

Décision n° 2016-600 QPC  
du 2 décembre 2016

(M. Raïme A.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 16 septembre 2016 par le Conseil d'État (décision n° 402941 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Raïme A. par Me Amandine Dravigny, avocat au barreau de Besançon. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-600 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des troisième à dixième alinéas du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;
- la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour le requérant par Me Dravigny, enregistrées le 24 octobre 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 10 octobre 2016 ;

– les observations en intervention présentées pour les associations La Ligue des droits de l’Homme, La Quadrature du Net, French Data Network et Fédération des fournisseurs d’accès à Internet associatifs par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées les 10 et 21 octobre 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Dravigny, pour le requérant, Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour les parties intervenantes, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 22 novembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Le paragraphe I de l’article 11 de la loi du 3 avril 1955 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction résultant de la loi du 21 juillet 2016 mentionnée ci-dessus, détermine le régime des perquisitions et des saisies administratives dans le cadre de l’état d’urgence. Ses troisième à dixième alinéas prévoient :

« Lorsqu’une perquisition révèle qu’un autre lieu répond aux conditions fixées au premier alinéa du présent I, l’autorité administrative peut en autoriser par tout moyen la perquisition. Cette autorisation est régularisée en la forme dans les meilleurs délais. Le procureur de la République en est informé sans délai.

« 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.

« Si la perquisition révèle l’existence d’éléments, notamment informatiques, relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l’ordre

publics le comportement de la personne concernée, les données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la perquisition peuvent être saisies soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la perquisition.

« La copie des données ou la saisie des systèmes informatiques ou des équipements terminaux est réalisée en présence de l'officier de police judiciaire. L'agent sous la responsabilité duquel est conduite la perquisition rédige un procès-verbal de saisie qui en indique les motifs et dresse l'inventaire des matériels saisis. Une copie de ce procès-verbal est remise aux personnes mentionnées au deuxième alinéa du présent I. Les données et les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition. À compter de la saisie, nul n'y a accès avant l'autorisation du juge.

« L'autorité administrative demande, dès la fin de la perquisition, au juge des référés du tribunal administratif d'autoriser leur exploitation. Au vu des éléments révélés par la perquisition, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative. Sont exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée. En cas de refus du juge des référés, et sous réserve de l'appel mentionné au dixième alinéa du présent I, les données copiées sont détruites et les supports saisis sont restitués à leur propriétaire.

« Pendant le temps strictement nécessaire à leur exploitation autorisée par le juge des référés, les données et les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition et à la saisie. Les systèmes informatiques ou équipements terminaux sont restitués à leur propriétaire, le cas échéant après qu'il a été procédé à la copie des données qu'ils contiennent, à l'issue d'un délai maximal de quinze jours à compter de la date de leur saisie ou de la date à laquelle le juge des référés, saisi dans ce délai, a autorisé l'exploitation des données qu'ils contiennent. À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, les données copiées sont détruites à l'expiration d'un délai maximal de trois mois à compter de la date de la perquisition ou de la date à laquelle le juge des référés, saisi dans ce délai, en a autorisé l'exploitation.

« En cas de difficulté dans l'accès aux données contenues dans les supports saisis ou dans l'exploitation des données copiées, lorsque cela est nécessaire, les délais prévus au huitième alinéa du présent I peuvent être prorogés, pour la même durée, par le juge des référés saisi par l'autorité administrative au moins quarante-huit heures avant l'expiration de ces

délais. Le juge des référés statue dans un délai de quarante-huit heures sur la demande de prorogation présentée par l'autorité administrative. Si l'exploitation ou l'examen des données et des supports saisis conduisent à la constatation d'une infraction, ces données et supports sont conservés selon les règles applicables en matière de procédure pénale.

« Pour l'application du présent article, le juge des référés est celui du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu de la perquisition. Il statue dans les formes prévues au livre V du code de justice administrative, sous réserve du présent article. Ses décisions sont susceptibles d'appel devant le juge des référés du Conseil d'État dans un délai de quarante-huit heures à compter de leur notification. Le juge des référés du Conseil d'État statue dans le délai de quarante-huit heures. En cas d'appel, les données et les supports saisis demeurent conservés dans les conditions mentionnées au huitième alinéa du présent I ».

2. Selon le requérant, en permettant la saisie de données et de matériels informatiques lors d'une perquisition administrative dans le cadre de l'état d'urgence, sans autorisation préalable d'un juge et sans limiter suffisamment les conditions d'accès aux données ainsi saisies, ces dispositions méconnaissent le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété. Pour les mêmes raisons, les parties intervenantes estiment, d'une part, que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au droit à un recours juridictionnel effectif et, d'autre part, que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant ces mêmes droits.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les quatrième à dixième alinéas du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955.

– Sur la recevabilité :

4. Selon les dispositions combinées du troisième alinéa de l'article 23-2 et du troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à une disposition qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances.

5. Dans sa décision du 19 février 2016 mentionnée ci-dessus, le Conseil constitutionnel a spécialement examiné les dispositions de la

première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955. Il les a déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de cette décision. Dès lors, en l'absence de changement des circonstances, il n'y a pas lieu de procéder à un nouvel examen de ces dispositions, qui figurent désormais au quatrième alinéa du même paragraphe I, dans sa rédaction résultant de la loi du 21 juillet 2016.

