

Décision n° 2016 – 567/568 QPC

Article 11 et de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à
l'état d'urgence

Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

Sommaire

I. Dispositions législatives.....	4
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	16
III. Doctrine	24

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	4
A. Dispositions contestées	4
- Article 11	4
B. Évolution des dispositions contestées	5
b. 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	5
- Article 11	5
c. Version issue 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	5
- Article 11	5
d. Version issue de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, art. 4.....	5
- Article 11	5
C. Autres dispositions	6
1. Constitution du 4 octobre 1958	6
- Article 36	6
- Article 38	6
2. Code de la défense	6
- Article L. 2131-1.....	6
3. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	6
- Article 8	6
- Article 8	7
4. 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.....	7
5. 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	7
6. Loi n° 85-96 du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.....	8
- Article 1er	8
- Article 2	8
7. Loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense.....	8
- Article 1er	8
8. Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.....	8
- Article 2	8
9. Décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.....	8
- Article 1er	8
e. 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.....	9
- Article 1 ^{er}	9
D. Jurisprudence	10
1. Jurisprudence du Conseil d'Etat	10
a. Sur le régime de l'état d'urgence.....	10
- CE, Ass., 24 mars 2006, N° 286834	10
- CE, Avis, 6 juillet 2016, n° 398234 et 399135	10
b. Sur la ratification des ordonnances.....	12
- CE, 29 octobre 2004, n° 269814, <i>M. Sueur et autres</i> ,.....	12

- CE Ass. 11 décembre 2006, Conseil national de l'ordre des médecins	13
- CE, 13 juillet 2016, n° 396170, <i>Syndicat national des entreprises des loisirs marchands</i>	14
c. Sur pouvoirs exceptionnels attribués par l'article 16 de la Constitution	14
- CE, 2 mars 1962, N° 55049 et 55055, <i>Rubin de Servens</i>	14
- CE, 13 novembre 1964, n° 62470, <i>Ministre de l'Intérieur c/ Livet</i>	14
- CE, Sect., 22 avril 1966, n° 61565, <i>Société Union Africaine de presse ;</i>	15
2. Jurisprudence judiciaire.....	15
- Cass. com., 6 octobre 1992, n° 90-16755	15
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	16
A. Normes de référence.....	16
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	16
- Article 2	16
2. Constitution du 4 octobre 1958	16
- Article 34	16
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	17
1. Sur l'état d'urgence.....	17
- Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.....	17
- Décision n° 2015-527 QPC, M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]	17
- Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence].....	19
2. Sur l'incompétence négative du législateur lorsque la disposition est antérieure à la Constitution de 1958.....	20
- Décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, Société ZETurf Limited [Paris sur les courses hippiques]	20
- Décision n° 2015-506 QPC du 4 décembre 2015, M. Gilbert A. [Respect du secret professionnel et des droits de la défense lors d'une saisie de pièces à l'occasion d'une perquisition].....	20
3. Sur la nature des dispositions déferées devant le Conseil constitutionnel	21
- Décision n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, M. Claude C. [Disposition réglementaire - Incompétence]	21
- Décision n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, M. Patrick É. [Non lieu : ordonnance non ratifiée et dispositions législatives non entrées en vigueur].....	21
4. Sur la ratification des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution.....	22
- Décision n° 72-73 L du 29 février 1972, Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.....	22
- Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.....	22
- Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, Loi de simplification du droit.....	22
III. Doctrine	24
a. Olivier Beaud et Cécile Guérin-Bargues, « L'état d'urgence de novembre 2015 : une mise en perspective historique et critique ».....	24
b. Roland Drago, L'état d'urgence (lois des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques.	24
c. Conseil constitutionnel. « A la Une. Contrôle des lois déjà en vigueur à l'occasion du contrôle a priori des lois ».....	24

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

- a. **Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence dans sa version issue 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**¹

- **Article 11**

Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une disposition expresse :

1° Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ;

2° Habiler les mêmes autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales.

Les dispositions du paragraphe 1° du présent article ne sont applicables que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 ci-dessus.

Art. 1^{er}. — 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. 11. — Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une disposition expresse : » (la suite sans changement).

B. Évolution des dispositions contestées

b. 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

- Article 11

La loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse :

1° Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ;

2° Habilitier les mêmes autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales.

Les dispositions du paragraphe 1° du présent article ne sont applicables que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 ci-dessus.

c. Version issue 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

- Article 11

Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une disposition expresse :

1° Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ;

2° Habilitier les mêmes autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales.

Les dispositions du paragraphe 1° du présent article ne sont applicables que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 ci-dessus.

d. Version issue de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, art. 4²

- Article 11

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.

² La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 précitée est ainsi modifiée : (...)

⁷ L'article 11 est ainsi rédigé : (...)

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.

C. Autres dispositions

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 36

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

- Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

2. Code de la défense

PARTIE 2 : REGIMES JURIDIQUES DE DEFENSE

LIVRE Ier : RÉGIMES D'APPLICATION EXCEPTIONNELLE

TITRE III : ÉTAT D'URGENCE

Chapitre unique.

- Article L. 2131-1

Créé par Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense.

Les règles relatives à l'état d'urgence sont définies par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Sur un même territoire il ne peut être fait application simultanément des dispositions du titre II et de celles du titre III du présent livre.

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

- Article 8

Version issue de la loi n° 55-385

Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, le gouvernement 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.

- **Article 8**

Version issue de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit - art. 176

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.

4. 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

Art. 1^{er}. — Sous la signature du général de Gaulle, Président de la République, conformément à l'article 13 de la Constitution, le Gouvernement actuellement en fonction est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la Constitution, les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi et nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre, la sauvegarde de l'Etat et de la Constitution, la pacification et l'administration de l'Algérie.

Art. 2. — L'autorisation prévue à l'article précédent est valable pour une durée d'un an à dater du jour de la promulgation de la présente loi.

Art. 3. — Les projets de loi portant ratification des ordonnances prises en vertu de l'article 1^{er} ci-dessus devront être déposés devant le Parlement au plus tard le 1^{er} avril 1961.

Art. 4. — Les dispositions de la présente loi seront caduques en cas de dissolution de l'Assemblée nationale.

5. 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

Art. 1^{er}. — 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 disposition expresse : » (la suite sans changement).

6. Loi n° 85-96 du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances

- Article 1er

L'état d'urgence proclamé en Nouvelle-Calédonie et dépendances par l'arrêté n° 85-35 du 12 janvier 1985 du haut-commissaire de la République, en application de l'Art. 119 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la loi n° 15-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence, est rétabli jusqu'au 30 juin 1985.

- Article 2

La présente loi sera applicable en Nouvelle-Calédonie et dépendances dès sa promulgation par le haut-commissaire et sa publication par voie d'affichage au haut-commissariat.

7. Loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense

- Article 1er

L'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense est ratifiée.

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

- Article 2

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

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

- Article 1er

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.

e. 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

- **Article 1^{er}**

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.»

