

Décision n° 2016-567/568 QPC
du 23 septembre 2016

(M. Georges F. et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 24 juin 2016 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêts n^{os} 3780 et 3781 du 21 juin 2016), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité. L'une a été posée pour M. Georges F., par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, l'autre pour M. Nordine B., par la SCP Didier et Pinet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel respectivement sous le n° 2016-567 QPC et le n° 2016-568 QPC. Elles sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1^o de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de 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'urgence.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;
- 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'urgence ;
- la loi n° 85-96 du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances ;

– la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions ;

– la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 ;

– le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour M. Georges F. par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées les 18 juillet et 1^{er} août 2016 ;

– les observations présentées pour M. Nordine B. par la SCP Didier et Pinet, enregistrées les 18 juillet et 2 août 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 18 juillet 2016 ;

– les observations en intervention présentées pour la Ligue des droits de l'Homme par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le 18 juillet 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 13 septembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Il y a lieu de joindre les deux questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 mentionnée ci-dessus a été réécrit par le septième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 15 avril 1960 mentionnée ci-dessus. Il détermine les mesures spécifiques pouvant être prévues par une disposition expresse du décret déclarant l'état d'urgence ou de la loi le prorogeant. Son 1^o dispose ainsi que ce décret ou

cette loi peut : « Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ».

3. Les requérants et l'association intervenante soutiennent que ces dispositions, en ce qu'elles permettent à des autorités administratives d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit sans prévoir de garantie en ce qui concerne leurs motifs et leurs conditions, méconnaissent le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile ainsi que le droit à un recours juridictionnel effectif. Ils soutiennent également que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les droits et libertés précédemment mentionnés.

– Sur les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel :

4. Selon le premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». Le Conseil constitutionnel ne peut être saisi dans les conditions prévues par cet article que de dispositions de nature législative.

5. Antérieurement à la modification de l'article 38 de la Constitution par l'article 14 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 mentionnée ci-dessus, la ratification de tout ou partie des dispositions d'une ordonnance prise en application de l'article 38 de la Constitution pouvait résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'impliquait nécessairement.

6. La loi du 25 janvier 1985 mentionnée ci-dessus a, après une interruption, rétabli l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie jusqu'au 30 juin 1985. Cette loi a, par une disposition expresse, mis en application le 1^o de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 en conférant au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit. Ainsi, la loi du 25 janvier 1985, sans avoir pour objet direct la ratification du septième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 15 avril 1960, a, en rendant applicables les dispositions contestées, impliqué nécessairement une telle ratification. Par suite, les dispositions du 1^o de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 15 avril 1960 revêtent le caractère de

dispositions législatives. Il y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de se prononcer sur la constitutionnalité de celles-ci.

– Sur la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit :

7. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde 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. Parmi ces droits et libertés figure le droit au respect de la vie privée, en particulier de l'inviolabilité du domicile, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

8. Les mesures prévues par les dispositions contestées ne peuvent être ordonnées par le ministre de l'intérieur pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, ou par le préfet dans le département, que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence. L'état d'urgence peut être déclaré, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955, « 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 ». Toutefois, en ne soumettant le recours aux perquisitions à aucune condition et en n'encadrant leur mise en œuvre d'aucune garantie, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions du 1^o de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 15 avril 1960, qui méconnaissent l'article 2 de la Déclaration de 1789, doivent être déclarées contraires à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

9. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la

question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

10. L'article 4 de la loi du 20 novembre 2015 mentionnée ci-dessus a donné une nouvelle rédaction à l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, dont le paragraphe I fonde le nouveau régime des perquisitions réalisées dans le cadre de l'état d'urgence. Dans sa décision n° 2016-536 QPC mentionnée ci-dessus, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans cette rédaction à l'exception de celles de la seconde phrase de son troisième alinéa relatives aux saisies de données informatiques. Dès lors, il n'y a pas lieu, en l'espèce, de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions contestées. Celle-ci intervient donc à compter de la date de la publication de la présente décision.

11. En revanche, la remise en cause des actes de procédure pénale consécutifs à une mesure prise sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et aurait des conséquences manifestement excessives. Par suite, les mesures prises sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent, dans le cadre de l'ensemble des procédures pénales qui leur sont consécutives, être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les dispositions du 1° de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de 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'urgence sont contraires à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées aux paragraphes 10 et 11.

Article 3.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 septembre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HUEST, Lionel JOSPIN, Mme Corinne LUQUIENS et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 23 septembre 2016.