



# Décision n° 2016-600 QPC

**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**

*Saisies informatiques dans le cadre de l'état d'urgence III*

## **Dossier documentaire**

*Source : services du Conseil constitutionnel © 2016*

### **Sommaire**

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>13</b>

# Table des matières

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>3</b>
<b>A. Dispositions contestées .....</b>	<b>3</b>
a. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.....	3
- Article 11 ( <i>dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016</i> ) .....	3
<b>B. Évolution des dispositions contestées .....</b>	<b>5</b>
a. 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
b. 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
c. Version issue de la loi 2015-1501 du 20 novembre 2015, art. 4 .....	5
d. 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.....	6
<b>C. Autres dispositions législatives.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Code de procédure civile.....</b>	<b>7</b>
- Article 145 .....	7
<b>D. Application des dispositions contestées.....</b>	<b>8</b>
<b>1. Jurisprudence du Conseil d'Etat .....</b>	<b>8</b>
- CE, avis, 6 juillet 2016, Nos 398234, 399135, M. NAPOL et autres .....	8
- CE, réf., 5 août 2016, <i>Ministre de l'Intérieur c. M. Dems</i> , n° 402139.....	9
- CE, réf., 12 août 2016, <i>Ministre de l'Intérieur c. M. Jahrling</i> , n° 402348 .....	10
- CE, réf., 23 août 2016, <i>Ministre de l'Intérieur c. M. Khelifaoui</i> , n° 402571 .....	11
- CE, réf., 5 septembre 2016, <i>Ministre de l'Intérieur c. Mme Doppler et M. Simmou</i> , n° 403026.....	12
- CE, réf., 23 septembre 2016, n° 403675, M. BENADJI .....	12
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>13</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....</b>	<b>13</b>
- Article 2 .....	13
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>13</b>
- Article 34 .....	13
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>14</b>
<b>1. Sur les saisies informatiques.....</b>	<b>14</b>
- Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement .....	14
- 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].....	15
- Décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016, M. Georges F. et autre [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II] .....	16

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

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

- **Article 11** (dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016)

*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 5<sup>1</sup>*

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.

**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. A 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. A 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**

<sup>1</sup> Le I de l'article 11 de la même loi est ainsi modifié : (...)

**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'Etat dans un délai de quarante-huit heures à compter de leur notification. Le juge des référés du Conseil d'Etat 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.**

**La perquisition donne lieu à l'établissement d'un compte rendu communiqué sans délai au procureur de la République, auquel est jointe, le cas échéant, copie du procès-verbal de saisie. Une copie de l'ordre de perquisition est remise à la personne faisant l'objet d'une perquisition.**

**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.**

Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, les personnes présentes sur le lieu d'une perquisition administrative peuvent être retenues sur place par l'officier de police judiciaire pendant le temps strictement nécessaire au déroulement de la perquisition. Le procureur de la République en est informé dès le début de la retenue.

Les personnes faisant l'objet de cette retenue sont informées de leur droit de faire prévenir par l'officier de police judiciaire toute personne de leur choix ainsi que leur employeur. Si l'officier de police judiciaire estime, en raison des nécessités liées à la retenue, ne pas devoir faire droit à cette demande, il en réfère sans délai au procureur de la République qui décide, s'il y a lieu, d'y faire droit.

La retenue ne peut excéder quatre heures à compter du début de la perquisition et le procureur de la République peut y mettre fin à tout moment.

Lorsqu'il s'agit d'un mineur, la retenue fait l'objet d'un accord exprès du procureur de la République. Le mineur doit être assisté de son représentant légal, sauf impossibilité dûment justifiée.

L'officier de police judiciaire mentionne, dans un procès-verbal, les motifs qui justifient la retenue. Il précise le jour et l'heure à partir desquels la retenue a débuté, le jour et l'heure de la fin de la retenue et la durée de celle-ci. Ce procès-verbal est présenté à la signature de l'intéressé. Si ce dernier refuse de le signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.

Le procès-verbal est transmis au procureur de la République, copie en ayant été remise à l'intéressé.

La durée de la retenue s'impute, s'il y a lieu, sur celle de la garde à vue.

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.

NOTA :

*Dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 (NOR : CSCX1605229S), le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de la seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955. La déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées par son considérant 16.*

## B. Évolution des dispositions contestées

### a. 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.

### b. 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.

### c. Version issue de la loi 2015-1501 du 20 novembre 2015, art. 4<sup>2</sup>

#### Article 11

*Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions*

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

---

<sup>2</sup> La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 précitée est ainsi modifiée :

(...)

