



Commentaire

Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018

M. Rouchdi B. et autre

(Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 décembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 415434, 415697 du 28 décembre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Rouchdi B. et la Ligue des droits de l'homme (LDH) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) et des mots « *ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au sixième alinéa de l'article L. 511-1 du même code, « *y compris dans les périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au premier alinéa de l'article L. 613-1 dudit code et « *ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1* » figurant au deuxième alinéa de l'article L. 613-2 du même code ainsi que des articles L. 227-1, L. 228-1 à L. 228-6, L. 229-1, L. 229-2, L. 229-4 et L. 229-5 du même code, dans la rédaction de ces articles résultant de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a :

- prononcé un non-lieu à statuer sur l'article L. 228-2 ;
- censuré les mots « *sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* » figurant à la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 228-5 et la deuxième phrase du dernier alinéa du même article L. 228-5, les mots « *des documents, objets ou* » figurant au premier alinéa de l'article L. 229-1, les mots « *objets, documents et* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 229-4 et les mots « *documents, objets ou* » et « *objets, documents ou* » figurant respectivement aux premier et second alinéas du paragraphe I de l'article L. 229-5 ;
- déclaré conformes à la Constitution sous différentes réserves d'interprétation l'article L. 226-1, les mots « *ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au sixième alinéa de l'article L. 511-1, les mots « *y compris dans les périmètres de protection institués en application de*

l'article L. 226-1 » figurant au premier alinéa de l'article L. 613-1, les mots « *ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1* » figurant à la première phrase du second alinéa de l'article L. 613-2 du CSI et le reste de l'article L. 228-5 ;

– déclaré conformes à la Constitution les articles L. 227-1 et L. 228-1, le reste de l'article L. 229-1, les troisième et dixième alinéas de l'article L. 229-2, le reste du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 229-4 et le reste de l'article L. 229-5.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'introduction des dispositions contestées

Les dispositions contestées sont issues de la loi 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui a créé de nouveaux chapitres au sein du CSI, aux articles L. 226-1 et suivants, consacrés aux « *Périmètres de protection* », aux « *Fermeture de lieux de culte* », aux « *Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance* » et aux « *Visites et saisies* ». Deux circulaires du ministre de l'intérieur et de la garde des sceaux, ministre de la justice, ont accompagné la mise en œuvre de ces dispositions¹ pour présenter la philosophie générale des mesures de police administrative ainsi introduites et souligner leur spécificité par rapport à celles de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Ces mesures sont en effet destinées à prendre le relais, en matière de lutte contre le terrorisme, de certaines mesures de police administrative mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence et, ainsi, en dotant l'État de prérogatives particulières lui permettant de faire face à une menace terroriste devenue pérenne, de faciliter la sortie de l'état d'urgence : « *Si le péril imminent prend un caractère durable, en particulier avec le développement de nouvelles formes de terrorisme, il devient nécessaire, pour tenir compte de cette appréciation de la menace, de doter l'État de nouveaux instruments permanents de prévention et de lutte contre le terrorisme, en réservant les outils de l'état d'urgence à une situation exceptionnelle* »².

Ce point a été particulièrement discuté lors des débats parlementaires, certains

¹ Circulaire du 31 octobre 2017 du ministre de l'intérieur aux préfets sur la mise en œuvre des articles 1 à 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ; circulaire du 16 novembre 2017 de la garde des sceaux aux magistrats de présentation des dispositions de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

² Exposé des motifs du projet de loi n° 587 (Sénat – 2016-2017), déposé au Sénat le 22 juin 2017, p. 5.

parlementaires dénonçant « *la contradiction d'un texte qui, tout en ayant pour objectif la sortie de l'état d'urgence, l'incorpore, en fait, de manière définitive dans la loi ordinaire* »³. Ainsi s'explique que la loi du 30 octobre 2017 ait été le plus souvent présentée, puis accueillie, comme une transposition, dans le droit commun, des moyens exceptionnels prévus dans le cadre de la loi du 3 avril 1955⁴.

Les dispositions présentées ci-après ne s'analysent cependant pas comme une transposition pure et simple des dispositions applicables sous le régime de l'état d'urgence, de même qu'il serait excessif de les ranger dans le droit commun applicable aussi bien en matière de police administrative que judiciaire. Si les mesures issues de la loi du 30 octobre 2017 s'écartent de la procédure pénale tant par leur localisation dans le CSI que par leur finalité préventive, en dépit de leur proximité avec certaines mesures d'investigation ou de sûreté applicables en ce domaine (comme les perquisitions ou l'assignation à résidence), elles ne s'intègrent pas non plus au droit commun de la police administrative. Il s'agit plutôt de règles spéciales de police administrative, exorbitantes du droit commun, dans la mesure où elles sont limitées à la prévention du terrorisme, *i.e.* à une manifestation particulière de troubles à l'ordre public, et s'ajoutent voire dérogent aux pouvoirs dont disposent préfets et ministre de l'intérieur en application des règles ordinaires de police administrative.

Les dispositions contestées se sont vues conférer « *un caractère expérimental* »⁵. Le législateur a ainsi entendu tenir compte de leur caractère « *particulièrement dérogatoire au droit commun* » pour « *légiférer en la matière avec prudence afin d'éviter la pérennisation de dispositifs attentatoires aux libertés individuelles* »⁶. Les dispositions contestées sont dès lors assorties d'un terme extinctif, fixé initialement au 31 décembre 2021, ramené par voie d'amendement en commission des lois de l'Assemblée nationale au 31 décembre 2020⁷.

2. – Les périmètres de protection

L'article L. 226-1 du CSI, unique article du chapitre VI, dédié aux périmètres de protection, confère au préfet la faculté d'instituer par arrêté motivé des zones ainsi désignées au sein desquelles l'accès et la circulation des personnes sont réglementés à des fins de sécurisation d'un lieu ou d'un événement exposé à un

³ M. le député Michel Castellani, *JOAN*, 1^{ère} séance du 26 septembre 2017, p. 2550.

⁴ Voir, parmi d'autres commentateurs, Jean-Baptiste Perrier, « La loi renforçant la lutte contre le terrorisme et l'atteinte à l'État de droit », *Recueil Dalloz*, 2018, p. 24.

⁵ Amendement n° COM-41 présenté par le rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, rapporteur, le 10 juillet 2017.

⁶ *Ibid.*

⁷ Amendements n°s CL283 présenté par le rapporteur de l'Assemblée Nationale, M. Raphaël Gauvain, CL84 présent par M. Olivier Dussopt le 8 septembre 2017, CL222 par Mme Marie Guévenoux le 9 septembre 2017.

risque terroriste.

