

Titre VII

Les cahiers du Conseil constitutionnel

CHRONIQUE DE DROITS FONDAMENTAUX ET LIBERTÉS PUBLIQUES

N° 1 - septembre 2018

Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques

Écrit par

Jean-Philippe DEROSIER



Professeur agrégé des facultés de droit à l'Univ.
Lille (**)

Emmanuel CARTIER



Professeur agrégé des facultés de droit à l'Univ.
Lille (*)

L'architecture juridictionnelle française à l'épreuve des droits fondamentaux

Conseil constitutionnel n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017, Union syndicale des magistrats

La décision 680 QPC procède d'un litige né devant le Conseil d'État à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir de l'Union syndicale des magistrats contre un décret du garde des Sceaux n°2017-634 du 25 avril 2017 relatif à l'organisation de la justice, pris en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Étaient particulièrement en cause ici les pouvoirs d'« animation », de « contrôle » conférés par le décret et par un arrêté d'application du même jour, à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse à l'égard de l'action du ministère public en matière de « protection de l'enfance ». La QPC soulevée devant le Conseil d'État tendait à contester la constitutionnalité d'un des articles majeurs du dispositif de l'ordonnance du 22 décembre 1958, non encore examiné directement par le Conseil constitutionnel : l'article 5. Ce dernier dispose en effet que « *Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. À l'audience, leur parole est libre* ».

Était invoquée à l'appui de la QPC transmise par le Conseil d'État la violation, à titre principal par l'auteur de la QPC et par le premier intervenant (syndicat FO magistrats), des principes constitutionnels d'indépendance de l'autorité judiciaire et de la séparation des pouvoirs et, à titre secondaire, par le second intervenant (M. Patrick N.), celle du droit à un procès équitable et des droits de la défense. On notera ici la dimension collective des intérêts défendus par le requérant comme par l'un des deux intervenants à l'occasion de cette QPC, facilitée par la conception très souple d'admission des interventions de ce type par le Conseil, à l'inverse par exemple de la Cour constitutionnelle italienne⁽¹⁾. L'artillerie lourde était ainsi déployée pour mettre à bas la conception française de l'indépendance relative des magistrats du parquet, tout du moins pour ce qui concerne le lien d'autorité externe, tel que défini par cet article 5 de l'ordonnance en cause, à savoir la référence à « l'autorité du garde des sceaux », tout juste compensée par la référence finale au principe, inscrit dans la tradition républicaine française dès le XIX^e siècle, selon lequel « A l'audience, leur parole est libre ».

Le Conseil avait ainsi entre les mains un des paradoxes normatif et historique les plus marqués de notre système judiciaire. Un paradoxe qu'il aurait pu résoudre en réduisant, par une frappe chirurgicale du texte, la fameuse « chaîne d'autorité » du parquet, aux seuls magistrats de même rang (nécessaire à l'homogénéité de la répression et à l'égalité devant l'action publique), annihilant les maillons externes les rattachant au garde des sceaux. Un paradoxe qu'avait souligné sept ans plus tôt la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts *Medvedyev c. France* et *Moulin c. France*, respectivement des 29 mars et 23 novembre 2010, déclarant que les membres du parquet français, compte tenu de cette liaison hiérarchique