D. Jurisprudence

1. Jurisprudence du Conseil d'Etat

a. Sur le régime de l'état d'urgence

- **CE, Ass., 24 mars 2006, N° 286834**

Sur la légalité des décrets attaqués :

Considérant que, sur le fondement des dispositions de la loi du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence, et afin de répondre aux violences urbaines constatées depuis le 27 octobre 2005 dans plusieurs centaines de communes, le décret attaqué n° 2005-1386 du 8 novembre 2005, délibéré en conseil des ministres et signé du Président de la République, a déclaré l'état d'urgence sur le territoire métropolitain à compter du 9 novembre ; que ce décret précise que l'état d'urgence emporte pour sa durée l'application du 1° de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 conférant à l'autorité administrative le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ;

Considérant que le décret attaqué n° 2005-1387 du 8 novembre 2005, dont la date d'entrée en vigueur est la même que celle du décret n° 2005-1386, prévoit que peuvent être mises en oeuvre, dans les zones dont la liste lui est annexée, d'une part, les mesures mentionnées aux articles 6, 8 et 9 de la loi, relatives respectivement à l'assignation à résidence de certaines personnes, à la police des réunions et des lieux publics et au pouvoir d'ordonner la remise des armes de 1ère, 4ème et 5ème catégories et, d'autre part, les dispositions du 1° de l'article 11 de la loi ;

Sur le décret n° 2005-1386 du 8 novembre 2005 :

Considérant que, postérieurement à l'introduction des requêtes, la loi du 18 novembre 2005, dont les dispositions ne sont incompatibles avec aucune des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a prorogé l'état d'urgence déclaré par le décret n° 2005-1386 du 8 novembre 2005 ; que cette loi, qui fixe à trois mois la durée de la prorogation qu'elle prononce, autorise le gouvernement à mettre fin à l'état d'urgence par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai et précise que l'état d'urgence emporte, pour sa durée, application du 1° de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 ; que, compte tenu des caractéristiques propres au régime défini par cette loi, une telle intervention du législateur ratifie la décision prise par le décret n° 2005-1386 du 8 novembre 2005 de déclarer l'état d'urgence et de prévoir l'application, pour sa durée, du 1° de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 ; que la légalité des dispositions de ce décret n'est, dès lors, plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse ;

- **CE, Avis, 6 juillet 2016, n° 398234 et 399135**

I. - Sous le numéro 398234, par un jugement nos 1600399, 1600405 et 1600681 du 24 mars 2016, enregistré le 25 mars 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, avant de statuer sur les demandes de MM. A... E..., D... M. . et P... C..., tendant à l'annulation des décisions prises les 16 novembre, 17 novembre et 24 novembre 2015 par les préfets du Val-d'Oise et des Hauts-de-Seine sur le fondement de la loi du 3 avril 1955, ordonnant de perquisitionner les lieux d'habitation qu'ils occupaient, ainsi qu'à la condamnation de l'Etat à leur verser une indemnité en réparation du préjudice résultant de ces perquisitions, a décidé, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de ces demandes au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen les questions suivantes :
1° La loi du 3 avril 1955 ne prévoit pas de régime spécifique de motivation applicable aux mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Si la loi du 11 juillet 1979 prévoit l'obligation de motiver les décisions administratives individuelles défavorables, notamment les mesures de police, l'article 4 de cette loi précise qu'en cas d'urgence absolue, le défaut de motivation n'entache pas d'illégalité les décisions prises dans ce cadre. Toutefois, la décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 du Conseil constitutionnel précise que les décisions ordonnant une perquisition doivent être motivées. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les décisions ordonnant une perquisition, prises sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, entrent-elles dans le champ des exceptions à l'obligation de motivation prévues par l'article 4 de la loi du 11 juillet 1979, devenu l'article L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration ?

2° Quelle est l'intensité du contrôle qu'exerce le juge administratif sur les motifs qui ont justifié le prononcé d'un ordre de perquisition ?

3° En cas d'illégalité de l'ordre de perquisition, la responsabilité pour faute de l'Etat tenant à l'édition de cette mesure peut-elle être engagée sur le fondement de la faute lourde ou de la faute simple ?

4° L'édition des mesures de perquisition peut-elle être de nature à engager la responsabilité sans faute de l'Etat pour risque ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques ?

(...)

1. En vertu de l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire de la République « 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 ». Selon l'article 2 de la même loi, l'état d'urgence est déclaré par décret en conseil des ministres ; sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 prévoit que le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer au ministre de l'intérieur et aux préfets le pouvoir d'ordonner des perquisitions administratives de jour et de nuit. Dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015, cet article 11 précise que les perquisitions en cause peuvent être ordonnées « 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. (...) 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 (...) ».

Ces dispositions de la loi du 3 avril 1955 habilite le ministre de l'intérieur et les préfets, lorsque le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence l'a expressément prévu, à ordonner des perquisitions qui, visant à préserver l'ordre public et à prévenir des infractions, relèvent de la police administrative, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, et sont placées sous le contrôle du juge administratif.

Sur les questions relatives au contrôle de la légalité des ordres de perquisition :

2. Les décisions qui ordonnent des perquisitions sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La circonstance qu'elles ont produit leurs effets avant la saisine du juge n'est pas de nature à priver d'objet le recours. L'introduction d'un tel recours ne saurait cependant constituer un préalable nécessaire à l'engagement d'une action indemnitaire recherchant la responsabilité de l'Etat à raison des conditions dans lesquelles les perquisitions ont été ordonnées et mises à exécution.

3. Les décisions qui ordonnent des perquisitions sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 présentent le caractère de décisions administratives individuelles défavorables qui constituent des mesures de police. Comme telles, et ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, elles doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, désormais codifié à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La motivation exigée par ces dispositions doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit ainsi que des motifs de fait faisant apparaître les raisons sérieuses qui ont conduit l'autorité administrative à penser que le lieu visé par la perquisition est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Dès lors que la perquisition est effectuée dans un cadre de police administrative, il n'est pas nécessaire que la motivation de la décision qui l'ordonne fasse état d'indices d'infraction pénale.

Le caractère suffisant de la motivation doit être apprécié en tenant compte des conditions d'urgence dans lesquelles la perquisition a été ordonnée, dans les circonstances exceptionnelles ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Si les dispositions de l'article 4 de la loi du 11 juillet 1979, codifié à l'article L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration, prévoient qu'une absence complète de motivation n'entache pas d'illégalité une décision lorsque l'urgence absolue a empêché qu'elle soit motivée, il appartient au juge administratif d'apprécier au cas par cas, en fonction des circonstances particulières de chaque espèce, si une urgence absolue a fait obstacle à ce que la décision comporte une motivation même succincte.

4. Outre l'énoncé de ses motifs, la décision qui ordonne une perquisition doit, en vertu des dispositions expresses de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015, porter mention du lieu et du moment de la perquisition. L'indication du lieu a pour objet de circonscrire les locaux devant être perquisitionnés de façon à permettre de les identifier de façon raisonnable. Le moment indiqué dans la décision est celui à compter duquel la perquisition peut être mise à exécution, en fonction des contraintes opérationnelles. Si la loi prévoit que doit être indiqué le moment de la perquisition, elle n'impose pas que la décision, par une motivation spéciale, fasse apparaître les raisons qui ont conduit à retenir ce moment.