Ces dispositions peuvent être rapprochées de celles du 2° de l'article 5 de la loi relative à l'état d'urgence donnant la faculté au préfet d'instituer des « *zones de protection et de sécurité* » (ZPS). Ce texte ne soumettait la création d'une ZPS à aucune autre condition que la déclaration de l'état d'urgence et ne prévoyait aucun encadrement des mesures susceptibles d'être prises à l'intérieur, ni garantie en faveur des individus concernés – raisons pour lesquelles le Conseil constitutionnel l'a censuré, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017, dans la décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018⁸.

Au contraire, l'article L. 226-1 du CSI fixe la finalité et les conditions de mise en œuvre des périmètres de protection.

* La finalité, tout d'abord, de la mesure est circonscrite à la prévention du terrorisme⁹. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 226-1, un périmètre de protection ne peut en effet porter que sur « *un lieu ou un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme, à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation* ». L'arrêté préfectoral doit donc être motivé par une telle finalité et s'attacher, en particulier, à montrer en quoi le lieu ou l'événement en cause apparaît, d'une part, « vulnérable » au regard du risque terroriste, d'autre part, susceptible d'attirer un nombre important de personnes. Au cours des travaux parlementaires, des événements tels que la COP21, l'Euro 2016 de football ou encore les marchés de Noël ont pu être cités en exemple pour justifier l'instauration de périmètres de protection, dans le prolongement de ce qui avait été fait avec les ZPS sous l'état d'urgence.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions contestées, le 31 octobre 2017, la pratique montre que les périmètres de protection institués ou renouvelés par arrêté préfectoral ont été motivés tantôt par l'affluence suscitée par certains événements¹⁰, tantôt par la menace pérenne à laquelle certains lieux paraissent exposés compte tenu de leur fréquentation soutenue¹¹. Au 2 mars 2018, la mission

⁸ Décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, *Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre (Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence)*.

⁹ En ce sens, la circulaire précitée du 16 novembre 2017 affirme que « *(les) dispositions relatives au périmètre de protection n'ont pas de finalité répressive* » (p. 2).

¹⁰ Un arrêté préfectoral du 8 décembre 2017 a, par exemple, motivé le périmètre de protection établi à l'occasion de l'hommage populaire rendu à l'artiste Johnny Hallyday le 9 décembre 2017 par le fait que cet événement organisé dans la capitale devait « *accueillir plusieurs centaines de milliers de personnes qui, dans le contexte actuel de menace très élevée, sont susceptibles de constituer une cible privilégiée pour des actes de nature terroriste, ainsi que la cérémonie elle-même* ».

¹¹ Tel est le cas, en particulier, des enceintes de plusieurs gares ferroviaires (la Gare du Nord à Paris, la Gare SNCF Lille Europe) et du Grand port maritime de Dunkerque pour lesquels des arrêtés ont établi et renouvelé mensuellement un périmètre de protection.

de contrôle parlementaire de la loi du 30 octobre 2017 recensait au total cinquante-sept périmètres de protection institués ou renouvelés depuis l'entrée en vigueur de la loi, ce qui en fait la mesure la plus utilisée¹².

S'agissant, ensuite, des conditions de mise en œuvre des périmètres de protection, le dernier alinéa de l'article L. 226-1 du CSI fixe la durée maximale de validité de l'arrêté préfectoral à un mois, mais permet son renouvellement au-delà « *si les conditions prévues au premier alinéa continuent d'être réunies* ». En pratique, les durées retenues par les préfets sont variables. L'article L. 226-1 ne délimite pas formellement l'étendue géographique de la zone au sein de laquelle l'accès et la circulation des personnes peuvent être réglementés, mais il impose au préfet de définir le périmètre et d'en limiter l'étendue aux seuls « lieux exposés à la menace et à leurs abords ainsi que ses points d'accès ». Le troisième alinéa du texte ajoute que l'étendue et la durée de la mesure doivent être « *adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances* ».

Enfin, le contenu de la mesure doit être précisé par l'arrêté préfectoral auquel l'article L. 226-1 impose certaines limites :

– de manière générale, les règles d'accès et de circulation des personnes dans le périmètre doivent être adaptées aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale ;

– les opérations de vérification auxquelles les personnes sont susceptibles d'être soumises pour accéder ou circuler dans le périmètre de protection doivent être fixées par l'arrêté et se limiter à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ou encore à la visite des véhicules, « *à l'exclusion de toute autre* » vérification. Il en résulte que des contrôles d'identité, par exemple, ne peuvent pas être ordonnés par le préfet sur le fondement de ces dispositions, même si la circulaire du 16 novembre 2017 indique qu'ils peuvent se conjuguer avec les opérations précitées en application des règles prévues à cet effet par le code de procédure pénale (CPP) ;

– les catégories d'agents habilités à procéder à ces vérifications doivent être désignées par le préfet, qui peut autoriser non seulement les officiers de police judiciaire (OPJ) et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire (APJ) et certains agents de police judiciaire adjoints (APJA), mais aussi des agents de

¹² Données chiffrées sur les mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (au 2 mars 2018) : [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/\(block\)/45410](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/(block)/45410)

police municipale¹³, voire des agents de sécurité privée¹⁴, à procéder à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. La visite des véhicules est en revanche réservée aux OPJ, APJ et APJA ;

– quelle que soit la vérification accomplie par les agents habilités, le consentement des personnes est érigé en exigence préalable indispensable. Toutefois l'acceptation de la vérification conditionne indirectement l'accès et la circulation au sein du périmètre de protection puisque les personnes qui refusent de s'y soumettre doivent se voir interdire l'accès à ce périmètre ou être reconduites d'office à l'extérieur de celui-ci. Aucune sanction pénale n'a en revanche été prévue à l'encontre d'une personne qui refuserait de se soumettre aux contrôles prévus pour l'accès à un périmètre de protection ou en son sein.

Enfin, l'article L. 226-1 du CSI prévoit dans son deuxième alinéa que l'arrêté instituant un périmètre de protection doit être transmis sans délai au procureur de la République et communiqué au maire de la commune.

3. – La fermeture des lieux de culte

* L'article L. 227-1 du CSI prévoit que la fermeture des lieux de culte ne peut intervenir qu'« *aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* ».

Les lieux de culte pouvant être fermés sont ceux dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes.

* La fermeture des lieux de culte est prononcée par le préfet, par arrêté motivé, à l'issue de la procédure contradictoire visée aux articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration¹⁵.

Cette fermeture « *doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée* ». Sa durée ne peut excéder six mois.

¹³ Sous réserve de l'accord du maire (article L. 226-1, alinéa 5, du CSI). La conséquence en est tirée à l'article L. 511-1 du CSI (dispositions contestées).