externe avec le ministère de la justice, ne bénéficiait pas des « garanties d'indépendance » permettant de les considérer, au sens de l'article 5, §1^{er} de la CESDH, comme des « juge(s) ou autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires », « même s'il(s) développe(nt) librement les observations orales qu'il(s) croi(en)t convenables au bien de la justice ». Ce contexte jurisprudentiel externe favorable à la remise en cause de ce système, rappelé tant par le requérant que par les intervenants lors de l'audience devant le Conseil, était renforcé par un contexte interne ayant transformé les missions du parquet en les enrichissant tout en les renforçant dans un grand nombre de cas, réduisant le rôle du siège et notamment du juge d'instruction. En effet, le parquet a vu au cours de ces dix dernières années ses pouvoirs renforcés dans de nombreux domaines : pouvoir de poursuite en dehors du champ strictement pénal, pouvoir de quasi jugement (transaction pénale ; convention judiciaire d'intérêt public ; composition pénale ; procédure simplifiée d'ordonnance pénale ; comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité), pouvoirs d'investigation renforcés en matière de lutte contre certains crimes. Par ailleurs, la plupart des délits ne relèvent plus d'une phase d'instruction devant un magistrat du siège. La liberté de parole à l'audience conférée par la loi au ministère public ne concerne par conséquent aujourd'hui qu'une petite partie de leur activité. L'indépendance des parquetiers, en dehors de l'audience, semble ainsi être encore plus nécessaire qu'avant, ce qu'ont compris certains pays comme l'Espagne ou l'Italie, a fortiori dans la perspective de la constitution d'un parquet européen en 2020.

Les enjeux étaient ainsi conséquents et la décision aurait pu être historique notamment dans un contexte où le président Macron engageait une réforme importante des institutions tant sur le plan constitutionnel qu'organique. Le Conseil était attendu et il a sans aucun doute déçu, consacrant un statu quo constitutionnel et législatif en s'abritant derrière la combinaison des articles 20, 64 et 65 de la Constitution, lesquels permettaient de souligner que la Constitution elle-même implique de traiter différemment le parquet et le siège tout en reconnaissant à leurs membres le bénéfice d'un principe d'indépendance. Au-delà de cette combinaison notamment entre l'article 64 C. relatif à l'indépendance de l'autorité judiciaire, et l'article 20 C. qui consacre la règle selon laquelle « *le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* », auquel le Conseil constitutionnel rattache la politique pénale, le Conseil s'est livré à un examen de l'économie non seulement de l'article 5 de l'ordonnance mais de l'ensemble des articles contribuant à la détermination de l'économie générale de ce lien d'autorité évoqué par l'article 5. Cet examen fait à la fois la complexité et la richesse du contrôle de constitutionnalité d'une disposition législative, appréhendée non pas de manière isolée mais connectée à un ensemble d'autres (ordinaires, via le CPP, et organiques) avec lesquelles elle fait corps.

Ainsi, le Conseil a considéré que les dispositions en cause « *assurent une liaison équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le gouvernement tient de l'article 20 de la constitution* » en prenant en compte l'économie générale de cette liaison, notamment la procédure de nomination des magistrats du parquet telle qu'issue de la loi organique, ainsi que l'interdiction pour le garde des sceaux, depuis 2013, de donner des instructions dans des affaires individuelles aux parquetiers, qui conduit, conformément d'ailleurs à la répartition opérée par le CPP lui-même, à la distinction entre une politique pénale (générale, rattachée à la politique de la nation de l'article 20 C. mais ne se traduisant pas par un véritable pouvoir hiérarchique du ministre, à la différence des autres administrations) et une politique « d'action publique » (limitée aux cas individuels et relevant exclusivement des parquetiers).

La décision ne surprend cependant pas compte tenu de la position adoptée par le passé par le Conseil dans des affaires similaires, et même s'il n'avait pas eu à se prononcer expressément comme ici, sur la question de l'indépendance des magistrats du parquet avant une décision 2016-555 QPC relative au « verrou fiscal de Bercy » dans laquelle il avait conclu dans des termes assez proches, à la conformité à la constitution des dispositions législatives contestées. Ce statu quo ne semble devoir être que partiellement dépassé par la future réforme des institutions malgré l'invitation marquée faite à Emmanuel Macron durant les discours du premier Président et du Procureur général lors de l'audience de rentrée solennelle de la Cour de cassation le 15 janvier 2018⁽²⁾.

Conseil constitutionnel n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017, M. Jean-Marc L.