« Art. 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.

« 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. » ;

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.

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.

#### **d. 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 5**

Le I de l'article 11 de la même loi est ainsi modifié :

1° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 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. » ;

2° Le quatrième alinéa est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :

« 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. A 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. A 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'Etat dans un délai de quarante-huit heures à compter de leur notification. Le juge des référés du Conseil d'Etat 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. » ;

3° Après le même quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La perquisition donne lieu à l'établissement d'un compte rendu communiqué sans délai au procureur de la République, auquel est jointe, le cas échéant, copie du procès-verbal de saisie. Une copie de l'ordre de perquisition est remise à la personne faisant l'objet d'une perquisition. » ;

4° Avant le dernier alinéa, sont insérés huit alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, les personnes présentes sur le lieu d'une perquisition administrative peuvent être retenues sur place par l'officier de police judiciaire pendant le temps strictement nécessaire au déroulement de la perquisition. Le procureur de la République en est informé dès le début de la retenue.

« Les personnes faisant l'objet de cette retenue sont informées de leur droit de faire prévenir par l'officier de police judiciaire toute personne de leur choix ainsi que leur employeur. Si l'officier de police judiciaire estime, en raison des nécessités liées à la retenue, ne pas devoir faire droit à cette demande, il en réfère sans délai au procureur de la République qui décide, s'il y a lieu, d'y faire droit.

« La retenue ne peut excéder quatre heures à compter du début de la perquisition et le procureur de la République peut y mettre fin à tout moment.

« Lorsqu'il s'agit d'un mineur, la retenue fait l'objet d'un accord exprès du procureur de la République. Le mineur doit être assisté de son représentant légal, sauf impossibilité dûment justifiée.

« L'officier de police judiciaire mentionne, dans un procès-verbal, les motifs qui justifient la retenue. Il précise le jour et l'heure à partir desquels la retenue a débuté, le jour et l'heure de la fin de la retenue et la durée de celle-ci.

« Ce procès-verbal est présenté à la signature de l'intéressé. Si ce dernier refuse de le signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.

« Le procès-verbal est transmis au procureur de la République, copie en ayant été remise à l'intéressé.

« La durée de la retenue s'impute, s'il y a lieu, sur celle de la garde à vue. »

## **C. Autres dispositions législatives**

### **1. Code de procédure civile**

Livre Ier : Dispositions communes à toutes les juridictions

Titre VII : L'administration judiciaire de la preuve.

Sous-titre II : Les mesures d'instruction.

Chapitre Ier : Dispositions générales.

Section I : Décisions ordonnant des mesures d'instruction.

#### **- Article 145**

S'il existe un motif légitime de conserver ou d'établir avant tout procès la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige, les mesures d'instruction légalement admissibles peuvent être ordonnées à la demande de tout intéressé, sur requête ou en référé.

## D. Application des dispositions contestées

### 1. Jurisprudence du Conseil d'Etat

- **CE, avis, 6 juillet 2016, Nos 398234, 399135, M. NAPOL et autres**

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 1<sup>er</sup> 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.

8. Si la responsabilité de l'Etat pour faute est seule susceptible d'être recherchée par les personnes concernées par une perquisition, la responsabilité de l'Etat à l'égard des tiers est engagée sans faute, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en cas de dommages directement causés par des perquisitions ordonnées en application de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955.

Doivent être regardés comme des tiers par rapport à la perquisition les personnes autres que la personne dont le comportement a justifié la perquisition ou que les personnes qui lui sont liées et qui étaient présentes dans le lieu visé par l'ordre de perquisition ou ont un rapport avec ce lieu. Doivent notamment être regardés comme des tiers les occupants ou propriétaires d'un local distinct de celui visé par l'ordre de perquisition mais perquisitionné par erreur ainsi que le propriétaire du lieu visé par l'ordre de perquisition, dans le cas où ce propriétaire n'a pas d'autre lien avec la personne dont le comportement a justifié la perquisition que le bail concernant le lieu perquisitionné.