¹⁴ En vertu du renvoi opéré au 1° de l'article L. 611-1 du CSI. La conséquence en est tirée aux articles L. 613-1 et L. 613-2 du CSI (dispositions contestées).

¹⁵ La décision n'intervient « *qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique* » (article L. 122-1) ; l'article suivant précise que « *Les mesures [...] à caractère de sanction ne peuvent intervenir qu'après que la personne en cause a été informée des griefs formulés à son encontre et a été mise à même de demander la communication du dossier la concernant* ».

Cette durée de fermeture a été présentée, dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, comme devant « être mise à profit par les gestionnaires du lieu de culte pour en corriger le fonctionnement (par exemple changement du prêcheur, mise en place de mesures de surveillance pour éviter la constitution de groupes dissidents, condamnation explicite des actions terroristes et des thèses véhiculées par les organisations terroristes...) »¹⁶.

Était également mise en avant la nécessité de « prendre en compte la question du sort des fidèles pendant la durée de la fermeture : l'autorité administrative doit tenir compte de la possibilité pour ceux-ci d'être accueillis dans d'autres lieux de culte existant dans le voisinage, possibilité contrôlée par le juge pour apprécier la proportionnalité de la mesure, et du risque de création de lieux de culte alternatifs, plus ou moins encadrés (chapiteaux ou salles mis à disposition des fidèles ou prières de rue) qui engendrent alors d'autres troubles à l'ordre public ou poursuivent ceux à l'origine de la fermeture »¹⁷. Aucun élément en ce sens n'apparaît toutefois dans la loi.

L'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office.

La violation d'une mesure de fermeture des lieux de culte constitue un délit puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende¹⁸, l'infraction n'apparaissant constituée « qu'à l'issue d'un délai suffisant permettant [au responsable du lieu de culte] de procéder à la fermeture »¹⁹.

* Si une personne y ayant un intérêt saisit le tribunal administratif dans le délai d'exécution d'une demande en référé-liberté, la mesure de fermeture est suspendue dans les conditions suivantes :

- jusqu'à la décision du juge informant les parties qu'il ne tiendra pas d'audience publique, ce qui signifie que le recours sera rejeté comme non urgent ou manifestement irrecevable ou mal fondé²⁰ ;
- si le juge décide, à l'inverse, de tenir une audience publique afin d'examiner le recours, l'exécution de la mesure est alors suspendue jusqu'à la décision du juge sur le référé, qui doit intervenir dans les 48 heures.

Le législateur a en effet considéré que le choix de tenir une audience publique

¹⁶ Article 2 de l'étude d'impact du 20 juin 2017, p. 35.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Article L. 227-2 du code de la sécurité intérieure.

¹⁹ Voir la circulaire du 16 novembre 2017 précitée, p. 2.

²⁰ Sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, qui dispense alors le juge de respecter une procédure contradictoire et d'organiser une audience publique.

était pertinent puisqu'il rendait compte de l'appréciation, par le juge, du caractère *a priori* sérieux du recours, même si ceci ne préjuge pas de sa réponse effective. Ainsi, ces dispositions aboutissent en pratique à rendre le recours suspensif dès lors qu'il apparaît sérieux.

* Depuis l'entrée en vigueur des dispositions contestées, le 31 octobre 2017, trois mesures de fermeture de lieux de culte ont été décidées, qui étaient toujours en cours au 2 mars 2018²¹.

4. – Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

Les articles L. 228-1 à L. 228-7 du CSI s'inspirent des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, consacré aux assignations à résidence, ainsi que « *de celles que la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, a prévu pour assurer le contrôle administratif des personnes de retour sur le territoire national après s'être rendues ou avoir tenté de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes* »²².

Leur objectif est d'« *opérer une surveillance des personnes répondant à de stricts critères législatifs liés au terrorisme dans des conditions assurant la proportionnalité de ces mesures* »²³, le dispositif ainsi instauré « *défini[ssant] un régime juridique beaucoup plus strict que celui de la loi du 3 avril 1955, s'agissant à la fois des finalités que des personnes concernées* »²⁴.

a. – Les finalités et conditions de recours aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

Ces conditions sont prévues à l'article L. 228-1 du CSI, qui pose également les finalités desdites mesures. Celles-ci ont ainsi pour seule fin la prévention de la commission d'actes de terrorisme.

²¹ Données chiffrées sur les mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (au 2 mars 2018) : [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/\(block\)/45410](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/(block)/45410)

²² Exposé des motifs du projet de loi, préc.

²³ Étude d'impact jointe au projet de loi n° 587 (Sénat – 2016-2017), préc., p. 39.

²⁴ *Ibid.*, p. 40.

L'article pose deux conditions cumulatives quant aux personnes visées par ces mesures :

- des personnes pour lesquelles il existe « *des raisons sérieuses de penser* » que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ;
- des personnes qui :
 - soit entrent en relation de manière habituelle avec des personnes ou organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
 - soit soutiennent, diffusent, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes.

Suivant les termes de l'étude d'impact du projet de loi, doit « *être apportée la preuve d'une radicalisation de l'intéressé à des fins terroristes constitutive d'une menace d'une particulière gravité* »²⁵.

b. – Les modalités des mesures

Quatre types de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance peuvent être prononcées à l'encontre des personnes entrant dans le champ d'application de l'article L. 228-1.

* La première de ces mesures est l'assignation à résidence définie à l'article L. 228-2 du CSI, sur laquelle le Conseil constitutionnel s'est prononcée dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, *Farouk B.* Cette mesure recouvre :

- l'obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune (1°). Ce périmètre doit permettre à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et peut, pour cette raison, s'étendre aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ;
- l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une présentation quotidienne (2°) ;
- l'obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de ce lieu (3°).

Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de trois mois. Au-delà d'une durée

²⁵ Étude d'impact précitée, p. 41.

cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires.

La durée totale cumulée de ces obligations ne peut excéder douze mois.

* La deuxième mesure est l'assignation à résidence avec placement sous surveillance électronique mobile (plus communément qualifié de « *placement sous bracelet électronique* »). Elle résulte de la combinaison de l'article L. 228-2 précité et de l'article L. 228-3 et répond aux mêmes conditions que l'assignation à résidence précitée à trois exceptions près :

- le placement sous bracelet électronique est subordonné à l'accord écrit de la personne ;

- il se substitue à l'obligation de présentation aux services de gendarmerie ou de police. Le bracelet électronique ne peut être utilisé pour localiser la personne, sauf lorsqu'elle a quitté son périmètre d'assignation ou en cas de fonctionnement altéré dudit dispositif ;

- le périmètre géographique d'assignation à résidence ne peut alors être inférieur au territoire du département.