5. L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permet aux autorités administratives compétentes d'ordonner des perquisitions dans les lieux qu'il mentionne lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ces lieux sont fréquentés par au moins une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Il appartient au juge administratif d'exercer un entier contrôle sur le respect de cette condition, afin de s'assurer, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, que la mesure ordonnée était adaptée, nécessaire et proportionnée à sa finalité, dans les circonstances particulières qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Ce contrôle est exercé au regard de la situation de fait prévalant à la date à laquelle la mesure a été prise, compte tenu des informations dont disposait alors l'autorité administrative sans que des faits intervenus postérieurement, notamment les résultats de la perquisition, n'aient d'incidence à cet égard.

Sur les questions relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat :

6. Toute illégalité affectant la décision qui ordonne une perquisition est constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

Saisi d'une demande indemnitaire, il appartient au juge administratif d'accorder réparation des préjudices de toute nature, directs et certains, qui résultent de l'illégalité fautive entachant l'ordre de perquisition. Le caractère direct du lien de causalité entre l'illégalité commise et le préjudice allégué ne peut notamment être retenu dans le cas où la décision ordonnant la perquisition est seulement entachée d'une irrégularité formelle ou procédurale et que le juge considère, au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties devant lui, que la décision ordonnant la perquisition aurait pu être légalement prise par l'autorité administrative, au vu des éléments dont elle disposait à la date à laquelle la perquisition a été ordonnée.

7. En outre, les conditions matérielles d'exécution des perquisitions sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des personnes concernées par les perquisitions.

Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, les conditions de mise en œuvre des perquisitions ordonnées sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 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.

En particulier, la perquisition d'un domicile de nuit doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer de jour. Sauf s'il existe des raisons sérieuses de penser que le ou les occupants du lieu sont susceptibles de réagir à la perquisition par un comportement dangereux ou de détruire ou dissimuler des éléments matériels, l'ouverture volontaire du lieu faisant l'objet de la perquisition doit être recherchée et il ne peut être fait usage de la force pour pénétrer dans le lieu qu'à défaut d'autre possibilité. Lors de la perquisition, il importe de veiller au respect de la dignité des personnes et de prêter une attention toute particulière à la situation des enfants mineurs qui seraient présents. L'usage de la force ou de la contrainte doit être strictement limité à ce qui est nécessaire au déroulement de l'opération et à la protection des personnes. Lors de la perquisition, les atteintes aux biens doivent être strictement proportionnées à la finalité de l'opération ; aucune dégradation ne doit être commise qui ne serait justifiée par la recherche d'éléments en rapport avec l'objet de la perquisition. Toute faute commise dans l'exécution des perquisitions ordonnées sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Il appartient au juge administratif, saisi d'une demande en ce sens, d'apprécier si une faute a été commise dans l'exécution d'une perquisition, au vu de l'ensemble des éléments débattus devant lui, en tenant compte du comportement des personnes présentes au moment de la perquisition et des difficultés de l'action administrative dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Les résultats de la perquisition sont par eux-mêmes dépourvus d'incidence sur la caractérisation d'une faute.

En cas de faute, il appartient au juge administratif d'accorder réparation des préjudices de toute nature, directs et certains, qui en résultent.

b. Sur la ratification des ordonnances

- **CE, 29 octobre 2004, n° 269814, M. Sueur et autres,**

Considérant que la ratification de tout ou partie des dispositions d'une ordonnance intervenue à la suite d'une loi d'habilitation prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution peut résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'implique nécessairement ;

Considérant, d'une part, que les 5° et 6° du I de l'article 153 de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ont soumis les baux emphytéotiques passés en application de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'ils répondent aux besoins d'un établissement public de santé ou d'une

structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique, et de l'article L. 6148-2 du code de la santé publique, au respect des dispositions du dernier alinéa de l'article 3, ainsi que des articles 4, 6, 7 et 9, à l'exception du quatrième alinéa, de l'ordonnance attaquée ; que, **si les dispositions législatives en cause, qui ont eu pour seul objet de rendre applicable à la passation de tels baux la procédure de passation des contrats de partenariat de l'Etat et de ses établissements publics, ont nécessairement, par là même, rétroactivement conféré valeur législative aux articles de l'ordonnance attaquée auxquels elles se réfèrent à cette fin, elles n'ont pas eu pour effet de ratifier l'ensemble de cette ordonnance, dont les autres dispositions sont divisibles de celles ainsi implicitement ratifiées ;**

Considérant, d'autre part, que les 1° et 2° du I de l'article 153 de la loi du 9 août 2004 ont modifié les articles L. 6145-6 et L. 6148-2 du code de la santé publique, dans la rédaction que leur avaient donnée les articles 21 et 22 de l'ordonnance attaquée ; qu'en outre, les II, III et IV du même article ont modifié, pour les rendre applicables aux baux emphytéotiques précités, les dispositions de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, du 1° bis de l'article 1382 du code général des impôts et de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier, dans la rédaction que leur avaient donnée respectivement le 1° de l'article 27, l'article 26 et l'article 28 de l'ordonnance attaquée ; que les dispositions législatives en cause ont nécessairement eu pour effet de conférer rétroactivement valeur législative, y compris dans leurs dispositions non modifiées, aux articles du code de la santé publique, du code de justice administrative, du code général des impôts et du code monétaire et financier qu'elles modifient ; qu'elles n'ont toutefois pas davantage que celles dont la teneur a été rappelée plus haut, et pour les mêmes motifs, eu pour effet de ratifier l'ensemble de l'ordonnance attaquée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être regardés comme ayant été implicitement ratifiés par l'article 153 de la loi du 9 août 2004 les articles 3, 4, 6, 7, 9, 21, 22, 26, 27 et 28 de l'ordonnance attaquée ; qu'ainsi, les conclusions des requêtes susvisées dirigées contre ces dispositions sont sans objet ; que, par suite, il n'y a pas lieu de statuer, dans cette mesure, sur les conclusions des requêtes n° 269814 et n° 271119, enregistrées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 9 août 2004 ; que les conclusions des requêtes n° 271357 et n° 271362, enregistrées postérieurement à cette entrée en vigueur, doivent, dans la même mesure, être rejetées comme irrecevables ; que, dans l'un comme dans l'autre cas, il n'y a lieu, pour le Conseil d'Etat, d'examiner les moyens des requêtes qu'en ce qui concerne les dispositions non ratifiées de l'ordonnance attaquée ;

- **CE Ass. 11 décembre 2006, Conseil national de l'ordre des médecins**

Sur la requête n° 283983 :

Considérant que l'article 38 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ; que, selon le deuxième alinéa de l'article 38, les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat ; que le même alinéa précise qu'elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation ; qu'**en vertu du troisième alinéa de cet article, à l'expiration du délai consenti par la loi d'habilitation, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ;**