La décision 666 QPC est elle aussi d'une importance capitale dans le contexte actuel qui connaît à la fois un renforcement de la logique sécuritaire et une extension des prérogatives du juge administratif le plaçant au même titre que le juge judiciaire, à l'interface de la garantie effective des droits et libertés fondamentaux. On connaît le rôle déterminant qu'a eu le Conseil constitutionnel en la matière en donnant une assise constitutionnelle à la fois aux compétences et à l'indépendance du juge administratif au sein d'une structure juridictionnelle dont l'architecture a été reconnue par le constituant lui-même lors de la révision de 2008. Ce mouvement de convergence évolutive des deux ordres juridictionnels, renforcé par la jurisprudence constructive de la CrEDH, conduit à une mise en cause légitime de certaines spécificités reconnues aux juridictions administratives et notamment au Conseil d'État. L'annulation devant cette même juridiction (par un arrêt de section du 23 mars 2018) de l'extension du champ de compétence de l'Inspection générale de la justice à la Cour de cassation opérée par le décret du 5 décembre 2016 a réduit cet écart. Cette QPC procède d'un litige né devant le Conseil d'État à l'occasion d'un recours contre la décision du vice-président du Conseil d'État du 14 mars 2017 portant adoption de la Charte de déontologie de la juridiction administrative, conformément à l'article L. 131-4 du CJA issu de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. C'est ce même article qui fait l'objet d'une QPC renvoyée par le Conseil d'État, invoquant la violation, des principes d'indépendance et d'impartialité (internes) des juridictions administratives ainsi que le droit à un recours juridictionnel effectif tel qu'il résulte de l'article 16 de la DDHC.

Aucune intervention n'a été enregistrée par le Conseil qui a par ailleurs rendu une décision dans une composition inférieure au quorum de 7 membres prévu par l'ordonnance du 7 novembre 1958⁽³⁾. Cette décision conclut à la conformité de l'habilitation par un paragraphe qui ne peut qu'interpeller le publiciste connaisseur du fonctionnement de l'ordre juridictionnel administratif et du rôle joué dans l'administration de l'ordre juridictionnel administratif par le vice-président du Conseil d'Etat, véritable « ministre de la juridiction administrative »⁽⁴⁾ : « *quelles que soient les prérogatives du vice-président du Conseil d'État sur la nomination ou la carrière des membres de la juridiction administrative, les garanties statutaires reconnues à ce derniers aux titres troisièmes des livres premier et deuxième du code de justice administrative assurent leur indépendance à son égard* ».

Le Conseil constitutionnel a ainsi confronté l'habilitation prévue par l'article en cause non seulement aux attributions du vice-président à l'égard des magistrats administratifs, mais surtout aux garanties prévues par le CJA en matière de jugement impartial et indépendant qu'il considère comme suffisantes « *quelles que soient les prérogatives du vice-président* ». L'appréciation de l'importance des prérogatives du vice-président est ainsi édulcorée par le constat de garanties statutaires considérées comme suffisantes si le Conseil d'État venait à traiter du contentieux de la légalité de la charte ou de sanctions disciplinaires prises en application, compte tenu de l'identité de son auteur ou de certains des membres du Conseil de déontologie en charge de rendre un avis préalable à l'adoption de la charte. Sont visées ici les règles de déport et de récusation prévues par le CJA ainsi que les règles plus générales imposant aux formations de jugement de juger dans le respect des principes d'indépendance et d'impartialité, que renforcent le secret du délibéré et la collégialité, ainsi que le rappelle à l'audience, dans ses courtes observations (5mn) le représentant du Premier ministre⁽⁵⁾. L'absence de véritable appréciation portée par le Conseil sur la constitutionnalité de la configuration institutionnelle du Conseil d'Etat, et de la justice administrative en général, et des prérogatives conférées par la loi à son vice-président, laissera sur sa faim une partie de la doctrine comme sans doute aussi le justiciable, tous deux attentifs au fond comme aux apparences qui, en ce domaine, constituent l'essentiel de la confiance accordée à l'institution juridictionnelle. Par ailleurs, les « garanties statutaires » évoquées comme motif principal par le Conseil constitutionnel oublie au passage le fait que les membres du Conseil d'État, à la différence de ceux des autres juridictions administratives, ne sont pas des magistrats et voient leur statut régi par le règlement en dépit d'un corpus de traditions et pratiques internes à l'institution qui lui confère des garanties équivalentes (selon le Conseil d'État).