* La troisième mesure est définie à l'article L. 228-4 du CSI. Elle est alternative à l'assignation à résidence et recouvre deux obligations et une interdiction :

- une obligation de déclarer son domicile et tout changement de celui-ci ;

- une obligation de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé – ce dernier ne pouvant alors être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile ;

- une interdiction de paraître en certains lieux. Cette interdiction ne peut inclure le domicile des personnes concernées. Elle doit aussi tenir compte de leur vie familiale et professionnelle.

Ces obligations peuvent être prononcées pour une première durée maximale de six mois – plus longue, donc, que celle de l'assignation à résidence –, ainsi que dans la même limite maximale de douze mois.

* La dernière mesure, prévue à l'article L. 228-5 du CSI, est une interdiction de fréquenter certaines personnes. Elle peut s'ajouter aux mesures précédentes. L'interdiction n'est toutefois susceptible de porter que sur des personnes nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur

comportement constitue une menace pour la sécurité publique. Elle peut être prononcée pour la même durée de six mois que les autres mesures de contrôle administratif et de surveillance, hors assignation à résidence, et est soumise à la même exigence d'apporter la preuve d'éléments nouveaux ou complémentaires au-delà d'une durée cumulée de six mois.

Lors de l'examen du texte, la commission des lois devant le Sénat a suggéré de préciser l'interdiction, qui n'aurait alors visé que des personnes « *dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste* »²⁶. Le Gouvernement a tenté de revenir à la formulation initiale, d'abord devant le Sénat²⁷ puis avec davantage de succès devant la commission des lois de l'Assemblée nationale. La justification avancée de ce retour à une formulation plus générale est celle de « *la porosité évidente entre terrorisme, criminalité organisée et grand banditisme, et afin de ne pas restreindre l'efficacité de la mesure* »²⁸.

L'ensemble de ces mesures doivent faire l'objet de décisions du ministre de l'intérieur écrites et motivées (article L. 228-6 du CSI).

L'article L. 228-7 du CSI prévoit que le fait de se soustraire aux obligations ainsi fixées est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

c. – Les recours

En vertu de l'article L. 228-6 du CSI, le ministre de l'intérieur ou son représentant doit permettre à la personne objet de la mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours à compter de la notification de la décision. Cette exigence ne joue pas pour le placement sous surveillance électronique mobile puisque, en tout état de cause, une telle mesure ne peut être prononcée qu'avec l'accord exprès de l'intéressé.

Les modalités d'exercice du recours contre ces décisions tiennent compte de leur durée particulière. Ainsi, la mesure d'assignation à résidence étant prononcée pour une durée de trois mois, renouvelable jusqu'à atteindre un an, le législateur avait initialement réduit à un mois, à partir de la notification de la décision, la durée d'exercice du recours en annulation pour excès de pouvoir, le tribunal administratif devant alors se prononcer dans un délai de deux mois seulement (dernier alinéa de l'article L. 228-2 du CSI, censuré partiellement par le Conseil dans sa décision n° 2017-691 QPC, voir *infra*).

²⁶ Amendement COM-32 (voir le rapport n° 629 (2016-2017) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 juillet 2017).

²⁷ Amendement n° 69 rectifié (voir le compte-rendu des débats – séance du 18 juillet 2017).

²⁸ Rapport n° 164 de M. Raphaël Gauvain, fait au nom de la commission des lois, déposé le 14 septembre 2017.

À l'inverse, pour les interdictions de paraître ou de fréquenter, qui peuvent être prononcées pour une durée de six mois, le délai de recours de droit commun de deux mois à compter de la notification de la décision s'applique. Le juge administratif doit toutefois se prononcer dans un délai de quatre mois (dernier alinéa de l'article L. 228-4 du CSI).

Le législateur a prévu que le renouvellement de ces mesures puisse faire l'objet d'un recours suspensif. Toute décision de renouvellement doit en effet être notifiée à l'intéressé au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur. Si cette personne saisit le juge administratif d'un référé-liberté dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, la mesure ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande. Conformément au droit commun, le juge des référés ne sanctionne que les atteintes graves et manifestement illégales à une liberté fondamentale²⁹. Cette disposition apporte peu au droit commun, puisque le juge administratif saisi d'un référé-liberté doit en tout état de cause statuer dans un délai de quarante-huit heures, et rend donc sa décision avant l'entrée en vigueur du renouvellement. La seule garantie supplémentaire, par rapport au droit commun, est donc l'obligation de notifier les décisions de renouvellement des mesures en cause cinq jours avant leur entrée en vigueur.

Dans sa décision précitée n° 2017-691 QPC, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré ce dispositif, s'agissant de l'assignation à résidence prévue à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure (*cf. infra*)

5. – Les visites et saisies

Les « *visites et saisies* » prévues par les articles L. 229-1 à L. 229-6 du CSI s'inspirent des perquisitions administratives prévues par la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence. Toutefois, le législateur s'est efforcé de rapprocher les conditions de leur mise en œuvre, de leur contrôle et les voies de recours avec celles applicables aux visites domiciliaires menées en matière pénale.

a. – Les conditions de mise en œuvre des visites et saisies

* L'autorité compétente pour décider des visites et saisies et en assurer le contrôle est le préfet (premier alinéa de l'article L. 229-1 du CSI).

Toutefois, une différence importante avec l'état d'urgence tient, d'une part, au fait que le préfet est tenu de saisir à cette fin le juge des libertés et de la détention

²⁹ Article L. 521-2 du code de justice administrative.

(JLD) du tribunal de grande instance de Paris. L'autorisation de ce magistrat du siège, qui intervient alors au titre de ses compétences « *en matière non répressive* » (article L. 213-8 du code de l'organisation judiciaire) est requise tant pour la visite que pour la saisie subséquente des données susceptibles d'être appréhendées. Elle doit être motivée par la seule finalité de prévenir la commission d'actes de terrorisme et être fondée sur l'existence de soupçons vis-à-vis de la personne « ciblée » et du lieu en cause (premier alinéa de l'article L. 229-1 du CSI).

La saisine du JLD doit, d'autre part, être précédée d'une information du procureur de la République de Paris et du procureur de la République territorialement compétent, qui reçoivent tous les éléments relatifs à ces opérations. L'ordonnance leur est communiquée. La compétence territoriale spéciale du JLD et du procureur de la République de Paris est justifiée par la compétence nationale et concurrente des juridictions parisiennes en matière de terrorisme.

L'ordonnance du JLD, rendue après avis du procureur de la République de Paris, doit être écrite et motivée et mentionner un certain nombre d'informations au nombre desquelles figure la « *faculté pour l'occupant des lieux ou son représentant de faire appel à un conseil de son choix, sans que l'exercice de cette faculté n'entraîne la suspension des opérations autorisées* » (dernier alinéa de l'article L. 229-1 du CSI).