- **CE, réf., 5 août 2016, *Ministre de l'Intérieur c. M. Dems*, n° 402139**

2. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il est saisi par l'autorité administrative d'une demande tendant à autoriser l'exploitation de données ou de matériels saisis lors d'une perquisition administrative, il appartient au juge des référés, statuant en urgence dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine, pour accorder ou non l'autorisation sollicitée, de se prononcer en vérifiant, au vu des éléments révélés par la perquisition, d'une part, la régularité de la procédure de saisie et d'autre part, si les éléments en cause sont relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'ordre de perquisition pris, sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, par le préfet du Var le 28 juillet 2016, dont le procureur de la République a été avisé et qui était motivé par la menace que constitue l'intéressé pour la sécurité et l'ordre publics, une perquisition administrative a été menée au domicile où résidait M. Dems à Toulon le 29 juillet 2016 ; qu'il ressort du procès-verbal, signé par l'intéressé, que la perquisition s'est déroulée de 6 h 30 à 7 heures en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent ainsi que de M. Dems, qui a reçu au préalable copie de l'ordre de perquisition ; que le procès-verbal mentionne la saisie,

en présence de l'officier de police judiciaire, du téléphone portable de l'intéressé, correspondant à un smartphone noir de marque Innovaley, et le motif de la saisie ; qu'à l'issue de la perquisition, le procureur de la République en a été immédiatement informé ; qu'il résulte de ce qui précède que la procédure de saisie du téléphone portable dont il est demandé d'autoriser l'exploitation des données est régulière ;

4. Considérant, en second lieu, que, à l'appui de sa demande tendant à ce que soit délivrée l'autorisation d'exploiter les données contenues dans le téléphone portable de M. Dems saisi lors de la perquisition qui a eu lieu le 29 juillet dernier au domicile où résidait l'intéressé, le ministre de l'intérieur fait valoir que l'examen sommaire auquel il a été procédé sur l'appareil, en accord avec l'intéressé, lors de la perquisition a permis de révéler qu'il contenait des vidéos salafistes susceptibles d'établir une pratique radicalisée de sa religion par l'intéressé, ainsi que des contacts, par le biais d'un réseau social, avec des individus se trouvant en zone de combat syro-irakienne ; que si M. Dems relève que ni le procès-verbal établi le 29 juillet ni la demande présentée ce même jour par le préfet du Var au tribunal administratif de Toulon ne mentionne ce second point, le ministre soutient qu'il s'agit d'une simple omission, le rapport de saisie établi dès le 31 juillet par l'officier de police judiciaire présent lors la perquisition faisant état de cet élément ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que cet élément aurait été recueilli postérieurement à la perquisition ; que, par ailleurs, le ministre fait valoir qu'au cours de la perquisition, M. Dems a reconnu que l'un de ses frères était mort en Irak en 2014 en commettant un attentat suicide pour le compte de l'Etat islamique ; que si cette affirmation est contestée en défense, le ministre fait valoir des éléments circonstanciés à l'appui de cette affirmation ; qu'enfin, le **ministre produit devant le Conseil d'Etat une note blanche faisant état des liens noués par M. Dems, qui s'est trouvé en Allemagne dans le courant de l'année 2015, avec un ressortissant allemand précisément identifié, impliqué dans plusieurs projets d'attentats en Allemagne au cours de cette même année 2015, parti en Syrie rejoindre les rangs de l'Etat islamique et faisant l'objet d'un mandat d'arrêt international pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste ; que, dans ces conditions, il apparaît que le téléphone portable saisi est susceptible de contenir des données relatives à la menace que constitue M. Dems pour la sécurité et l'ordre publics ;**

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, **sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du recours, que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a rejeté la demande du préfet du Var tendant à ce que soit autorisée l'exploitation des données contenues dans le téléphone portable de M. Dems**, saisi lors de la perquisition à laquelle il a été procédé le 29 juillet dernier ; qu'il y a lieu d'accorder l'autorisation sollicitée ;

6. Considérant que, conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction issue de la loi du 21 juillet 2016, l'autorisation délivrée est limitée aux données relatives à la menace que constitue M. Dems pour la sécurité et l'ordre publics, les éléments dépourvus de tout lien avec cette menace étant exclus de cette autorisation ;