Enfin, il est surprenant de voir que dans sa décision 611 DC du 19 juillet 2010 *Loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution*, le Conseil avait adopté une toute autre logique à l'égard de la Cour de cassation, traduisant, certes sur la base de l'article 65 C. relatif au CSM, une exigence constitutionnelle plus importante à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et des chefs de leur plus haute juridiction, qu'à l'égard des membres (non magistrats) du Conseil d'État et de son chef, pourtant doté de prérogatives d'une toute autre ampleur et d'une toute autre incidence sur la carrière des juges et la gestion des juridictions placés sous son autorité. Les garanties des magistrats judiciaires n'étaient, elles, pas suffisantes pour accepter (sans réserve) que les chefs de la Cour de cassation puissent participer à la nomination de magistrats rattachés à leur juridiction, en qualité de présidents de formation du CSM. Une telle approche asymétrique contribue à donner le sentiment qu'un traitement privilégié est accordé à la grande dame du Palais royal, ici par celle de la rue Montpensier. Le diable est sans doute dans les détails de cette décision dont la numérotation, comme la motivation (trop succincte), est malheureuse : 666.

L'administration et la lutte contre le terrorisme à l'issue de l'état d'urgence

Conseil constitutionnel n° 2017-691 QPC, 16 février 2018, M. Farouk B. et n° 2017-695 QPC, 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre

On savait que la saisine *a posteriori* avait été conçue comme un palliatif des carences de la saisine *a priori*, soit que la loi n'ait pas été examinée par le Conseil constitutionnel, soit qu'elle l'ait été mais qu'après avoir déployé ses effets, un « changement de circonstances » révèle une inconstitutionnalité. Les décisions 2017-691 QPC et 2017-695 QPC en ont été particulièrement révélatrices : elles portaient sur des dispositions issues de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme⁽⁶⁾. Cette dernière devait prendre la suite du régime de l'état d'urgence, décrété au lendemain des attentats du 13 novembre 2015 et qui n'avait eu de cesse d'être prorogé jusqu'alors. Inscrivant ainsi dans le droit commun certaines mesures qui devaient relever de l'état d'exception (ou de l'état de crise, comme en dispose la Constitution), la question constitutionnelle était de savoir si ce qui était possible de façon exceptionnelle et temporaire l'était de façon générale et permanente.

On aurait pu trouver judicieux que les parlementaires s'interrogeassent sur cela et en défèrent ainsi au Conseil constitutionnel. Mais la loi intervenait en début de législature, à un instant où les oppositions n'étaient pas encore cristallisées mais davantage dépitées par la défaite qu'elles essuyèrent en juin 2017. Quant au Sénat, il venait d'être partiellement renouvelé et cherchait peut-être encore ses marques... En tout état de cause, le Conseil constitutionnel ne fut point saisi *a priori*, mais les premières questions prioritaires de constitutionnalité ne se firent guère attendre et ce n'est qu'après quelques semaines seulement qu'il eut à se prononcer.

L'état d'urgence devant prendre fin le 1^{er} novembre 2017, à minuit⁽⁷⁾ et la loi étant entrée en vigueur dès le 31 octobre⁽⁸⁾, des mesures destinées à poursuivre les effets de celles prises sur le fondement du premier purent être prises sur le fondement de la seconde. Ainsi, des recours devant le juge

administratif avaient pu être immédiatement introduits contre ces mesures, notamment sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (référé-liberté). Tel fut le cas des deux requérants dans les décisions commentées, ainsi que de la Ligue des droits de l'homme (LDH), intervenante dans la décision 691 QPC et requérante dans la 695 QPC et qui avait attaqué la circulaire du ministre de l'Intérieur du 31 octobre 2017 relative à la mise en œuvre de la loi du 30 octobre, par un recours en excès de pouvoir.