* Selon le premier alinéa de l'article L. 229-1 du CSI, le préfet peut requérir la visite d'« *un lieu ainsi que la saisie des documents, objets ou données qui s'y trouvent, aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ».

On retrouve les conditions cumulatives posées par la loi du 30 octobre 2017 quant aux personnes visées par les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (article L. 228-1 du CSI exposé ci-dessus et analysé au paragraphe 15 de la décision n° 2017-691 QPC précitée). Pour qu'une visite soit autorisée par le JLD, il faut donc que soit, là aussi, « *apportée la preuve d'une radicalisation de l'intéressé à des fins terroristes constitutive d'une menace d'une particulière*

gravité »³⁰.

L'article L. 229-1 se contente de faire référence à « *un lieu* » pour permettre une visite en application des dispositions contestées. La mesure est donc susceptible de se dérouler non seulement au domicile de la personne ciblée, mais aussi en tout autre lieu fréquenté par celle-ci dès lors qu'elle entretient des relations avec d'autres personnes appartenant à une mouvance terroriste ou qu'elle manifeste des velléités en ce sens. Seuls sont exclus du périmètre des perquisitions certains lieux « protégés », qui sont affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes et les domiciles des personnes en cause³¹.

b. – Le déroulement des visites et saisies

* L'article L. 229-2 du CSI régit le déroulement de la visite une fois obtenue l'autorisation du JLD.

L'ordonnance prise par ce magistrat est notifiée sur place au moment de la visite à l'occupant des lieux ou à son représentant. En l'absence de l'une ou l'autre de ces personnes, la notification a lieu après les opérations, en principe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

La visite se déroule en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister du conseil de son choix (sans toutefois, comme indiqué précédemment, que le temps nécessaire à sa venue fasse obstacle au démarrage de l'opération). En l'absence de l'occupant ou de son représentant, les agents chargés de la visite doivent désigner deux témoins qui ne sont pas placés sous leur autorité, à l'instar de ce que prévoit notamment le deuxième alinéa de l'article 57 du CPP dans le cadre d'une enquête pénale de flagrance.

C'est également dans le prolongement des règles de droit commun de l'enquête policière que le quatrième alinéa de l'article L. 229-2 du CSI pose en principe que la visite ne peut être commencée ni avant six heures ni après vingt-et-une heures. Une dérogation permettant la conduite d'une visite nocturne est néanmoins prévue, sur autorisation expresse, écrite et motivée du JLD, fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération.

Si la visite est accomplie, sur le « terrain », par des agents administratifs habilités, le JLD en assure le contrôle à distance et au besoin sur place, quitte à délivrer une commission rogatoire au JLD du TGI dans le ressort duquel s'effectue la visite si

³⁰ Étude d'impact précitée, p. 41.

³¹ Article L. 229-1, alinéa 2, du CSI.

celle-ci a lieu en dehors de Paris. Le chef de service en charge de la visite doit à cet égard nommer l'OPJ territorialement compétent présent sur les lieux, qui est chargé d'assister à ces opérations et de tenir informé le JLD de leur déroulement (quatrième alinéa de l'article L. 229-1 du CSI). Ce dernier peut décider à tout moment, sur saisine de l'occupant des lieux ou de son représentant, ou de son propre chef, la suspension ou l'arrêt de la visite.

Le compte rendu de la visite est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite dans un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignait les constatations effectuées. Ce procès-verbal est signé par ces agents, l'OPJ présent sur place³² ainsi que l'occupant des lieux ou, le cas échéant, son représentant ou les témoins. Une copie lui est remise ou adressée par voie postale, tandis que l'original du procès-verbal est adressé au juge qui a autorisé la visite.

L'article L. 229-2 du CSI organise deux passerelles immédiates vers d'autres voies procédurales :

– la première, vers l'ouverture d'une enquête de police judiciaire lorsqu'une infraction est constatée à l'occasion de la visite : l'OPJ présent sur les lieux doit alors en dresser procès-verbal, procéder à toute saisie utile et en informer sans délai le procureur de la République territorialement compétent (sixième alinéa de l'article L. 229-2). Dans un tel cas de « judiciarisation » de la procédure, la personne visée par une information judiciaire pourra, le cas échéant, invoquer la nullité à l'encontre de l'opération de visite domiciliaire sur le fondement de l'article 173 du CPP³³ ;

– la seconde constitue un prolongement de la visite initialement autorisée lorsque celle-ci a permis la découverte d'« éléments révélant l'existence d'autres lieux répondant aux conditions fixées au premier alinéa de l'article L. 229-1 » : dans cette hypothèse, et s'il y a urgence à agir, les agents compétents peuvent être autorisés sur-le-champ par le juge qui a pris l'ordonnance à procéder sans délai à la visite de ces lieux (dixième alinéa de l'article L. 229-2). Le JLD donne alors son autorisation « en cas d'urgence par tout moyen », ce qui peut donc exclure l'ordonnance écrite et motivée et l'avis du procureur de la République normalement requis par l'article L. 229-1.

³² Le septième alinéa de l'article L. 229-2 du CSI autorise ces agents à s'identifier par leur numéro d'immatriculation administrative, leur qualité et leur service ou unité d'affectation. Le juge qui a autorisé la visite et les juridictions de jugement saisies à cet effet conservent néanmoins la possibilité d'accéder aux nom et prénom de ces agents.

³³ Dont l'avant-dernier alinéa a été modifié à cette fin par le paragraphe II de l'article 4 de la loi du 30 octobre 2017.

* L'article L. 229-4 du CSI aménage une procédure de retenue administrative, sur le modèle de la vérification de la situation administrative des personnes dont le comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste, introduite par la loi du 3 juin 2016³⁴, et de la retenue susceptible d'accompagner une perquisition administrative menée sous l'état d'urgence (depuis la loi du 21 juillet 2016), lesquelles s'inspiraient déjà partiellement de la vérification d'identité prévue par l'article 78-3 du CPP.

Cette procédure permet à l'OPJ présent sur les lieux de retenir sur place la personne dont la fréquentation du lieu a suscité la visite (et non toute personne présente sur les lieux), « *lorsqu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur le lieu de la visite ayant un lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant justifié la visite* » (alinéa premier de l'article L. 229-4). Comme dans les autres cadres d'application de ce type de mesures, la retenue est limitée au temps strictement nécessaire au déroulement des opérations, sans pouvoir excéder une durée de quatre heures à compter du début de la visite (soit la même durée que la vérification d'identité prévue à l'article 78-3 du CPP).

Le JLD du TGI de Paris doit être informé sans délai de la mesure et peut y mettre fin à tout moment. Son accord exprès est requis lorsque la retenue concerne un mineur³⁵.