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que si une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution conserve, aussi longtemps que le Parlement ne l'a pas ratifiée expressément ou de manière implicite, le caractère d'un acte administratif, celles de ses dispositions qui relèvent du domaine de la loi ne peuvent plus, après l'expiration du délai de l'habilitation conférée au gouvernement, être modifiées ou abrogées que par le législateur ou sur le fondement d'une nouvelle habilitation qui serait donnée au gouvernement ; que l'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation fait ainsi obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire fasse droit à une demande d'abrogation portant sur les dispositions d'une ordonnance relevant du domaine de la loi, quand bien même seraient-elles entachées d'illégalité ;

Considérant que, si le I de l'article 62 de la loi du 21 juillet 2003 avait autorisé le gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre, par ordonnance, des mesures nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit de la santé applicable dans les départements d'outre-mer, cette habilitation n'était consentie, selon le III du même article 62, que jusqu'à la fin du dix-huitième mois suivant la promulgation de cette loi, soit jusqu'au 31 janvier 2005 ; que l'habilitation donnée au pouvoir réglementaire ayant cessé de produire effet à cette dernière date, la demande par laquelle le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MEDECINS a, le 7 avril 2005, sollicité l'abrogation de l'ordonnance du 26 janvier 2005 prise sur le fondement de cette habilitation, ne pouvait, quels qu'en fussent les motifs, être accueillie dès lors que les dispositions en cause relèvent du domaine de la loi ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions par lesquelles les demandes qu'il avait présentées en ce sens ont été implicitement rejetées ;

- CE, 13 juillet 2016, n° 396170, *Syndicat national des entreprises des loisirs marchands*

1. Considérant qu'aux termes 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 (...) qui se prononce dans un délai déterminé (...) " ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'État " ;

2. Considérant que l'article 38 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ; que, selon le deuxième alinéa de l'article 38, les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État ; que le même alinéa précise qu'elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 38, à l'expiration du délai consenti par la loi d'habilitation, " les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif " ;

3. Considérant que les dispositions des articles L. 212-1 et L. 212-8 du code du sport résultent de l'ordonnance du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport qui, en vertu d'une habilitation donnée par le législateur sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, a abrogé les dispositions législatives antérieures et les a édictées à nouveau sous forme codifiée ; que cette ordonnance n'a pas été ratifiée ; qu'il s'ensuit que les dispositions contestées, qui ont un caractère réglementaire, ne sont pas au nombre des dispositions législatives visées par l'article 61-1 de la Constitution et l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance qu'elles ne peuvent plus, en vertu des termes mêmes de la Constitution et sauf nouvelle habilitation, être modifiées ou abrogées que par le législateur, dès lors qu'elles relèvent du domaine de la loi et que le délai de l'habilitation est expiré ; que les dispositions contestées ne sont, en conséquence, pas susceptibles de faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

c. Sur pouvoirs exceptionnels attribués par l'article 16 de la Constitution

- CE, 2 mars 1962, N° 55049 et 55055, *Rubin de Servens*

Considérant que, par décision en date du 23 avril 1961, prise après consultation officielle du Premier Ministre et des présidents des Assemblées et après avis du Conseil constitutionnel, le Président de la République a mis en application l'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; que cette décision présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il n'appartient au Conseil d'État ni d'apprécier la légalité, ni de contrôler la durée d'application ; que ladite décision a eu pour effet **d'habiliter le Président de la République à prendre toutes les mesures exigées par les circonstances qui l'ont motivée et, notamment, à exercer dans les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution le pouvoir législatif et dans les matières prévues à l'article 37 le pouvoir réglementaire** ;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, "la loi fixe les règles concernant ... la procédure pénale, ... la création de nouveaux ordres de juridiction" ; que la décision attaquée en date du 3 mai 1961, intervenue après consultation du Conseil constitutionnel, tend d'une part à instituer un tribunal militaire à compétence spéciale et à créer ainsi un ordre de juridiction au sens de l'article 34 précité, et, d'autre part, à fixer les règles de procédure pénale à suivre devant ce tribunal ; qu'il s'ensuit que ladite décision, qui porte sur des matières législatives et qui a été prise par le Président de la République pendant la période d'application des pouvoirs exceptionnels, présente le caractère d'un acte législatif dont il n'appartient pas au juge administratif de connaître ;

- CE, 13 novembre 1964, n° 62470, *Ministre de l'Intérieur c/ Livet*³

Considérant qu'aux termes de cet article 34, "la loi fixe les règles concernant ... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques" ; que la décision du 24 avril 1961 prise par le président de la république en vertu des pouvoirs a lui conférés par l'article 16 susvisé a trait à des mesures administratives restrictives de la liberté individuelle ; qu'il s'ensuit que la décision du 29

³ Idem : CE, 22 mai 1968, n° 62851, Lagrange

septembre 1961, qui maintient en vigueur des dispositions de la décision du 24 avril 1961, porte sur des matières législatives et présente le caractère d'un acte législatif ; que, des lors, il n'appartient pas au juge administratif d'en connaître ;

- **CE, Sect., 22 avril 1966, n° 61565, Société Union Africaine de presse ;**

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par le ministre de l'Intérieur : — CONSIDÉRANT, en premier lieu, que la décision prise par le Président de la République le 27 avril 1961 en vertu de l'article 16 de la Constitution visait les écrits périodiques ou non revêtant la forme de cahiers, de feuilles ou de lettres de renseignement, quel que soit leur mode de diffusion ; que cette disposition de nature législative ne limite pas son application aux publications présentant un caractère confidentiel ; que la société requérante n'est ainsi pas fondée à soutenir que les bulletins qu'elle publiait et qui se présentaient sous la forme de feuilles de renseignements échappaient au champ d'application de ladite décision ;

(...)

2. Jurisprudence judiciaire

- **Cass. com., 6 octobre 1992, n° 90-16755**

Attendu que par ces moyens pris de la violation de l'article 38 de la constitution du 4 octobre 1958, de la loi n° 87-499 du 6 juillet 1987, de l'article 28 de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 (nouvel article L. 162-38 du Code de la sécurité sociale), de l'article 31 de la loi n° 88-21 du 6 janvier 1988, de l'article 29, 12° de la loi n° 88-828 du 20 juillet 1988, de l'article 9 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 et de l'article 18 de la loi n° 89-25 du 17 juillet 1989, il est fait grief à l'arrêt d'avoir décidé que l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 était un acte législatif ; Mais attendu que l'article 29, 12° de la loi n° 88-828 du 20 juillet 1988 exclut de l'amnistie les infractions prévues par les articles 17, 31, 34, 35 et 52 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, que la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs prévoit que les infractions qu'elle institue peuvent être poursuivies dans les conditions fixées par les articles 45, premier et troisième alinéa, 46, 47 et 52 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, que l'article L. 162-38 du Code de la sécurité sociale, dans sa rédaction de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987, décide que les dispositions du titre VI de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 sont applicables aux infractions prévues en vertu de cette loi, que l'article 3 de la loi n° 88-21 du 6 janvier 1988 relative aux opérations de télé-promotion avec offre de vente prévoit également que le refus du vendeur de changer ou de rembourser un produit retourné par l'acheteur est poursuivi et constaté conformément aux dispositions du titre VI de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, que la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi relative à la liberté de la communication décide que le Conseil de la concurrence veille au respect de la liberté de la concurrence dans le secteur de la communication audiovisuelle, selon les règles et dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, à l'exception de son titre V, qu'enfin, l'article 9 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales prévoit que le gouvernement présentera un rapport sur l'application de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 ; qu'en l'état de ces textes, dont il résulte qu'en se référant expressément, soit à des dispositions essentielles de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, indissociables de l'ensemble de ce texte, soit à l'ensemble du texte lui-même, le législateur a manifesté la volonté implicite, mais réitérée, de ratifier l'ordonnance, l'arrêt se trouve légalement justifié ; d'où il suit que les moyens ne sont pas fondés ; Sur le deuxième moyen du pourvoi n° N/90-17.851 reproduit en annexe au présent arrêt :