- **CE, réf., 12 août 2016, Ministre de l'Intérieur c. M. Jahrling, n° 402348**

2. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il est saisi par l'autorité administrative d'une demande tendant à autoriser l'exploitation de données ou de matériels saisis lors d'une perquisition administrative, il appartient au juge des référés, statuant en urgence, dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine, pour accorder ou non l'autorisation sollicitée, de se prononcer en vérifiant, au vu des éléments révélés par la perquisition, d'une part, la régularité de la procédure de saisie et d'autre part, si les éléments en cause sont relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'ordre de perquisition pris sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence par le préfet de l'Allier le 3 août 2016, dont le procureur de la République a été avisé et qui était motivé par la menace que constitue l'intéressé pour la sécurité et l'ordre publics, une perquisition administrative a été menée au domicile de M. Jahrling ; qu'il ressort du procès-verbal, signé par l'intéressé, que la perquisition administrative a été menée le jeudi 4 août 2016 de 7 h 45 à 10 h 35 en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent et de M. Jahrling, qui a reçu au préalable copie de l'ordre de perquisition ; que le procès-verbal mentionne la saisie et la copie, en présence de l'officier de police judiciaire, des données contenues dans son téléphone portable, de marque Samsung modèle GT I8190, et le motif de la saisie ; qu'une copie en a été remise à l'occupant ; que la copie de ces données, effectuée sur un DVD-R et représentant une taille totale de 1,52 giga-octets, est conservée sous la responsabilité du chef de service de gendarmerie ayant procédé à la perquisition ; qu'il résulte de ce qui précède que les opérations de perquisition et de saisie administratives se sont déroulées conformément aux règles de procédure définie par les dispositions précitées de l'article de la loi du 3 avril 1955 ;

4. Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'instruction que la perquisition conduite au domicile de M. Jahrling a été ordonnée par le préfet de l'Allier à la suite d'un signalement de la gendarmerie départementale de

l'Allier faisant état, sur la base de sources qualifiées de « certaines », de propos de l'intéressé relatifs notamment à sa volonté de se rendre en Syrie pour faire le « Jihad » ainsi que de l'obtention d'un passeport en juin 2016 ; qu'il ressort d'un procès-verbal établi postérieurement à la perquisition par les enquêteurs que M. Jahrling leur aurait indiqué au cours de celle-ci qu'il effectuait, au moyen de son téléphone portable et de sa connexion Wifi, des partages de vidéos et d'images en lien avec le conflit syrien et Daech par le biais de son compte Facebook et d'un site Internet syrien ; que si M. Jahrling a contesté lors de l'audience avoir évoqué Daech durant la perquisition, il a reconnu utiliser son téléphone portable pour poster, partager et commenter des images et des vidéos relatives aux événements en cours en Syrie ; que, dans ces circonstances, et même en l'absence de toute analyse sommaire du contenu du téléphone portable de M. Jahrling au cours de la perquisition, **les éléments produits par le ministre apparaissent suffisants pour établir que ce téléphone est susceptible de contenir des données relatives à une potentielle menace pour la sécurité et l'ordre publics liée au comportement de l'intéressé**, dont l'inexistence ne saurait se déduire du seul fait qu'aucun objet permettant l'établissement d'une procédure judiciaire concernant le terrorisme n'a été découvert à son domicile ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté la demande du préfet de l'Allier tendant à ce que soit autorisée l'exploitation des données contenues dans le téléphone portable de M. Jahrling, saisies lors de la perquisition à laquelle il a été procédé le 4 août dernier ; qu'il y a lieu d'accorder l'autorisation sollicitée, à laquelle M. Jahrling a, au demeurant, déclaré au cours de l'audience ne pas s'opposer ;

6. Considérant que, conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction issue de la loi du 21 juillet 2016, l'autorisation délivrée est limitée aux données relatives à la menace qu'est susceptible de constituer pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de M. Jahrling, **les éléments dépourvus de tout lien avec cette menace étant exclus de cette autorisation** ;

- **CE, réf., 23 août 2016, Ministre de l'Intérieur c. M. Khelfaoui, n° 402571**

3. Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'ordre de perquisition pris, sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, par le préfet du Nord le 12 août 2016, dont le procureur de la République a été avisé et qui était motivé par la menace que constitue l'intéressé pour la sécurité et l'ordre publics, une perquisition administrative a été menée au domicile de M. Khelfaoui à Roubaix ; que la perquisition s'est déroulée le 17 août 2016 entre 6 heures 15 et 7 heures 55 en présence d'un officier de police judiciaire et de M. Khelfaoui, qui a reçu au préalable copie de l'ordre de perquisition ; que le procès-verbal mentionne la saisie d'un ordinateur de marque ACER et de son chargeur, d'un téléphone portable de marque Apple et de son chargeur, d'une clef USB rouge de marque Emtec d'une capacité de 16 Gb, d'une clé USB noire de marque Verbatim d'une capacité de 16 Gb, d'une carte SD de marque Viking d'une capacité de 512 Mb et d'une carte SD de marque Sandisk d'une capacité de 8 Gb ; qu'une copie du procès-verbal de saisie a été remise à l'intéressé ; que les matériels saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service de police ayant procédé à la perquisition ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction, en particulier des éléments qui précèdent, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté, que la procédure de saisie des matériels informatiques s'est déroulée conformément aux règles de procédure définie par les dispositions de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 ;

5. Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'instruction que la perquisition du domicile de M. Khelfaoui a été ordonnée par le préfet du Nord à raison des liens de l'intéressé avec un groupe de jeunes de Roubaix partis en Syrie pour intégrer les rangs des combattants djihadistes et de propos tenus par l'intéressé sur Internet ; qu'il résulte du procès-verbal établi à la fin de la perquisition, signé par M. Khelfaoui, que l'intéressé a déclaré au cours de la perquisition être resté en contact avec quatre amis de Roubaix, qu'il a nommé désignés, partis en Syrie et en Irak pour y mener le djihad ; qu'il a indiqué communiquer avec eux au moyen de son téléphone portable, en usant notamment de messageries instantanées ou cryptées ; que **ces déclarations faites pendant la perquisition, en rapport avec la menace potentielle pour la sécurité et l'ordre publics ayant motivé la perquisition, justifient que soit accordée l'autorisation d'exploiter les données contenues dans les supports informatiques saisis, alors même qu'aucun objet permettant l'ouverture d'une procédure judiciaire n'a été découvert au cours de la perquisition et qu'une première consultation des données informatiques, auxquelles il a pu être accédé au cours de la perquisition avec l'accord de l'intéressé, n'a pas fait ressortir d'éléments en rapport avec la menace pour la sécurité et l'ordre publics ayant motivé la perquisition** ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté la demande du préfet du Nord tendant à ce que soit autorisée l'exploitation des données contenues dans les matériels

informatiques saisis lors de la perquisition du domicile de M. Khelfaoui le 17 août 2016 ; qu'il y a lieu d'accorder l'autorisation sollicitée, à laquelle d'ailleurs M. Khelfaoui ne s'oppose nullement, ainsi qu'il a été déclaré à l'audience ;

7. Considérant que, conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction issue de la loi du 21 juillet 2016, l'autorisation délivrée est limitée aux données relatives à la menace qu'est susceptible de constituer M. Khelfaoui pour la sécurité et l'ordre publics, les éléments dépourvus de tout lien avec cette menace étant exclus de cette autorisation ;

- **CE, réf., 5 septembre 2016, Ministre de l'Intérieur c. Mme Doppler et M. Simmou, n° 403026**

3. Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de deux ordres de perquisition pris sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence par le préfet du Haut-Rhin le 24 août 2016, motivés par la menace constituée respectivement par Mme Doppler et M. Simmou pour la sécurité et l'ordre publics, une perquisition administrative a été effectuée au domicile commun des intéressés à Lutterbach, le 25 août 2016 de 8 h 45 à 12 h 30 ; que les données contenues dans les deux téléphones portables de Mme Doppler, de marques Nexus et Huawei, ainsi que dans le téléphone portable de M. Simmou, de marque Huawei, ont été saisies et copiées sur DVD-Rom, lequel a été placé sous scellés ;

4. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la perquisition au domicile de Mme Doppler et de M. Simmou a été ordonnée par le préfet du Haut-Rhin en raison de leur appartenance à la mouvance radicale et des individus qu'ils fréquentaient ainsi que sur la nécessité de vérifier qu'ils ne possédaient pas des documents, du matériel de propagande ou des objets prouvant leur intention de se livrer à des activités en lien avec des structures ou des individus ayant des projets terroristes ; que, **toutefois, ainsi que l'indique le procès-verbal de la perquisition, les recherches au domicile des intéressés, qui ont duré près de quatre heures, n'ont donné lieu à la découverte d'aucun élément susceptible de constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics, notamment dans les ordinateurs des intéressés, autres que ceux figurant dans les téléphones portables de ces derniers ; que les fichiers saisis dans ces téléphones sont des fichiers d'images, de sons et d'écrits sur lesquels aucune précision, y compris devant le juge des référés, n'a été apportée ; que la seule circonstance, invoquée par le ministre de l'intérieur, que ces fichiers comportent des éléments en langue arabe qui n'ont pas pu être exploités immédiatement ne suffit pas à les faire regarder comme relatifs à la menace que constituerait pour la sécurité et l'ordre publics le comportement des personnes concernées ;**

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que **le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a rejeté la demande du préfet du Haut-Rhin tendant à ce que soit autorisée l'exploitation des données contenues dans les téléphones portables de Mme Doppler et M. Simmou, saisies lors de la perquisition de leur domicile le 25 août 2016 ;**

6. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, sans qu'il y ait lieu d'admettre Mme Doppler et M. Simmou au bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre provisoire, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- **CE, réf., 23 septembre 2016, n° 403675, M. BENADJI**