La personne retenue est immédiatement informée par l'OPJ ou, sous le contrôle de celui-ci, par un APJ du fondement légal de la mesure, de sa durée maximale et du fait qu'elle ne peut donner lieu à une audition, ainsi que des droits dont elle bénéficie : droit de garder le silence, droit de faire prévenir toute personne de son choix ainsi que son employeur (1° à 4° du paragraphe II de l'article L. 229-4 du CSI). L'OPJ peut néanmoins s'opposer, avec l'accord du JLD, à l'exécution de ce dernier droit s'il l'estime nécessaire. À défaut, et sauf circonstances insurmontables, l'OPJ doit accomplir les diligences nécessaires dans les deux heures à compter du moment où la personne a formulé sa demande de faire prévenir un proche et son employeur.

Les motifs et le déroulement de la retenue sont transcrits dans un procès-verbal par l'OPJ, qui transmet l'original au JLD et une copie à l'intéressé. Si la retenue est suivie d'un placement en garde à vue, la durée de celle-ci est amputée de celle de la retenue (paragraphe III de l'article L. 229-4 du CSI).

³⁴ Article 78-3-1 du CPP.

³⁵ Auquel cas le troisième alinéa de l'article L. 229-4 du CSI prévoit que le mineur doit être assisté de son représentant légal, sauf impossibilité dûment justifiée.

* L'article L. 229-5 du CSI encadre les conditions de saisie et d'exploitation des documents, objets ou données intéressant les investigations. Le législateur s'est là aussi principalement inspiré des dispositions relatives aux perquisitions administratives menées dans le cadre de l'état d'urgence.

Il peut être procédé à la saisie de ces documents, ainsi qu'à celle des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la visite 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 visite.

Ces opérations sont réalisées en présence de l'OPJ. Le procès-verbal relatif au déroulement de la visite, prévu à l'article L. 229-2 du CSI, indique les motifs de la saisie et dresse l'inventaire des objets, documents ou données saisis. Une copie en est remise à la personne en cause ainsi qu'au juge ayant délivré l'autorisation. Les éléments saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la visite. À compter de la saisie, nul n'y a accès avant l'autorisation du juge.

Les dispositions contestées substituent à l'intervention du juge des référés prévue dans le cadre de l'état d'urgence celle du JLD pour autoriser l'exploitation des données saisies ou pour prolonger celle-ci en cas de besoin, dans les deux cas à la demande de l'autorité administrative. Le JLD 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. L'autorisation ne peut porter sur des « *éléments dépourvus de tout lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant justifié la visite* ».

Si le JLD autorise l'exploitation des données, celles-ci ainsi que les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la visite et à la saisie pendant le temps strictement nécessaire à leur exploitation. Les systèmes informatiques ou équipements terminaux 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, saisi dans ce délai, a autorisé l'exploitation des données qu'ils contiennent. Les données copiées sont détruites à l'expiration d'un délai maximal de trois mois à compter de la date de la visite ou de la date à laquelle le juge, saisi dans ce délai, en a autorisé l'exploitation. Si l'exploitation des données et des supports saisis conduit à la constatation d'une infraction, ces données et supports sont conservés selon les règles applicables en matière de procédure pénale.

Si le JLD refuse l'exploitation des données et que sa décision devient irrévocable (*cf. infra* les recours à l'encontre de la décision d'autorisation du juge), les

données copiées sont détruites et les supports saisis sont restitués, dans l'état dans lequel ils ont été saisis, à leur propriétaire.

c. – Les recours à l'encontre des visites et saisies

Plusieurs recours sont prévus par les articles L. 229-3, L. 229-5 et L. 229-6 du CSI pour permettre de contester, selon les cas, la visite et la saisie ainsi que la régularité du déroulement de ces opérations, l'exploitation des données saisies ou encore les dommages causés à l'occasion de ces opérations. Les articles L. 229-3 et L. 229-6 ont été exclus du champ de la QPC par le Conseil d'État dans sa décision de renvoi précitée.

– En application de l'article L. 229-9 du CSI, la personne en cause peut contester l'ordonnance du JLD ayant autorisé la visite et la saisie ainsi que le déroulement de ces opérations devant le premier président de la cour d'appel de Paris dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance, sans qu'il soit imposé aux parties de constituer avocat. Cet appel n'est pas suspensif. L'ordonnance du premier président de la cour d'appel de Paris est susceptible d'un pourvoi en cassation dans un délai de quinze jours.

– Aux termes du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 229-5 du CSI, l'ordonnance du JLD autorisant l'exploitation des données saisies peut faire l'objet, dans un délai de quarante-huit heures, d'un appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris. Cet appel n'est pas non plus suspensif. Le premier président statue dans un délai de quarante-huit heures. L'ordonnance du premier président de la cour d'appel de Paris est susceptible d'un pourvoi en cassation dans un délai de quinze jours selon les règles prévues par le code de procédure pénale.

– L'article L. 229-6 du CSI réserve aux juridictions de l'ordre judiciaire la compétence pour connaître du contentieux indemnitaire résultant des mesures de visite et de saisie, dans les conditions prévues à l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire relatif à la responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice.

B. – Origine de la QPC et question posée

Deux requérants étaient à l'origine de la QPC.

M. Rouchdi B. avait formé un référé-liberté aux fins de suspension de l'exécution de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 31 octobre 2017 ayant pris à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance. À cette occasion, il avait soulevé une QPC portant sur les articles L. 228-1 et L. 228-2

du CSI.

Par une ordonnance du 3 novembre 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble avait décidé de transmettre la QPC au Conseil d'État.

La LDH avait formé un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la circulaire du ministre de l'intérieur du 31 octobre 2017 relative à la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017. La LDH avait soulevé, dans le même temps, une QPC portant sur les quatre séries de dispositions suivantes :

– l'article L. 226-1 du CSI relatif aux périmètres de protection et les mots « *ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au sixième alinéa de l'article L. 511-1, les mots « *y compris dans les périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* » figurant au premier alinéa de l'article L. 613-1 et les mots « *ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1* » figurant au deuxième alinéa de l'article L. 613-2 ;

– les articles L. 227-1 et L. 227-2 du CSI relatifs aux mesures de fermeture des lieux de culte ;

– les articles L. 228-1 à L. 228-7 du CSI relatifs aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ;

– les articles L. 229-1 à L. 229-6 du CSI relatifs aux mesures de visites et de saisies.