Les deux décisions se complètent, justifiant qu'elles soient ici commentées conjointement, non seulement parce qu'elles portent sur des dispositions législatives issues de la même loi, mais aussi parce qu'elles se recoupent, la seconde attaquant un article examiné et partiellement censuré dans la première, pour des raisons conduisant à la censure d'autres dispositions attaquées et examinées dans la seconde. De surcroît, dans la décision 695 QPC, le Conseil constitutionnel a également soulevé d'office trois griefs, débouchant sur deux réserves d'interprétation et une censure.

Une première question que le Conseil était invité à trancher était celle de la fin du régime de l'état d'urgence et du passage à un régime de droit commun, qui est toutefois censé demeurer temporaire puisque le législateur a prévu que les mesures devant prendre le relais de l'état d'urgence et inscrites au Titre II du Livre II du code de la sécurité intérieure (périmètre de protection, fermeture de lieux de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, notamment les assignations à résidence et les visites et saisies) « sont applicables jusqu'au 31 décembre 2020 »⁽⁹⁾. En particulier, la durée d'une assignation à résidence décidée sur le fondement du premier devait-elle être prise en compte dans le cadre d'une assignation à résidence prononcée sur le fondement du second ?

Le Conseil constitutionnel avait eu à se prononcer à deux reprises sur les assignations à résidence en matière d'état d'urgence⁽¹⁰⁾ et les avait déclarées conformes à la Constitution, dans leur principe. Néanmoins, il avait précisé, dans sa décision 2017-624 QPC, qu'au-delà d'une durée de douze mois, une assignation à résidence ne pouvait « être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie »⁽¹¹⁾. Dès lors que la loi du 30 octobre 2017 était considérée comme une loi devant prendre le relais de l'état d'urgence et permettant de mettre un terme à ce régime d'exception, on pouvait donc légitimement penser que les mesures d'assignation à résidence prononcées sur son fondement dussent tenir compte de la réserve d'interprétation prononcée dans la décision 624 QPC, à l'égard de la durée des assignations à résidences prononcées dans le cadre de l'état d'urgence. Telle était la thèse des requérants.

Telle ne fut pas celle qu'a retenue le Conseil constitutionnel.

Il retient que « la mesure d'assignation à résidence prévue par l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure ne répond pas aux mêmes conditions que celle prévue par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans le cadre de l'état d'urgence, lequel ne peut être déclaré qu' » en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public « ou » en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique ». Elle n'a pas non plus la même portée. Par conséquent, le fait qu'une même personne puisse successivement être soumise à l'une puis à l'autre de ces mesures d'assignation à résidence n'imposait pas au législateur de prévoir des mesures transitoires destinées à tenir compte de cette succession »⁽¹²⁾. Une telle solution s'imposait d'elle-même car admettre le contraire et faire droit à la demande des requérants aurait remis en cause toute la constitutionnalité de la loi du 30 octobre 2017. Cela n'aurait sans doute pas été un mal aux yeux de certains mais aurait semblé, en l'espèce, manifestement excessif, sauf à confirmer que le Gouvernement verse dans un état d'exception permanent, ce qui relève davantage d'une appréciation politique que d'un examen de la constitutionnalité de la loi.

En effet, considérer que les assignations à résidence prononcées sous l'égide de la loi du 30 octobre n'étaient que le prolongement de celles prononcées sous l'égide de l'état d'urgence aurait signifié que cette loi faisait de l'exception de l'état d'urgence un état exceptionnel permanent. Ou, plus exactement, un état exceptionnel de longue durée, jusqu'au 31 décembre 2020 : si la durée des assignations à résidence doit être cumulée d'un régime à l'autre, c'est que les régimes ne sont pas seulement comparables, mais assimilables. Or, à plusieurs reprises, lorsque le Conseil a examiné les dispositions législatives relatives à l'état d'urgence, il a rappelé que « la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. [...] L'état d'urgence, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai de douze jours, être prorogé par une loi qui en fixe la durée. Cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence »⁽¹³⁾. Cela signifie que le Conseil se réserve le droit d'apprécier la constitutionnalité de la durée de la prorogation de l'état d'urgence et, le cas échéant, de la censurer si elle devait « être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique » en cause. Or, sans compter que la loi du 30 octobre ne proroge pas l'état d'urgence puisqu'elle vise précisément à en sortir (et que, par conséquent, assimiler les régimes aurait conduit à une censure sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, eu égard au rôle du législateur en matière de libertés publiques), le terme du 31 décembre 2020, soit plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, aurait sans doute été jugé excessif. Le dispositif est donc validé sur ce point, sous réserve que le maximum de la durée totale cumulée de douze mois prévu par l'article L. 228-2 CSI soit considéré « de manière continue ou non ».