Sur la demande tendant à autoriser l'exploitation de données ou de matériels :

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 5 du code de justice administrative : « L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence » ; qu'il résulte de l'instruction que M. Benadji a reçu le 14 septembre à 22 h45, à son domicile à Saint-Pol-sur-Mer, notification par voie administrative de l'avis de l'audience devant se tenir au tribunal administratif de Lille le 15 septembre à 14 heures ; que compte tenu de l'objet de la demande dont le juge était saisi et du délai dans lequel il devait statuer, M. Bendaji a été mis à même, malgré la brièveté du délai dont il disposait, d'être présent à cette audience ou d'y faire présenter des observations ; qu'il n'est ainsi pas fondé à soutenir que l'ordonnance attaquée aurait été rendue en méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure ;

5. Considérant, en second lieu, **qu'il résulte du I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 que, lorsqu'il est saisi par l'autorité administrative d'une demande tendant à autoriser l'exploitation de données ou de matériels saisis lors d'une perquisition administrative, il appartient au juge des référés, statuant en urgence dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine, pour accorder ou non l'autorisation sollicitée, de se prononcer en vérifiant, au vu des éléments révélés par la perquisition, d'une part, la régularité de la procédure de saisie et d'autre part, si les éléments en cause sont relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée ;**

6. Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'ordre de perquisition pris, sur le fondement des dispositions de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, par le Préfet du Nord le 9 septembre 2016, dont le Procureur de la République a été avisé et qui était motivé par la menace que constitue l'intéressé pour la sécurité et l'ordre publics, une perquisition administrative a été effectuée au domicile de M. Benadji à Saint-Pol-sur-Mer ; que la perquisition s'est déroulée le 13 septembre entre 7 heures 20 et 9 heures 10 chez M. Benadji en présence d'un officier de police judiciaire et de l'intéressé qui avait reçu au préalable copie de l'ordre de perquisition ; que le procès-verbal mentionne notamment la saisie d'un ordinateur de marque « Acer », d'un téléphone portable de marque « Samsung Galaxie 1 » avec carte sim, d'un téléphone de même marque sans carte sim ni carte mémoire, d'une clé USB de marque « Cyral » d'un Go, d'un ordinateur portable de marque « Sony » sans chargeur, de deux téléphones portables de marque « Sony », dont l'un sans carte sim et de quatre DVD ;

7. Considérant que la saisie a été opérée conformément aux règles de procédure définies par les dispositions législatives citées ci-dessus, ce que l'intéressé ne conteste d'ailleurs pas ; que si M. Benadji fait valoir que, contrairement aux informations mises en avant par le ministre de l'intérieur, il ne s'est pas réjoui des attentats terroristes et qu'étant père d'un enfant en bas âge et récemment marié civilement avec une ressortissante algérienne pourvue d'un titre de séjour, il n'est pas dans ses intentions de partir faire le djihad, il ne conteste toutefois pas avoir eu une violente altercation avec un imam appelant à respecter la mémoire des victimes de l'attentat contre le journal « Charlie Hebdo », être en relation avec un individu faisant l'apologie du terrorisme et du jihad et s'être marié religieusement en mars 2016 avec une femme ayant fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire en raison de sa volonté d'émigrer dans des pays pratiquant un islam rigoriste ; que selon le procès-verbal de perquisition, l'ordinateur de marque « Acer » saisi comprend une vidéo de propagande en langue arabe montrant de multiples égorgements d'être humains et les DVD, des inscriptions en arabe et des conseils aux étudiants en sciences religieuses ; que ces différents éléments en rapport avec la menace potentielle pour la sécurité et l'ordre publics ayant motivé la perquisition, justifient, dans les circonstances de l'espèce, qu'ait été accordée l'autorisation d'exploiter les données contenues dans l'ensemble des supports informatiques saisis et en lien avec la menace, alors même que les services de police n'ont pas tenté, au cours de la perquisition, d'accéder à chacun des supports saisis, dont certains au demeurant étaient sans chargeur ou déchargés ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Benadji n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a autorisé l'exploitation des données contenues dans les matériels saisis à son domicile ; que ses conclusions en ce sens ainsi que celles présentées sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 doivent être rejetées ;

## **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 fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### 1. Sur les saisies informatiques

#### - Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement

. En ce qui concerne les articles L. 851-4, L. 851-5 et L. 851-6 du code de la sécurité intérieure :