– Sur le fond :

. En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée et le droit à un recours juridictionnel effectif :

6. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figure le droit au respect de la vie privée, en particulier de l'inviolabilité du domicile, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

7. Selon 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 ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

8. En application du premier alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, lorsque le décret déclarant l'état d'urgence ou la loi le prorogeant l'a expressément prévu, l'autorité administrative peut, sous certaines conditions, ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, « 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 ». Les dispositions contestées autorisent, lors de telles perquisitions, la saisie des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal se trouvant sur les lieux ou contenues dans un autre système informatique ou équipement terminal, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour ce système. Cette saisie est effectuée soit par copie de ces données, soit par saisie du support dans lequel elles sont contenues. Les dispositions contestées déterminent

les conditions d'exploitation et de conservation de ces données par l'autorité administrative, sous le contrôle du juge administratif.

– *S'agissant de la saisie et de l'exploitation de données informatiques :*

9. En premier lieu, les mesures prévues par les dispositions contestées ne peuvent être mises en œuvre que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence. L'état d'urgence ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> 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 ».

10. En deuxième lieu, la copie de données informatiques ne peut être effectuée que si la perquisition révèle l'existence d'éléments relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne justifiant cette perquisition.

11. En troisième lieu, la saisie de données informatiques est réalisée en présence de l'officier de police judiciaire. Elle ne peut être effectuée sans que soit établi un procès-verbal indiquant ses motifs et sans qu'une copie en soit remise au procureur de la République ainsi qu'à l'occupant du lieu, à son représentant ou à deux témoins.

12. En dernier lieu, l'exploitation des données saisies nécessite l'autorisation préalable du juge des référés du tribunal administratif, saisi à cette fin par l'autorité administrative à l'issue de la perquisition. Cette autorisation ne peut porter que sur des éléments présentant un lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne justifiant la perquisition. Dans l'attente de la décision du juge, les données sont placées sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition et nul ne peut y avoir accès.

13. Ainsi, les dispositions contestées définissent les motifs pouvant justifier la saisie de données informatiques, déterminent les conditions de sa mise en œuvre et imposent l'autorisation préalable, par un juge, de l'exploitation des données collectées, laquelle ne peut porter sur celles dépourvues de lien avec la menace. En prévoyant ces différentes garanties légales, le législateur a, en ce qui concerne la saisie et l'exploitation de données informatiques, assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le droit au respect de la vie privée et

l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Il n'a pas non plus méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif.

– S'agissant de la conservation des données informatiques saisies :

14. Lorsque le juge rejette la demande d'autorisation d'exploitation des données informatiques, les données copiées sont, sous réserve d'un appel devant le juge des référés du Conseil d'État, détruites sans délai. Lorsque le juge autorise leur exploitation, ces données sont conservées sous la responsabilité du chef du service pendant le temps strictement nécessaire à cette exploitation.

15. En tout état de cause, à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la perquisition ou de la date à laquelle le juge des référés a autorisé leur exploitation, les données copiées, autres que celles caractérisant la menace ayant justifié la saisie, sont détruites. Ce délai ne peut être prorogé, pour la même durée, que par le juge des référés et en cas de difficulté dans l'exploitation des données saisies. Lorsque l'exploitation des données conduit à la constatation d'une infraction, ces données sont conservées selon les règles applicables en matière de procédure pénale.

16. En revanche, lorsque les données copiées caractérisent une menace sans conduire à la constatation d'une infraction, le législateur n'a prévu aucun délai, après la fin de l'état d'urgence, à l'issue duquel ces données sont détruites. Par conséquent, le législateur n'a, en ce qui concerne la conservation de ces données, pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Dès lors, les mots : « À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 doivent être déclarés contraires à la Constitution.

. En ce qui concerne le droit de propriété :

17. La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Selon son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet

article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

18. En premier lieu, lors d'une perquisition administrative dans le cadre de l'état d'urgence, la saisie de systèmes informatiques ou d'équipements terminaux est encadrée par les garanties légales mentionnées aux paragraphes 9 à 12 et 14 de la présente décision.

19. En deuxième lieu, les dispositions contestées n'autorisent la saisie de tels systèmes et équipements que lorsque la copie des données qu'ils contiennent ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la perquisition. Cette impossibilité doit être justifiée par l'autorité administrative lorsqu'elle sollicite du juge l'autorisation d'exploiter les données contenues dans ces supports. En outre, le procès-verbal de saisie dresse l'inventaire des matériels saisis.

20. En dernier lieu, les systèmes et les équipements saisis sont restitués à leur propriétaire, le cas échéant après copie des données qu'ils contiennent, à l'issue d'un délai maximal de quinze jours à compter de la date de leur saisie ou de la date à laquelle le juge des référés a autorisé l'exploitation des données. Ce délai ne peut être prorogé, pour la même durée, que par le juge des référés et en cas de difficulté dans l'accès aux données contenues dans les supports saisis.

21. La copie des données informatiques sur le lieu même de la perquisition comporte des contraintes particulières, liées notamment à la durée de l'opération et aux difficultés techniques d'accès à ces données. Par conséquent, compte tenu des garanties légales mentionnées ci-dessus, en permettant la saisie de supports informatiques sans autorisation préalable d'un juge lors d'une perquisition administrative dans le cadre de l'état d'urgence, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le droit de propriété et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

22. Il résulte de tout ce qui précède que, hormis les mots : « À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, », les cinquième à dixième alinéas du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui ne sont pas entachés d'incompétence négative et ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.



– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

23. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

24. L'abrogation immédiate des mots : « À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 entraînerait des conséquences manifestement excessives. Afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, il y a donc lieu de reporter la date de cette abrogation au 1<sup>er</sup> mars 2017.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>.– Il n'y a pas lieu de statuer sur le quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Article 2.– Les mots : « À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, sont contraires à la Constitution.

Article 3.– La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 2 prend effet dans les conditions prévues au paragraphe 24 de cette décision.

Article 4.– Le reste des dispositions des cinquième à dixième alinéas du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, est conforme à la Constitution.

Article 5.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1<sup>er</sup> décembre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 2 décembre 2016.