Les censures que le Conseil constitutionnel a prononcées dans ces deux décisions concernent le contrôle juridictionnel à l'égard des mesures administratives (assignation à résidence dans la décision 691 QPC et interdiction de relation directe ou indirecte avec d'autres personnes dans la décision 695 QPC) et le droit de propriété, en matière de saisies d'objets ou documents, lors d'une perquisition administrative (décision 695 QPC). Quant à ce dernier point, qui résulte d'un moyen soulevé d'office par le Conseil, il fut jugé que, contrairement aux saisies de données informatiques, les saisies d'objets ou documents n'étaient pas assorties de règles encadrant leur exploitation, conservation et restitution, ce qui méconnaissait le droit de propriété et fut donc déclaré contraire à la Constitution. Lors des perquisitions administratives, seules les données informatiques pourront donc valablement être saisies, le cas échéant et selon les conditions prévues à l'article L. 229-5 CSI.

Les censures des dispositifs de contrôle juridictionnel auraient pu paraître plus surprenantes, mais elles s'inscrivent toutefois dans la constance jurisprudentielle du Conseil, protectrice des droits des requérants. Le législateur avait prévu un double dispositif, identique en matière d'assignations à résidence (art. L. 228-2 CSI) et d'interdiction de relation directe ou indirecte avec d'autres personnes (art. L. 228-5 CSI). D'une part, les mesures et leurs renouvellements pouvaient être contestés par un recours en excès de pouvoir, introduit dans un délai d'un mois pour les assignations à résidence (contrairement aux deux mois du droit commun) et de deux mois pour les interdictions de relation, le juge devant respectivement se prononcer dans un délai de deux ou quatre mois. D'autre part, le renouvellement des mesures pouvaient faire l'objet d'un référé-liberté (art. L. 521-2 du code de justice administrative, CJA), introduit dans un délai de quarante-huit heures, le recours étant suspensif et le juge devant, en cette matière, se prononcer dans un délai de quarante-huit heures.

De prime abord, ces dispositifs paraissaient favorables aux requérants puisqu'ils étaient supposés lui garantir une décision juridictionnelle dans de brefs délais (trois ou six mois au fond, 96 heures en référé). Tel n'en a pas jugé le Conseil constitutionnel et, à juste titre, il a considéré qu'un dispositif qui garantisse encore davantage le droit à un recours juridictionnel effectif devait être assuré. En effet, en elles-mêmes, les mesures concernées sont attentatoires aux droits des intéressés et, en particulier, à leur liberté d'aller et venir, leur droit au respect de la vie privée et leur droit de mener une vie familiale normale. Néanmoins, conformément à sa jurisprudence constante en matière de mesures destinées à lutter contre le terrorisme, le Conseil retient que ces atteintes peuvent être justifiées par l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public, dont participe la lutte contre le terrorisme.