61. Considérant que l'article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure autorise l'autorité administrative à requérir des opérateurs la transmission en temps réel des données techniques relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés mentionnés à l'article L. 851-1 ; que, selon l'article L. 851-5, l'autorité administrative peut utiliser un dispositif technique permettant la localisation en temps réel d'une personne, d'un véhicule ou d'un objet ; que l'article L. 851-6 prévoit la possibilité pour cette même autorité de recueillir, au moyen d'un appareil ou d'un dispositif permettant d'intercepter, sans le consentement de leur auteur, des paroles ou des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie électronique ou d'accéder à des données informatiques, les données de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur ainsi que les données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés ;

62. Considérant que, selon les députés requérants, au regard des finalités justifiant leur mise en œuvre, ces techniques portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ;

63. Considérant que les techniques de recueil de renseignement précitées sont mises en œuvre dans les conditions et avec les garanties rappelées au considérant 51 et pour les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure ; que lorsque la mise en œuvre de la technique prévue à l'article L. 851-5 impose l'introduction dans un véhicule ou dans un lieu privé, cette mesure s'effectue selon les modalités définies à l'article L. 853-3 ; que l'autorisation d'utilisation de la technique prévue à l'article L. 851-6 est délivrée pour une durée de deux mois renouvelable dans les mêmes conditions de durée ; que les appareils ou dispositifs utilisés dans le cadre de cette dernière technique font l'objet d'une inscription dans un registre spécial tenu à la disposition de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; que le nombre maximal de ces appareils ou dispositifs pouvant être utilisés simultanément est arrêté par le Premier ministre, après avis de cette commission ; que les informations ou documents recueillis par ces appareils ou dispositifs doivent être détruits dès qu'il apparaît qu'ils ne sont pas en rapport avec l'autorisation de mise en œuvre et, en tout état de cause, dans un délai maximal de quatre-vingt-dix jours à compter de leur recueil ; que, dans ces conditions, les dispositions critiquées ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée ; que, par suite, les dispositions des articles L. 851-4, L. 851-5 et L. 851-6 du code de la sécurité intérieure doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

(...)

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 :

68. Considérant que l'article 6 de la loi complète le titre V du livre VIII du code de sécurité intérieure par un chapitre III intitulé « De la sonorisation de certains lieux et véhicules et de la captation d'images et de données informatiques » comprenant les articles L. 853-1 à L. 853-3 et par un chapitre IV intitulé « Des mesures de surveillance internationale » comprenant un article L. 854-1 ;

. En ce qui concerne les articles L. 853-1 à L. 853-3 du code de la sécurité intérieure :

69. Considérant que l'article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure autorise, lorsque les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé, l'utilisation de dispositifs techniques permettant la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées à titre privé ou confidentiel, ou d'images dans un lieu privé ; que l'article L. 853-2 du même code prévoit, dans les mêmes conditions, l'utilisation de dispositifs techniques permettant d'accéder à des données informatiques stockées dans un système informatique, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre ou d'accéder à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'il les y introduit par saisie de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels ;

70. Considérant que l'article L. 853-3 du code de la sécurité intérieure permet, lorsque les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé, l'introduction dans un véhicule ou dans un lieu privé aux seules fins de mettre en place, d'utiliser ou de retirer les dispositifs techniques mentionnés aux articles L. 851-5, L. 853-1 et L. 853-2 ;

71. Considérant que les députés requérants soutiennent que ces techniques doivent, compte tenu de leur caractère intrusif, être contrôlées par le juge judiciaire et qu'elles portent une atteinte disproportionnée à l'inviolabilité du domicile et au droit au respect de la vie privée ;

72. Considérant, en premier lieu, que les techniques de recueil de renseignement prévues aux articles L. 853-1 et L. 853-2, mises en place, le cas échéant, en application de l'article L. 853-3, à la suite de l'introduction dans un lieu privé ou dans un véhicule ne constituant pas un lieu privé à usage d'habitation, s'exercent, sauf disposition spécifique, dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre II du code de la sécurité intérieure rappelées au considérant 51 ; que ces techniques ne peuvent être utilisées que pour les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure et si les renseignements recherchés ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé ; qu'il appartiendra à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de s'assurer lors de l'examen de la demande du respect de cette condition ; que l'autorisation est délivrée pour une durée de deux mois ou de trente jours selon la technique utilisée ; que le service autorisé à recourir à la technique de recueil de renseignement rend compte à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de sa mise en œuvre ; que l'utilisation des dispositifs techniques et, le cas échéant, l'introduction dans un lieu privé ou un véhicule, ne peuvent être le fait que d'agents individuellement désignés et habilités appartenant à l'un des services mentionnés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ; que lorsque l'introduction dans un lieu privé ou dans un véhicule est nécessaire pour utiliser un dispositif technique permettant d'accéder à des données stockées dans un système informatique, l'autorisation ne peut être donnée qu'après avis exprès de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, statuant en formation restreinte ou plénière ; que l'exigence de cet avis exprès préalable exclut l'application de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 821-5 ; qu'il résulte de ce qui précède que le législateur a entouré la mise en œuvre des techniques prévues aux articles L. 853-1 à L. 853-3, le cas échéant lorsqu'elles imposent l'introduction dans un lieu privé ou un véhicule, qui n'est pas à usage d'habitation, de dispositions de nature à garantir que les restrictions apportées au droit au respect de la vie privée ne revêtent pas un caractère manifestement disproportionné ;

