constitutionnellement² et [conventionnellement](#) protégés.

Suivant une jurisprudence bien établie, l'introduction d'une nouvelle infraction de cette sorte serait jugée contraire au principe d'égalité devant la loi pénale par le Conseil constitutionnel. En effet, le Conseil a déjà eu à se prononcer sur ce type de « doublons » (*i.e.* sur l'existence de plusieurs incriminations définies de manières presque identiques par différentes dispositions législatives qui prévoient néanmoins des peines différentes). Suivant ce raisonnement, dans sa [décision QPC du 28 juin 2013](#), le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L135-1 du Code de l'action sociale et des familles contraire à la Constitution, au motif que « la loi pénale ne saurait, pour une même infraction, instituer des peines de nature différente, sauf à ce que cette différence soit justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ». Notant que « des faits qualifiés par la loi de façon identique peuvent, selon le texte d'incrimination sur lequel se fondent les autorités de poursuite, faire encourir à leur auteur soit une peine de cinq ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende, soit une peine de 5 000 euros d'amende (...) » ; que cette différence de traitement n'est justifiée par aucune différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi », il en a logiquement tiré que « la différence entre les peines encourues méconnaît le principe d'égalité devant la loi pénale » et « que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article L. 135-1 du code de l'action sociale et des familles doit être déclaré contraire à la Constitution ».

Ce cas ne peut pas ne pas faire penser à celui de l'article 24 de la proposition de Loi relative à la sécurité globale (et à l'article 35 *quinquies* qu'elle entend introduire dans la Loi relative à la liberté de la presse) confronté aux articles 23 et 24 de cette Loi relative à la liberté de la presse. En outre, ainsi que [cela a été remarqué](#), le Conseil constitutionnel a prononcé sa sanction en retenant une conception large de l'identité d'incrimination. En effet, les deux dispositions litigieuses comportaient des différences de champs d'application et [l'une était plus « spéciale » que l'autre](#). Dans le cas de l'article 24 de la proposition de Loi relative à la sécurité globale confronté aux articles 23 et 24 de la Loi relative à la liberté de la presse, les différences entre les deux dispositions sont du même ordre, tandis que les peines prévues sont incontestablement très différentes (un an ou cinq ans d'emprisonnement). Le Conseil constitutionnel ne pourra donc que déclarer l'article 24 contraire à l'impératif d'intelligibilité et de clarté de la loi pénale, au principe de légalité des délits et des peines, et à l'égalité devant la loi pénale, tous garantis directement ou indirectement par la Constitution.

Dans l'hypothèse où il ne le ferait pas, la Cour européenne des droits de l'homme condamnerait probablement la France selon un raisonnement très similaire. La Cour européenne exige en effet qu'en matière pénale, la loi soit prévisible tant en ce qu'elle [définit une infraction](#) qu'[en ce qu'elle fixe une peine](#), l'une comme l'autre devant dépendre de critères fixés par la loi [et non de l'arbitraire d'un interprète](#).

Un article facteur d'insécurité pour les citoyens français, et une atteinte manifeste à leurs droits et libertés

Ce n'est cependant pas à dire que l'introduction de l'article 24 ne modifierait en rien les pratiques en vigueur. Actuellement en effet, les effets possiblement délétères des interdictions existantes, qui portent uniquement sur la *mise en ligne* dans l'intention de nuire, sont compensés au moins en partie par l'interdiction de principe faite aux policiers de « s'opposer à l'enregistrement de leur image lorsqu'ils effectuent une mission » et « d'interpeller pour cette raison la personne effectuant l'enregistrement, de lui retirer son matériel ou de détruire l'enregistrement ou son support » ([circulaire du 23 décembre 2008 du Ministère de l'Intérieur, I.B.](#)).

Or, la combinaison de l'obligation faite aux policiers de faire cesser les infractions qu'ils constatent, et d'une définition inévitablement floue de l'intention de nuire, aboutit à ce que les forces de sécurité intérieure et les observateurs comprennent la question de l'article 24 comme celle de savoir si la loi revient ou non sur les principes protecteurs de la liberté d'expression et d'information (article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) et du « droit de demander compte à tout agent public de son administration » (article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) inscrits dans la [circulaire](#). Tant les experts que les policiers s'entendent pour dire qu'adopter cet article serait compris aujourd'hui comme permettant aux policiers de « s'opposer » sur le terrain « à l'enregistrement de leur image lorsqu'ils effectuent une mission » ou « d'interpeller pour cette raison la personne effectuant l'enregistrement, de lui retirer son matériel ou de détruire l'enregistrement ou son support ». Or, une telle attitude constituerait manifestement, dans l'immense majorité des cas, une ingérence non-nécessaire et disproportionnée dans la liberté d'informer garantie par la [Constitution](#) (article 11), la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (article 10) ou le [Pacte international sur les droits civils et politiques](#) (article 19)³. Tous ces textes et la jurisprudence subséquente, qui soulignent [l'importance de permettre aux citoyens de « particip\[er\] à la vie démocratique et \[à\] l'expression des idées et des opinions » dans une société démocratique](#), y compris en filmant, diffusant et commentant des vidéos, imposent nettement de renoncer à l'article, [même modifié à la marge](#) comme l'a fait l'Assemblée nationale. En particulier, la France ferait assez rapidement l'objet de condamnations à répétition de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, l'invitant *in fine* à revenir sur une législation qui apparaît d'ores et déjà inadéquate⁴.