Par la décision précitée du 28 décembre 2017, le Conseil d'État a joint ces deux questions et les a renvoyées au Conseil constitutionnel aux motifs que :

– s'agissant des périmètres de protection régis par l'article L. 226-1 du CSI, le moyen tiré de ce que les dispositions de cet article, ainsi que les références qui y sont faites au sixième alinéa de l'article L. 511-1 de ce code, au premier alinéa de l'article L. 613-1 et au deuxième alinéa de l'article L. 613-2 « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment à la liberté d'aller et venir, soulève une question qui présente un caractère sérieux* » ;

– s'agissant des mesures de fermeture des lieux de culte susceptibles d'être ordonnées sur le fondement de l'article L. 227-1 du CSI, le moyen tiré de ce que les dispositions du premier de ces articles « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à la liberté de culte, soulève une question sérieuse* ». En revanche, le Conseil d'État a jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC invoquée à l'encontre de l'article

L. 227-2, les dispositions de ce second article n'étant pas applicables au litige dont le Conseil d'État a été saisi dès lors que « *la requête formée devant le Conseil d'État tend[ait] à l'annulation pour excès de pouvoir d'une circulaire adressée aux préfets par le ministre d'État, ministre de l'intérieur, qui n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de prescrire à ses destinataires de mettre en œuvre ces dispositions pénales* » ;

– s'agissant des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance régies par les articles L. 228-1 à L. 228-7 du CSI, que le moyen tiré de ce que, à l'exception du dernier de ces articles, les dispositions contestées « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à la liberté d'aller et venir, soulève une question qui présente un caractère sérieux* ». En revanche, le Conseil d'État a jugé, *mutatis mutandis*, qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer la QPC invoquée à l'encontre de l'article L. 228-7, les dispositions de cet article n'étant pas applicables au litige dès lors que « *la requête formée par la Ligue des droits de l'homme devant le Conseil d'État tend[ait] à l'annulation pour excès de pouvoir d'une circulaire adressée aux préfets par le ministre d'État, ministre de l'intérieur, qui n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de prescrire à ses destinataires de mettre en œuvre ces dispositions pénales* » ;

– et, s'agissant des visites et saisies régies par les dispositions des articles L. 229-1 à L. 229-6 du CSI, que le moyen tiré de ce que les dispositions des articles L. 229-1, L. 229-2, L. 229-4 et L. 229-5 « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit au respect de la vie privée, soulève une question sérieuse* ». En revanche, le Conseil d'État a jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer la QPC portant sur les articles L. 229-3 et L. 229-6, qui n'étaient pas applicables au litige dès lors que « *la circulaire contestée devant le Conseil d'État n'évoque pas l'exercice des voies de recours organisées par l'article L. 229-3 du code de la sécurité intérieure, non plus que le contentieux indemnitaire que l'article L. 229-6 attribue aux juridictions judiciaires* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Questions préalables

1. – Les griefs

Le premier requérant n'avait pas déposé d'observations devant le Conseil constitutionnel. Dans ses écritures devant le juge du filtre, il dénonçait la violation, par les articles L. 228-1 et L. 228-2 sur l'assignation à résidence, de la séparation des pouvoirs (en ce que le contrôle de ces mesures aurait dû échoir au juge judiciaire), de la liberté d'opinion (en ce que l'article L. 228-1 réprime le fait d'adhérer de manière privée à une idéologie), de la liberté d'aller et de venir et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Il

dénonçait également l'incompétence négative du législateur (paragr. 19 de la décision commentée).

L'association requérante avait distingué ses griefs suivant les mesures contestées :

– S'agissant, en premier lieu, des périmètres de protection, l'association requérante soutenait que l'article L. 226-1 du CSI ne définissait pas avec suffisamment de précision les conditions de mise en place par le préfet des périmètres de protection. Elle reprochait également à ces dispositions de ne pas comporter les garanties légales appropriées permettant d'encadrer les opérations de contrôle de l'accès et de la circulation, les palpations de sécurité et les fouilles de bagages et de véhicules effectuées dans ces périmètres. Ce défaut de garanties légales privait, selon elle, les personnes faisant l'objet de ces mesures de la possibilité de bénéficier d'un contrôle juridictionnel effectif. Il en résultait, selon elle, une violation de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du droit à un recours juridictionnel effectif, ainsi qu'une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence de nature à affecter ces mêmes droits et libertés (paragr. 16).

Par ailleurs, les parties avaient été avisées que le Conseil constitutionnel était susceptible de relever d'office, d'une part, le grief tiré de ce que, en ne précisant pas les critères en fonction desquels sont mises en œuvre, au sein des périmètres de protection, les opérations de contrôle de l'accès et de la circulation, de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages et de visites de véhicules, les dispositions de l'article L. 226-1 du CSI méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi. Le Conseil avait, d'autre part, informé les parties qu'il était susceptible de relever d'office le grief tiré de ce que, en permettant de confier à des agents exerçant des activités privées de sécurité la mise en œuvre de certaines opérations de contrôle au sein des périmètres de protection, ces dispositions méconnaîtraient les exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (paragr. 17).

– S'agissant des mesures de fermeture des lieux de culte susceptibles d'être ordonnées sur le fondement de l'article L. 227-1 du CSI, l'association requérante soutenait qu'en permettant à l'autorité administrative de fermer des lieux de culte, pour prévenir la commission d'actes de terrorisme, à raison de certains propos, idées, théories ou activités qui s'y tiennent, l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure méconnaissait la liberté religieuse, la liberté d'expression et de communication, le droit d'expression collective des idées et des opinions, la liberté d'association et le droit à un recours juridictionnel effectif. Elle dénonçait, à cet égard, l'imprécision de la notion d'« *idées ou théories* » et le fait que la provocation « *à la haine ou à la discrimination* », qui peut justifier la fermeture du lieu de culte, ne présente pas nécessairement de lien avec la prévention du

terrorisme. Elle reprochait également à ce titre au législateur de ne pas avoir interdit le renouvellement indéfini de la mesure de fermeture et de n'avoir pas prévu les garanties de nature à assurer le respect des exigences constitutionnelles mentionnées ci-dessus, ce qui était selon elle constitutif d'une incompétence négative (paragr. 18).

– S'agissant des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance régies par les articles L. 228-1 à L. 228-7 du CSI, l'association requérante soutenait que le législateur avait méconnu l'exercice de sa compétence dans des conditions affectant la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à un recours effectif et avait porté une atteinte directe disproportionnée à ces mêmes droits. D'abord, le législateur s'était, selon elle, abstenu de définir avec suffisamment de précision les conditions de déclenchement de ces mesures à l'article L. 228-1 du CSI ainsi que l'interdiction de « *se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes* » prévue à l'article L. 228-5 du CSI. L'association requérante critiquait également l'absence de garanties légales appropriées aux fins d'encadrer ces mesures, au regard de l'obstacle à un contrôle juridictionnel approfondi en raison de l'imprécision des conditions d'édition des décisions. En outre, l'association requérante estimait que le législateur aurait dû prévoir des dispositions transitoires en faveur des personnes susceptibles d'être assignées à résidence en vertu de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, après l'avoir été, dans le cadre de l'état d'urgence, sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 mentionnée ci-dessus (paragr. 19).