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 2**

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

La loi détermine les principes fondamentaux :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (...)

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur l'état d'urgence

- **Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances**

Sur l'incompétence du législateur pour établir l'état d'urgence en l'absence d'une disposition expresse de la Constitution :

2. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que le législateur ne peut porter d'atteintes, même exceptionnelles et temporaires, aux libertés constitutionnelles que dans les cas prévus par la Constitution ; que l'état d'urgence qui, à la différence de l'état de siège, n'est pas prévu par la Constitution ne saurait donc être instauré par une loi ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré ;

4. Considérant que, si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public ; qu'ainsi, la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui, d'ailleurs, a été modifiée sous son empire ;

(...)

Sur les autres moyens :

8. Considérant que les auteurs des saisines estiment que les règles de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances définissent de façon imprécise les pouvoirs du haut-commissaire qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes, notamment juridictionnelles, au regard des limitations ou atteintes portées aux libertés, et que certaines de ces règles ont été fixées par un décret alors que la loi seule eût été compétente ; qu'elles méconnaissent ainsi les dispositions des articles 34, 66 et 74 de la Constitution ;

9. Considérant que ces moyens portent sur les règles mêmes de l'état d'urgence telles qu'elles résultent de la loi du 3 avril 1955 modifiée et de l'article 119 de la loi du 6 septembre 1984 ;

10. Considérant que, si la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi ; que, dès lors, les moyens développés par les auteurs de saisines ne peuvent être accueillis ;

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

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS GARANTIS PAR L'ARTICLE 66 DE LA CONSTITUTION :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ; que **la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ;**

5. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées permettent au ministre de l'intérieur, lorsque l'état d'urgence a été déclaré, de « prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée » par le décret déclarant l'état d'urgence ; que cette assignation à résidence, qui ne peut être prononcée qu'à l'égard d'une personne pour laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », est une mesure qui relève de la seule police administrative et qui ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que cette assignation à résidence « doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération » ; qu'elle ne peut en aucun cas « avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes » assignées à résidence ; que, tant par leur objet que par leur portée, ces dispositions ne comportent pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ;

6. Considérant, en second lieu, que, dans le cadre d'une assignation à résidence prononcée par le ministre de l'intérieur, la personne « peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures » ; que la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, dès lors soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté ;

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS ET LIBERTÉS GARANTIS PAR LES ARTICLES 2 ET 4 DE LA DÉCLARATION DE 1789 ET DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION :

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 ;

9. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ;

10. Considérant que les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative prononçant une assignation à résidence d'accompagner cette mesure d'une astreinte à demeurer dans un lieu d'habitation déterminé pendant une plage horaire ne pouvant excéder douze heures par vingt-quatre heures, de prescrire à la personne assignée à résidence de se présenter aux services de police ou aux unités de gendarmerie jusqu'à trois fois par jour, de lui imposer de remettre à ces services son passeport ou tout document justificatif de son identité, de lui interdire de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public ; que ces dispositions portent donc atteinte à la liberté d'aller et de venir ;

11. Considérant, en premier lieu, que l'assignation à résidence ne peut être prononcée que lorsque l'état d'urgence a été déclaré ; que celui-ci ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, 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 » ; que ne peut être soumise à une telle assignation que la personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence et à l'égard de laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » ;

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 ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, la mesure d'assignation à résidence prise en application de cette loi cesse au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence ; que 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 ; que 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 ; que, si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ;

- SUR LES AUTRES GRIEFS :

15. Considérant que les dispositions contestées ne privent pas les personnes à l'encontre desquelles est prononcée une assignation à résidence du droit de contester devant le juge administratif, y compris par la voie du référé, cette mesure ; qu'il appartient à ce dernier d'apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, l'existence de raisons sérieuses permettant de penser que le comportement de la personne assignée à résidence constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ; que, par suite, ne sont pas méconnues les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

16. Considérant que, pour les motifs mentionnés aux considérants 11 à 13, les dispositions contestées ne méconnaissent ni le droit au respect de la vie privée ni le droit de mener une vie familiale normale ;

17. Considérant que les dispositions des neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, qui ne méconnaissent ni la liberté d'expression et de communication ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]**

1. Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 susvisée dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015 susvisée :(...)

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance des exigences découlant des articles 2 et 16 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution :

5. 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 le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile, protégés par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il ressort de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

7. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ;

8. Considérant, en premier lieu, que les mesures prévues par le premier alinéa et la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 ne peuvent être ordonnées que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence ; que l'état d'urgence ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, 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 » ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que la décision ordonnant une perquisition sur le fondement des dispositions contestées en précise le lieu et le moment ; que le procureur de la République est informé sans délai de cette décision ; que la perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire ; qu'elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins ; qu'elle donne lieu à l'établissement d'un compte rendu communiqué sans délai au procureur de la République ;

10. Considérant, en troisième lieu, que la décision ordonnant une perquisition sur le fondement des dispositions contestées et les conditions de sa mise en œuvre 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 ; qu'en particulier, une perquisition se déroulant la nuit dans un domicile doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer le jour ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure qui doit être motivée est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

11. Considérant, en quatrième lieu, que si les voies de recours prévues à l'encontre d'une décision ordonnant une perquisition sur le fondement des dispositions contestées ne peuvent être mises en œuvre que postérieurement à l'intervention de la mesure, elles permettent à l'intéressé d'engager la responsabilité de l'État ; qu'ainsi les personnes intéressées ne sont pas privées de voies de recours, lesquelles permettent un contrôle de la mise en œuvre de la mesure dans des conditions appropriées au regard des circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions des premier, deuxième, quatrième à sixième alinéas ainsi que de la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, opèrent, s'agissant d'un régime de pouvoirs exceptionnels dont les effets doivent être limités dans le temps et l'espace et qui contribue à prévenir le péril imminent ou les conséquences de la calamité publique auxquels le pays est exposé, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ; que ne sont pas non plus méconnues les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions des premier, deuxième, quatrième à sixième alinéas ainsi que de la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