Un article facteur d'insécurité globale pour l'ensemble de la société, y compris les forces de sécurité intérieure

Le fait que, si l'article 24 entrait en vigueur, il produirait un effet désinhibiteur chez les policiers (effet qu'on a déjà pu observer chez certains d'entre eux qui, anticipant l'entrée en vigueur de l'article, ont adopté des comportements problématiques lors des manifestations d'opposition à la loi) aura une autre conséquence grave. En effet, il risque d'inciter les FSI à multiplier des comportements détériorant encore la relation de confiance entre les citoyens et eux. Or, cette détérioration est par définition à l'origine des menaces et violences dont les policiers font l'objet de manière croissante. L'origine des menaces subies par les policiers a généralement sa source dans des affaires de violences policières (comme dans une [affaire de 2019](#), où une policière était agressivement invitée à s'expliquer sur les violences subies par la personne qu'elle avait interpellée dans la journée), et il est évident que dans l'immense majorité des cas où des vidéos ou des photos seront mises en ligne « dans l'intention de nuire », ce qu'on y verra sera des comportements violents – au moins en apparence – tenus

par des policiers. Est-ce vraiment en dissuadant ou en interdisant aux citoyens de filmer et de mettre en ligne ces vidéos relatives à des comportements bien réels, qu'on diminuera les comportements violents des policiers à l'égard des citoyens, ou les souhaits de « vengeance », les menaces et la violence des citoyens à l'égard des policiers ?

Même si une nouvelle rédaction de l'article 24 introduisait des garanties supplémentaires, son esprit même ne peut que dégrader encore plus l'indispensable relation de confiance entre une population et les forces chargées de sa protection. Plus largement, la proposition de Loi relative à la sécurité globale telle qu'elle est actuellement rédigée – en particulier en ce qu'elle vise à augmenter la surveillance des citoyens par les policiers et à diminuer celle des policiers par les citoyens – ne peut que dégrader encore ce lien, et sa seule présentation et discussion publiques ont en vérité déjà commencé à le dégrader encore plus. Pour le dire simplement, cette approche ne peut que se retourner, non seulement contre les citoyens pris individuellement, mais également contre les forces de sécurité intérieure et finalement contre la société française en général.

Afin de restaurer le lien de confiance qui doit exister entre les FSI et les citoyens, il ne faut pas essayer de dissimuler sa dégradation ou les comportements qui sont à son origine, de quelque bord que ce soit. Il faut, et l'article 24 et l'ensemble de la loi peuvent tout à fait le faire, s'attaquer au fond du problème : si la loi vise bien à appréhender la sécurité de manière *globale*, alors elle doit inclure des dispositions visant à renforcer le lien de confiance entre citoyens et forces de sécurité intérieure, en empêchant notamment avec efficacité les comportements qui le détériorent. C'est tout l'objet de la proposition ci-dessous.

L'article 24 pourrait retisser le lien de confiance entre FSI et citoyens

Lors d'une conférence de presse en date du 30 novembre 2020, le président du groupe La République en Marche à l'Assemblée nationale, Christophe Castaner, a déclaré que l'article 24 poursuit notamment l'objectif « de préserver sans aucune réserve la liberté de la presse, qu'ils s'agissent de professionnels ou de citoyens qui diffusent des images d'intervention ». Il a précisé qu' « [en aucun cas nous ne voulons interdire à qui que ce soit de filmer des forces de l'ordre en intervention. En aucun cas nous ne voulons interdire la diffusion de ces images sur les réseaux sociaux](#) ». Le ministre de l'Intérieur Gérard Darmanin, le député LREM Sylvain Maillard ou encore le Garde des Sceaux Éric Dupont-Moretti ont tenu des propos similaires. De ce point de vue, un consensus se dégage nettement pour reconnaître l'interdiction faite aux forces de sécurité intérieure de « s'opposer à l'enregistrement de leur image lorsqu'ils effectuent une mission » ou « d'interpeller pour cette raison la personne effectuant l'enregistrement, de lui retirer son matériel ou de détruire l'enregistrement ou son support », donc sur les interdictions actuellement prévues par la [circulaire](#) du 23 décembre 2008 du Ministère de l'Intérieur.