Cependant, en matière de contrôle juridictionnel de ces mesures, il faut, en plus, que l'intéressé puisse effectivement exercer un recours, ce qui lui donne le droit à ce que sa cause soit entendue par un juge et qu'il obtienne une réponse de sa part dans un bref délai. C'est pourquoi le Conseil a d'abord retenu que le déséquilibre entre le délai de recours et le délai laissé au juge pour statuer sur les décisions ou leurs renouvellements (du simple au double) opérait « une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public »⁽¹⁴⁾. En effet, dans un tel cas et en vertu du droit à un recours juridictionnel effectif, le juge administratif doit être tenu de statuer dans de brefs délais : en sus de la censure, le Conseil formule une réserve en ce sens. Il s'inscrit ainsi dans une continuité jurisprudentielle, en élargissant toutefois ce qu'il avait retenu en matière d'hospitalisation d'office et d'atteinte à la liberté individuelle (article 66 de la Constitution)⁽¹⁵⁾ à ce qui relève de l'atteinte à la liberté d'aller et venir et des droits au respect de la vie privée et de mener une vie familiale normale. Un raisonnement comparable sera adopté quelques mois plus tard, en matière de recours contre une obligation de quitter le territoire français délivrée à une personne détenue, qui était enserré dans un délai de recours de quarante-huit heures et de soixante-douze heures pour statuer, ne laissant pas à l'intéressé un délai convenable pour exposer au juge ses arguments et réunir les preuves au soutien de ceux-ci⁽¹⁶⁾.

Ensuite, si le référé-liberté permet effectivement d'obtenir une réponse très rapide du juge, le Conseil relève que selon cette procédure, le contrôle est limité aux seules atteintes graves et manifestement illégales à une liberté publique. Par conséquent, cela ne saurait être assimilé à un contrôle juridictionnel plein et entier du bien-fondé de la décision de renouvellement, que le Conseil considère indispensable en l'espèce, afin de garantir le droit au recours juridictionnel effectif de l'intéressé. Il conclut donc, là encore, à l'inconstitutionnalité de ce dispositif.

(*) Co-Directeur de EA 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) », F-59 000 Lille, France.

(**) EA 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) », F-59 000 Lille, France ; Directeur scientifique du ForInCIP et de la revue *Jurisdoctoria*, auteur du blog *La Constitution décodée*.

(1) S. SCHMITT, « La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italien », *RFDC*, 2007, p. 721 ; A.-M., LECIS COCCO-ORTU, « L'intervention dans le cadre du contrôle a posteriori de la loi en droit français et italien », *RDP*, 2013, n° 2, p. 351.

(2) <https://www.courdecassation.fr>. Seule la procédure de nomination des membres du parquet devrait être amendée en substituant à l'avis simple du CSM un avis conforme.

(3) Nicole Belloubet était démissionnaire et la nomination de Dominique Lottin n'était pas encore intervenue. Michel Pinault s'était déporté et Michel

Charasse était absent.

- (4) P. GONOD, « Le vice- président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative ? », *Pouvoirs*/4, n°153, 2008, p. 208 et s.
- (5) Lesquelles ont suscité deux questions de la part de Mmes Luquiens et Maestracci et une intervention de l'avocat de la partie requérante.
- (6) Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, *JORF* du 31 octobre 2017, texte n° 1.
- (7) En vertu de l'art. 1^{er} de la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.
- (8) Il fut fait application de l'art. 1^{er}, al. 2 du Code civil permettant, « en cas d'urgence », une entrée en vigueur de la loi le jour de sa publication au *JOR* et non le lendemain de sa publication.
- (9) Article 5, II de la loi du 30 octobre 2017.
- (10) Conseil constitutionnel n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.* et n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyan I.*
- (11) § 17 de la décision n° 2017-624 QPC.
- (12) § 22 de la décision 2018-691 QPC.
- (13) §§ 13 et 16 de la décision n° 2017-624 QPC.
- (14) § 18 de la décision 2018-691 QPC et § 53 de la décision 2018-695 QPC.
- (15) Conseil constitutionnel n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S.*
- (16) Conseil constitutionnel n° 2018-709 QPC du 1^{er} juin 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons et autres* .

Citer cet article

Jean-Philippe DEROSIER ; Emmanuel CARTIER. « Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques », Titre VII [en ligne], n° 1, *Le sens d'une constitution*, septembre 2018. URL complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/chronique-de-droits-fondamentaux-et-libertes-publiques>