2. Sur l'incompétence négative du législateur lorsque la disposition est antérieure à la Constitution de 1958

- **Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, Association Sportive Football Club de Metz [Taxe sur les salaires]**

9. Considérant, en outre, que, si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958 ; que, dès lors, le grief tiré de ce que le législateur, en adoptant les dispositions du premier alinéa du a du 3 de l'article 231 du code général des impôts, aurait méconnu sa propre compétence doit être écarté ;

- **Décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, Société ZEturf Limited [Paris sur les courses hippiques]**

- SUR LE GRIEF D'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE :

8. Considérant que la rédaction de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891, contre laquelle est dirigé le grief tiré de l'incompétence négative, est antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

9. Considérant que, si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958 ; que, dès lors, le grief tiré de ce que le législateur, en adoptant les dispositions de la loi du 2 juin 1891, dans leur rédaction antérieure au 13 mai 2010, aurait méconnu sa propre compétence doit, en tout état de cause, être écarté ;

- **Décision n° 2015-506 QPC du 4 décembre 2015, M. Gilbert A. [Respect du secret professionnel et des droits de la défense lors d'une saisie de pièces à l'occasion d'une perquisition]**

- SUR LE TROISIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 56 ET CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 57 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE :

10. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du 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 » ; que si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958 ;

11. Considérant que le troisième alinéa de l'article 56 du code de procédure pénale est issu de la loi du 31 décembre 1957 susvisée ; que, **toutefois, les dispositions contestées de l'article 57 du même code qui ont été modifiées, postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, par la loi du 29 juillet 2009, sont inséparables de celles du troisième alinéa de l'article 56** ; que, par suite, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu sa propre compétence peut être invoqué à l'encontre des dispositions contestées des articles 56 et 57 du code de procédure pénale ;

(...)

14. Considérant qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figure le principe d'indépendance des juridictions ;

15. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 56 du code de procédure pénale, lors d'une enquête de flagrance, l'officier de police judiciaire peut saisir tout papier, document, donnée informatique ou autre objet en la possession des personnes qui paraissent avoir participé à l'infraction ou détenir des pièces, informations ou objets relatifs aux faits ; que, **s'il est loisible au législateur de permettre la saisie d'éléments couverts par le secret du délibéré, il lui appartient de prévoir les conditions et modalités selon lesquelles une telle atteinte au principe d'indépendance peut être mise en œuvre afin que celle-ci demeure proportionnée ; que les dispositions contestées se bornent à imposer à l'officier de police judiciaire de provoquer préalablement à une saisie « toutes mesures utiles pour que soit assuré le respect du secret professionnel et des droits de la défense » ; que ni ces dispositions ni aucune autre disposition n'indiquent à quelles conditions un élément couvert par le secret du délibéré peut être saisi ;** qu'ainsi, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions qui affectent par elles-mêmes le principe d'indépendance des juridictions ; que, **par suite, le troisième alinéa de l'article 56 et les mots « Sous réserve de ce qui est dit à l'article 56 concernant le respect du secret professionnel et des droits de la défense » figurant à l'article 57 doivent être déclarés contraires à la Constitution ;**

3. Sur la nature des dispositions déferées devant le Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, M. Claude C. [Disposition réglementaire - Incompétence]**

2. Considérant qu'avant d'être codifié à l'article L. 238 du livre des procédures fiscales par le décret du 15 septembre 1981 susvisé, l'article 1865 du code général des impôts disposait : « Les procès-verbaux des agents des contributions indirectes feront foi jusqu'à preuve contraire.

- Si le prévenu demande à faire cette preuve, le tribunal renvoie la cause à quinzaine au moins » ;

3. Considérant qu'en procédant à la codification de ces dispositions à l'article L. 238 du livre des procédures fiscales, le décret du 15 septembre 1981 leur a donné la rédaction suivante : « Les procès-verbaux des agents de l'administration font foi jusqu'à preuve contraire.

- La personne qui fait l'objet des poursuites peut demander à apporter la preuve contraire des faits constatés dans le procès-verbal. Lorsque le tribunal accepte la demande, il reporte l'examen de l'affaire en la renvoyant à au moins quinze jours » ;

4. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la modification par le décret du 15 septembre 1981 de l'article 1865 du code général des impôts ; que cette modification subordonne à l'autorisation du tribunal correctionnel la possibilité pour l'intéressé d'apporter la preuve contraire des faits constatés par l'administration ; qu'elle ne revêt pas le caractère d'une disposition législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution ; qu'il n'y a donc pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'en connaître,

- **Décision n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, M. Patrick É. [Non lieu : ordonnance non ratifiée et dispositions législatives non entrées en vigueur]**

3. Considérant, en premier lieu, qu'à ce jour, l'ordonnance du 28 octobre 2010 n'a pas été ratifiée ; que, par suite, les dispositions du code des transports rappelées ci-dessus ne revêtent pas le caractère de dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution ; qu'il n'y a donc pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'en connaître ;

4. Considérant, en second lieu, que la modification ou l'abrogation ultérieure de la disposition contestée ne fait pas disparaître l'atteinte éventuelle aux droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'elle n'ôte pas son effet utile à la question prioritaire de constitutionnalité et ne saurait faire obstacle, par elle-même, à la transmission de la question au Conseil constitutionnel ;

5. Considérant, toutefois, qu'il ressort des termes mêmes de l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 susvisée que la détermination des sujétions imposées aux entreprises prestataires d'un service de transport aux personnes au moyen de motocyclettes ou de tricycles à moteur était subordonnée, notamment en ce qui concerne la qualification des conducteurs et les caractéristiques des véhicules, à l'intervention de mesures réglementaires ; que ces dispositions réglementaires n'ont été prises que par le décret du 11 octobre 2010 susvisé qui n'est entré en vigueur, d'après son article 13, que le premier jour du sixième mois suivant sa publication, soit le 1er avril 2011 ; qu'à cette date, l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 avait été abrogé ; qu'ainsi, cette disposition législative, jamais entrée en vigueur, est insusceptible d'avoir porté atteinte à un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que cette disposition ne peut, par suite, faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité ; qu'il n'y a donc pas davantage lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'en connaître,

4. Sur la ratification des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution

- **Décision n° 72-73 L du 29 février 1972, Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises**

3. Considérant, d'une part, que les ordonnances qui ont fait l'objet du dépôt du projet de loi de ratification prévu par l'article 38 de la Constitution, demeurent des actes de forme réglementaire tant que la ratification législative n'est pas intervenue, mais que, d'autre part, ledit article 38, non plus qu'aucune autre disposition de la Constitution ne fait obstacle à ce qu'une ratification intervienne selon d'autres modalités que celle de l'adoption du projet de loi sus-mentionné ; que, par suite, cette ratification peut résulter d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement ;