Une excellente manière d'éviter que l'article 24 ne mène, comme beaucoup le craignent – [les associations de protection des droits de l'homme ou de journalistes](#), mais tout aussi bien la [Commission nationale consultative des droits de l'homme](#), la [Défenseure des droits](#), la [Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe](#) ou encore [plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations Unies](#) – à ce que les citoyens se considèrent en danger s'ils filment les forces de sécurité intérieure (ce qui revient en pratique à inverser la norme et l'exception), serait de garantir ces interdictions par la loi, autrement dit d'ériger en infractions « le fait d'empêcher un citoyen, exerçant ou non la profession de journaliste, de filmer une

intervention policière », comme cela a été [suggéré](#) par un collectif de juristes dans les colonnes du *Monde*.

L'article 24 de la loi relative à la sécurité globale pourrait également, de manière équilibrée, *d'un côté* [aggraver les peines d'infractions existantes](#) (celle de l'article 24 de la Loi sur la liberté de la presse ou celle de cyber-harcèlement) lorsque la victime est dépositaire de la force publique et visée à raison de ses fonctions, et *d'un autre côté* consacrer l'interdiction faite aux FSI d'empêcher de filmer, de saisir le matériel le permettant ou d'interpeller un citoyen pour cette raison.

Si le Sénat et à sa suite l'Assemblée nationale en décidaient ainsi, la loi serait alors d'un apport certain et constituerait un progrès reconnu par rapport à la situation actuelle où ces comportements ne paraissent interdits que par une circulaire.

Or, l'introduction d'une telle modification est susceptible de recueillir un large assentiment puisque d'un côté elle va dans le sens de ce qu'ont affirmé le chef de la majorité présidentielle à l'Assemblée nationale et le Président de la République lui-même, et que de l'autre et sans remettre le moins du monde en cause l'intention à l'origine de l'article 24 (lutter contre les incitations à la violence contre les forces de sécurité intérieure sur internet), elle participerait à renouer le fil brisé de la confiance entre les citoyens et les forces de sécurité intérieure. Le promoteur d'un tel amendement aurait ainsi toutes les chances de recueillir la majorité des suffrages, et de donner une tout autre allure à la loi, dans son contenu comme dans l'opinion. C'est désormais le rôle de nos représentants de se saisir de cette opportunité et de marquer la loi d'un tournant qui restera !

¹ Cette proposition ne se trouve pas dans la proposition de loi mais figure en toutes lettres (p. 89) parmi les celles qui sont faites au terme de l'analyse de la Conférence de citoyens (la conférence, pourtant, ne semble aucunement l'avoir évoquée).

² Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « [l]a loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires (...) ». Le Conseil tire de cet article ainsi des objectifs à valeur constitutionnelle que sont « l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi » et des articles 2 (droit à la sûreté) et 16 (garantie des droits) de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'idée que [la clarté de la loi pénale s'impose au législateur, notamment « pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines »](#). Selon le Conseil constitutionnel en effet, « l'égalité devant la loi, énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice. Les crimes et délits doivent donc être définis « en termes suffisamment clairs et précis », ce qui n'est évidemment pas le cas si plusieurs textes prévoient une même infraction en prévoyant des peines diverses.

³ Selon l'alinéa 3 de l'article, **il incombe à l'État de démontrer qu'une restriction à la liberté d'expression est compatible avec les exigences du Pacte, c'est-à-dire, dans les cas particuliers, de démontrer « de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la mesure particulière prise, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace »** ([Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34 sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, n°CCPR/C/GC/34, 11 septembre 2011](#), par. 35). À cette fin, toute restriction doit non seulement être fondée en droit et poursuivre un but légitime, mais encore « constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché », et être « **libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle** » (*Id.*, par. 25). **Or**, nous avons vu qu'en raison de la pluralité d'incriminations existantes, **cette exigence de précision n'est pas remplie**. En outre, « [l]a loi ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression » ([Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34, op. cit.](#), par. 25), ce qui est justement le risque dénoncé par tous les observateurs à propos de l'article 24 de la proposition de Loi. Selon différents rapporteurs spéciaux des Nations Unies, qui

détaillent ensuite les raisons de cette position, « [l]a proposition de loi ne semble pas répondre à un certain nombre de ces exigences, en particulier les critères de légalité, nécessité et proportionnalité » ([Lettre en date du 12 novembre concernant la proposition de loi relative à la sécurité globale](#), envoyée par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, 12/11/2020, doc. n°OL FRA 4/2020, p. 6).

⁴ La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de préciser que **si la liberté d'expression telle qu'elle est garantie par l'article 10 « est assortie d'exceptions », celles-ci « appellent toutefois une interprétation étroite**, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante ». « L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique [en effet] un « **besoin social impérieux** » » et non n'importe quel besoin invoqué par le Gouvernement de cet État. **La Cour européenne ne se borne donc pas « 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 » et « déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » »**. En particulier, « [l]a marge d'appréciation des autorités nationales se trouve (...) circonscrite par l'intérêt d'une société démocratique à permettre à la presse de jouer son rôle indispensable de « chien de garde » » (voir, par exemple, l'arrêt *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n°21980/93, § 59, CEDH 1999-III) » (Cour EDH, 14 février 2008, *July et SARL Libération c. France*, n°20893/03, §§ 60-62 et 64, les grasses sont ajoutées).