73. Considérant, en deuxième lieu, que lorsque la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement prévues aux articles L. 853-1 et L. 853-2 impose l'introduction dans un lieu privé à usage d'habitation, l'autorisation ne peut être donnée qu'après avis exprès de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, statuant en formation restreinte ou plénière ; que l'exigence de cet avis exprès préalable exclut l'application de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 821-5 ; que, lorsque cette introduction est autorisée après avis défavorable de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, le Conseil d'État est immédiatement saisi par le président de la commission ou par l'un des membres de celle-ci mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 831-1 ; que, sauf si l'autorisation a été délivrée pour la prévention du terrorisme et que le Premier ministre a ordonné sa mise en œuvre immédiate, la décision d'autorisation ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État ait statué ; qu'il résulte de ce qui précède que le législateur a entouré la mise en œuvre des techniques prévues aux articles L. 853-1 à L. 853-3, lorsqu'elles imposent l'introduction dans un lieu privé à usage d'habitation, de dispositions de nature à garantir que les restrictions apportées au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile ne revêtent pas un caractère manifestement disproportionné ;

74. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions contestées ne portent pas atteinte à la liberté individuelle ;

75. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les articles L. 853-1, L. 853-2 et L. 853-3 du code de la sécurité intérieure doivent être déclarés 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]**

(...)

- SUR 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 :

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 66 de la Constitution :

3. 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 ;

4. Considérant que les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permettent à l'autorité administrative, lorsque l'état d'urgence a été déclaré et si le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence l'a expressément prévu, « 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 » ; que les dispositions de la première phrase de son troisième alinéa permettent également à l'autorité administrative d'accéder, sur le lieu de la perquisition, à des données stockées dans un système informatique ; que, d'une part, ces mesures de perquisition, qui relèvent de la seule police administrative, y compris lorsqu'elles ont lieu dans un domicile, ne peuvent avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que, d'autre part, ces mesures n'affectent pas la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ; que, par suite, ces perquisitions administratives n'ont pas à être placées sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté ;

- SUR LA SECONDE PHRASE DU TROISIÈME ALINÉA DU PARAGRAPHE I DE L'ARTICLE 11 :

14. Considérant que les dispositions de la seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permettent à l'autorité administrative de copier toutes les données informatiques auxquelles il aura été possible d'accéder au cours de la perquisition ; que cette mesure est assimilable à une saisie ; que ni cette saisie ni l'exploitation des données ainsi collectées ne sont autorisées par un juge, y compris lorsque l'occupant du lieu perquisitionné ou le propriétaire des données s'y oppose et alors même qu'aucune infraction n'est constatée ; qu'au demeurant peuvent être copiées des données dépourvues de lien avec la personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ayant fréquenté le lieu où a été ordonnée la perquisition ; que, ce faisant, le législateur n'a pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée ; que, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions de la seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui méconnaissent l'article 2 de la Déclaration de 1789, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

15. Considérant qu'aux termes du 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 » ; que, si, 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, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et 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 ;

16. Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité de la seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 prend effet à compter de la date de la publication de la présente décision ; qu'elle peut être invoquée dans toutes les instances introduites à cette date et non jugées définitivement,

- **Décision n° 2016-567/568 OPC du 23 septembre 2016, M. Georges F. et autre [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II]**

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

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

8. Les mesures prévues par les dispositions contestées ne peuvent être ordonnées par le ministre de l'intérieur pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, ou par le préfet dans le département, que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence. L'état d'urgence peut être déclaré, en vertu de l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Toutefois, en ne soumettant le recours aux perquisitions à aucune condition et en n'encadrant leur mise en œuvre d'aucune garantie, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions du 1° de l'article



11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 15 avril 1960, qui méconnaissent l'article 2 de la Déclaration de 1789, doivent être déclarées contraires à la Constitution.