- **Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence**

24. Considérant qu'en principe il n'est pas exclu que la ratification de tout ou partie des dispositions d'une des ordonnances visées à l'article 38 de la Constitution puisse résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'implique nécessairement ; que, saisi d'une loi de cette nature, il appartiendrait au Conseil constitutionnel de dire si la loi comporte effectivement ratification de tout ou partie des dispositions de l'ordonnance en cause et, dans l'affirmative, si les dispositions auxquelles la ratification confère valeur législative sont conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, Loi de simplification du droit**

. En ce qui concerne la ratification implicite des articles 26 et 28 de l'ordonnance du 17 juin 2004 :

11. Considérant, d'une part, que **la ratification de tout ou partie des dispositions d'une ordonnance intervenue à la suite d'une loi d'habilitation prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution peut résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'implique nécessairement ;**

12. Considérant, d'autre part, que la conformité à la Constitution des termes d'une loi promulguée ne peut être utilement contestée qu'à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui en modifient le contenu, la complètent ou affectent son domaine d'application ;

13. Considérant, comme l'a relevé le Conseil d'Etat par sa décision n° 269814-271119-271357-271362 du 29 octobre 2004, que l'article 153 de la loi du 9 août 2004 susvisée a implicitement ratifié les articles 3, 4, 6, 7, 9, 21, 22, 26, 27 et 28 de l'ordonnance du 17 juin 2004 ; que le paragraphe XXII de la loi déferée se borne à réitérer la ratification de ces articles sans en modifier le contenu, ni les compléter, ni affecter leur domaine d'application ; que, par suite, les conditions dans lesquelles leur conformité à la Constitution pourrait être utilement contestée devant le Conseil constitutionnel ne sont pas réunies ; qu'il en va ainsi, en particulier, des articles 26 et 28 mis en cause par les requérants ;

. En ce qui concerne l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 14 de la même ordonnance :

14. Considérant que l'article 2 de l'ordonnance précise les conditions dans lesquelles l'Etat et ses établissements publics peuvent conclure des contrats de partenariat ; qu'aux termes de cet article : « Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation : - a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ; - b) Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct. - L'évaluation est réalisée avec le concours d'un organisme expert choisi parmi ceux créés par décret » ;

15. Considérant que l'article 14 de l'ordonnance insère dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1414-2 ; que celui-ci reprend les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance, afin d'en étendre l'application aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ; que seul diffère de cet article 2 le

dernier alinéa de l'article L. 1414-2 aux termes duquel : « L'évaluation mentionnée ci-dessus est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à l'organe délibérant de l'établissement public, qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat » ;

16. Considérant que les requérants soutiennent qu'en ratifiant ces dispositions, le Parlement aurait méconnu la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2003 susvisée à propos de l'article 6 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 ; que l'évaluation prévue par l'ordonnance ne constituerait, à cet égard, qu'une garantie purement formelle ; qu'enfin, l'ordonnance aurait dû exiger, pour les collectivités territoriales, que l'organisme chargé de procéder à l'évaluation figure sur une liste établie par décret ;

17. Considérant, en premier lieu, que, par sa décision du 26 juin 2003, le Conseil constitutionnel a déclaré les dérogations au droit de la commande publique prévues par l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 conformes à la Constitution sous la réserve suivante : « les ordonnances prises sur le fondement de l'article 6 de la loi déferée devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé » ;

18. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de cette décision que l'urgence qui s'attache à la réalisation du projet envisagé est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un contrat de partenariat, dès lors qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs ; qu'il en va de même de la complexité du projet, lorsqu'elle est telle que, comme l'énonce le a) des deux articles critiqués, « la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet » ;

19. Considérant que sont dès lors conformes aux exigences formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée les conditions auxquelles les dispositions dont la ratification est contestée subordonnent la passation des contrats de partenariat ; que l'évaluation préalable que ces dispositions prévoient a pour but de vérifier que ces conditions sont satisfaites ;

III. Doctrine

a. Olivier Beaud et Cécile Guérin-Bargues, « L'état d'urgence de novembre 2015 : une mise en perspective historique et critique ».

Jus Politicum, Revue de droit politique, février-mars 2016, 181 p.

http://juspoliticum.com/uploads/beaud&bargues_etat-urgence-5parties.pdf

b. Roland Drago, L'état d'urgence (lois des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques.

Revue de droit public, 1955, p. 670-705

c. Conseil constitutionnel. « A la Une. Contrôle des lois déjà en vigueur à l'occasion du contrôle a priori des lois ».

Publié sur le site internet, Juin 2013

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/juin-2013-contrôle-des-lois-déjà-en-vigueur-a-l-occasion-du-contrôle-a-priori-des-lois.137208.html>

Depuis 1985, le Conseil constitutionnel juge que « *la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* ». Cette jurisprudence est souvent dénommée « *néo-calédonienne* » en raison de la loi à l'occasion de laquelle elle a été formulée (décision n° [85-187 DC](#) du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, cons 10).

La [réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008](#) a mis en place un contrôle *a posteriori* de la loi. L'institution de la question prioritaire de constitutionnalité a conduit à un renforcement de l'intervention du Conseil constitutionnel. Celui-ci a été saisi par ce biais plus de 300 fois en trois ans. Dans le même temps, le Conseil constitutionnel a été amené à faire un usage renouvelé de sa jurisprudence « *néo-calédonienne* ». En un an, le Conseil vient d'appliquer cette dernière à six reprises dans ses décisions n°s [2012-654 DC](#) du 9 août 2012, [2012-656 DC](#) du 24 octobre 2012, [2012-659 DC](#) du 13 décembre 2012, [2012-662 DC](#) du 29 décembre 2012, [2013-667 DC](#) du 16 mai 2013, [2013-669 DC](#) du 17 mai 2013.

En premier lieu, se dégage de ses six décisions une conception extensive des conditions de recours à cette jurisprudence. Le Conseil interprète en effet de manière large la condition relative à la modification, au complément ou à l'affectation du domaine de la loi promulguée par la loi soumise au contrôle du Conseil. Ainsi, ont été regardées comme relevant de cette catégorie de lois en vigueur qui pouvaient être contrôlées à l'occasion d'une loi déferée :

l'article 14 de la loi du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2001 qui fixait la rémunération du Président de la République, dès lors que cet article était modifié par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2012 qui réduisait cette rémunération ([2012-654 DC](#) du 9 août 2012) ;

les articles L. 5134-21 et L. 5134-24 du code du travail et les articles L. 322-7 et L. 322-13 du code du travail applicable à Mayotte relatifs au contrat d'accompagnement dans l'emploi, dès lors que les dispositions des articles 1^{er} et 11 de la loi portant création des contrats d'avenir prévoyaient que les contrats d'avenir peuvent être conclus sous la forme d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ([2012-656 DC](#) du 24 octobre 2012) ;

les dispositions de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale, qui a pour objet de soumettre à des taux particuliers de cotisations sociales les assurés d'un régime français d'assurance maladie qui ne remplissent pas les conditions de résidence en France ainsi que ceux qui sont exonérés en tout ou partie d'impôts directs au titre de leurs revenus d'activité ou de remplacement en application d'une convention ou d'un accord international. Le Conseil constitutionnel était saisi, dans le cadre du contrôle *a priori*, des dispositions de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 qui modifiaient les règles relatives à l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles, en supprimant le plafonnement de cette assiette. Ces dispositions, même si elles ne modifiaient pas l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale, « *ont pour effet d'affecter le domaine d'application des dispositions de la deuxième phrase du*

second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale (n° [2012-659 DC](#) du 13 décembre 2012).

le taux marginal de l'imposition prévue par l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale (contribution sur les « retraites chapeaux ») dès lors qu'en instaurant une nouvelle tranche de l'impôt sur le revenu à 45 %, l'article 3 de la loi de finances pour 2012 « *a pour effet, par sa combinaison, notamment avec l'application du taux marginal maximal de la contribution prévue par l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 susvisée, de modifier la portée du taux marginal de cette imposition au regard des facultés contributives des contribuables* » (n° [2012-662 DC](#) du 29 décembre 2012).

le tableau n° 2 existant annexé au code électoral qui fixait la répartition des conseillers de Paris, dès lors que l'article 30 de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral abrogeait et remplaçait ce tableau en vigueur par un nouveau tableau annexé à cette loi (n° [2013-667 DC](#) du 16 mai 2013) ;

les articles L. 225-2 et L. 225-17 du code de l'action sociale et des familles en vigueur, relatifs à l'agrément des personnes qui désirent accueillir un enfant en vue de l'adoption, dès lors que la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe, en permettant à des couples de personnes de même sexe d'adopter un enfant, affectait le domaine d'application de ces dispositions ([2013-669 DC](#) du 17 mai 2013) ;

En deuxième lieu, avec ces six décisions, la jurisprudence néo-calédonienne n'a pas varié dans sa finalité qui est de purger l'ordre juridique de dispositions inconstitutionnelles à l'occasion de nouvelles lois dans le cadre du contrôle *a priori*. Pour autant ces décisions mettent en lumière l'évolution de l'application de cette jurisprudence à de nouvelles hypothèses.

D'une part, il peut s'agir classiquement de remédier à une difficulté constitutionnelle qui préexistait à la loi déférée. Il en va toujours ainsi lorsque la loi nouvelle « modifie » la loi en vigueur sans remédier à son inconstitutionnalité (n° [2012-654 DC](#) du 9 août 2012) et même lorsqu'elle contribue à en limiter l'inconstitutionnalité qui demeure cependant (n° [2013-667 DC](#) du 16 mai 2013). La déclaration d'inconstitutionnalité porte alors tant sur la disposition de la loi nouvelle que sur la disposition en vigueur. Par ailleurs, il en va également ainsi lorsque la loi nouvelle « affecte » de manière directe « le domaine d'application » de la loi en vigueur qui était déjà contraire à la Constitution (n° [2012-656 DC](#) du 24 octobre 2012, n° [2013-669 DC](#) du 17 mai 2013). La réserve d'interprétation porte alors soit sur la seule disposition en vigueur, soit aussi sur la nouvelle disposition législative qui en étend le champ d'application.

D'autre part, le Conseil applique désormais sa jurisprudence néo-calédonienne à des dispositions législatives nouvelles qui « affectent » de manière indirecte « le domaine d'application » de dispositions législatives existantes (n° [2012-659 DC](#) du 13 décembre 2012, n° [2012-662 DC](#) du 29 décembre 2012). Dans cette hypothèse, l'inconstitutionnalité censurée réside seulement dans la loi en vigueur.

Il en a été ainsi avec l'article 11 de la LFSS pour 2013 dans la mesure où il prévoyait un dé plafonnement qui avait des conséquences sur les modalités de détermination des cotisations d'assurance-maladie auxquelles le taux majoré prévu par l'article L. 131-9 du CSS s'applique. Examinant ce dernier article, le Conseil a relevé « *qu'en soumettant à un régime dérogatoire de taux de cotisations certains des assurés d'un régime français d'assurance maladie, la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale crée une rupture d'égalité entre les assurés d'un même régime qui ne repose pas sur une différence de situation en lien avec l'objet de la contribution sociale* ». Il a par conséquent déclaré contraire à la Constitution cette disposition (cons. 15) mais a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 qui étaient déférées.

De même, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2013 le Conseil constitutionnel a examiné sa conformité au regard de l'égalité devant les charges publiques de l'instauration d'une nouvelle tranche d'imposition du revenu à 45 % (n° [2012-662 DC](#) du 29 décembre 2012). Il a considéré que les niveaux d'imposition résultant de l'addition des impositions pesant sur les « retraites chapeaux » faisaient peser une charge excessive sur les contribuables intéressés au regard de leurs facultés contributives. Ce faisant, il n'a pas considéré que cette contrariété au principe d'égalité devant les charges publiques, devait conduire à censurer la nouvelle tranche marginale du barème de cet impôt. Il a examiné d'autres impôts qui se combinent avec l'impôt sur le revenu et notamment la fiscalité sur les retraites dites « chapeau » fixée à l'article L. 137-11-1 du CSS. Il a jugé que la loi de finances pouvait être regardée comme affectant le domaine d'application des dispositions de l'article L. 137-11-1 du CSS. Le Conseil a alors censuré les dispositions de cet article relatives au taux marginal de la fiscalité sur les « retraites chapeaux ».

Cette décision souligne qu'au sens de la jurisprudence néo-calédonienne, une disposition relative à l'assiette ou au taux d'une imposition de toute nature est considérée comme affectant le domaine d'application d'une autre disposition fiscale dès lors que l'examen conjoint des deux impositions conduit le Conseil constitutionnel à constater la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

En troisième lieu, s'il a ainsi étendu le champ d'application de cette jurisprudence, le Conseil n'a, pour le moment, pas développé des précisions supplémentaires quant aux effets dans le temps d'une telle déclaration d'inconstitutionnalité. Il est des cas simples où la censure prend effet immédiatement, comme par exemple dans la décision n° [2013-667 DC](#) du 16 mai 2013 sur la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le code électoral. Le Conseil a alors censuré le tableau annexé à la loi relatif à la répartition des conseillers de Paris par secteur ainsi que le tableau n° 2 existant annexé au code électoral. De nouvelles dispositions devront être adoptées en vue des prochaines élections municipales à Paris. En revanche, dans la décision n° [2012-656 DC](#) du 24 octobre 2012 sur la loi portant création des emplois d'avenir, le Conseil a précisé les effets dans le temps de sa réserve d'interprétation. Il a jugé que sa réserve relative au contrat d'accompagnement dans l'emploi « *est applicable aux contrats conclus postérieurement à la publication* » de sa décision.

Dans le cadre de [l'article 61-1 de la Constitution](#), le Conseil constitutionnel peut, en application de l'article 62 de la Constitution, faire varier les effets dans le temps de ses décisions. Les décisions QPC comportent alors des développements sur cette question. Les décisions DC, rendues dans le cadre de la jurisprudence néo-calédonienne, doivent également, comme dans la décision n° [2012-656 DC](#) du 24 octobre 2012, voir leurs effets dans le temps précisés.