– S'agissant, en dernier lieu, des visites et saisies régies par les articles L. 229-1 à L. 229-6 du CSI, l'association requérante et la partie intervenante soutenaient que les dispositions relatives aux visites et saisies étaient dépourvues de nécessité, ne définissaient pas avec suffisamment de précision les conditions de déclenchement et de mise en œuvre de ces mesures et ne prévoyaient pas de garanties légales suffisantes, en particulier lorsque la visite se déroule hors la présence de l'occupant des lieux ou lorsqu'elle se poursuit en d'autres lieux. L'association requérante reprochait également à ces dispositions de permettre la retenue sur place de l'occupant des lieux sans autorisation préalable d'un juge. Il en résultait, selon elle, une violation du droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile et du droit à un recours juridictionnel effectif, ainsi qu'une incompétence négative de nature à affecter ces mêmes droits. Selon la partie intervenante, ces dispositions portaient également atteinte au droit à un procès équitable et aux droits de la défense, au motif que la procédure suivie devant le juge des libertés et de la détention, en vue d'autoriser l'exploitation des données saisies au cours d'une visite domiciliaire, n'est ni publique ni contradictoire (paragr. 20).

Le Conseil constitutionnel a en outre relevé d'office le grief tiré de ce que, en permettant, au cours d'une visite prévue à l'article L. 229-1 du CSI, la saisie de « documents » et d'« objets », sans prévoir de règles encadrant leur exploitation, leur conservation et leur restitution, les dispositions de l'article L. 229-5 du même code méconnaîtraient le droit de propriété (paragr. 21).

2. – La délimitation du champ de la QPC

Conformément à sa pratique habituelle, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC en fonction des griefs des requérants (paragr. 22). Si les articles relatifs aux périmètres de protection et à la fermeture des lieux de culte étaient contestés dans leur intégralité, tel n'était pas le cas :

– des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, pour lesquelles le Conseil constitutionnel a restreint la QPC aux articles L. 228-1, L. 228-2 et L. 228-5 du CSI ;

– des visites et saisies, pour lesquelles le Conseil a considéré que la QPC portait sur l'article L. 229-1, les troisième et dixième alinéas de l'article L. 229-2, le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 229-4 et l'article L. 229-5 du CSI.

3. – Le non-lieu à statuer en ce qui concerne les dispositions contestées de l'article L. 228-2 du CSI

De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que « *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 [portant loi organique sur le Conseil constitutionnel], 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* »³⁶.

Dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, le Conseil constitutionnel a spécialement examiné l'article L. 228-2 du CSI. Il a prononcé la censure de trois dispositions de cet article et déclaré, sous certaines réserves d'interprétation, le reste de l'article conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de cette décision. Dès lors, les dispositions contestées ayant déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, la possibilité d'un réexamen était subordonnée à l'existence d'un changement des circonstances.

³⁶ Cf. par exemple : décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, *M. Raïme A. (Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III)*, paragr. 4.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas lieu pour lui « *de statuer sur les dispositions de cet article déjà censurées ni, en l'absence de changement de circonstances, de réexaminer les dispositions déjà déclarées conformes à la Constitution* » (paragr. 24).

B. – La conformité à la Constitution de l'article L. 226-1 du CSI et des références faites à cet article aux articles L. 511-1, L. 613-1 et L. 613-2 du même code (périmètres de protection)

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Depuis la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999³⁷, le Conseil constitutionnel retient une définition autonome de la liberté d'aller et de venir. Il l'a rattachée explicitement aux articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 dans sa décision n° 2003-467 du 13 mars 2003³⁸. Elle est une composante de la liberté personnelle³⁹.

Lui aussi initialement rattaché à la liberté individuelle, dans son ancienne acception extensive, le droit au respect de la vie privée est expressément rattaché à l'article 2 de la Déclaration de 1789 depuis la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999⁴⁰. Il recouvre notamment l'inviolabilité du domicile⁴¹.

* Suivant une jurisprudence constante, « *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration, et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* »⁴².

³⁷ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 2.

³⁸ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 8.

³⁹ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 7.

⁴⁰ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45.

⁴¹ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 38.

⁴² Voir en dernier lieu les décisions n° 2017-674 QPC du 30 novembre 2017, *M. Kamel D. (Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion)*, paragr. 4, et n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 précitée, paragr. 12.

Le Conseil constitutionnel rappelle ainsi que les mesures de police administrative « susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties [...] doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif »⁴³.

L'affirmation s'impose *a fortiori* lorsque de telles mesures ont vocation à être accomplies dans le cadre d'un « régime légal de pouvoirs exceptionnels » comme l'état d'urgence⁴⁴. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé avec constance : « 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 prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 »⁴⁵. Il a jugé de même pour le droit au respect de la vie privée⁴⁶, le droit de mener une vie familiale normale⁴⁷ et le droit de propriété notamment⁴⁸.

Comme indiqué ci-avant, le Conseil constitutionnel a récemment eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité des zones de protection et de sécurité prévues au 2° de l'article 5 de la loi sur l'état d'urgence, dans sa rédaction antérieure à la loi du 11 juillet 2017. S'inscrivant dans la ligne de ses décisions n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016⁴⁹ et n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, qui avaient respectivement abouti à la censure de dispositions relatives aux perquisitions administratives et aux interdictions de séjour, il a relevé que l'instauration de telles zones était certes possible là où s'applique l'état d'urgence, mais que « d'une part, le législateur n'a soumis la création d'une zone de protection ou de sécurité à aucune autre condition. D'autre part, il n'a pas défini la nature des mesures susceptibles d'être prises par le préfet pour réglementer le séjour des personnes à l'intérieur d'une telle zone et n'a encadré leur mise en œuvre d'aucune garantie »⁵⁰. Dès lors, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions contestées pour méconnaissance de la liberté d'aller et de venir.

⁴³ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 53.

⁴⁴ Décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, cons. 4.

⁴⁵ Décisions n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 précitée, paragr. 6, n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée, paragr. 3, et n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018 précitée, paragr. 3.

⁴⁶ Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, *M. Raïme A. (Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III)*, paragr. 6.

⁴⁷ Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée, paragr. 3.

⁴⁸ Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016 précitée, paragr. 6.

⁴⁹ 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)*.

⁵⁰ Décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018 précitée, paragr. 5.

Si le Conseil n'a donc pas été amené à examiner, dans sa décision n° 2017-684 QPC sur les ZPS, les autres griefs tenant notamment au droit au respect de la vie privée ou au droit de mener une vie familiale normale, il a eu l'occasion de se prononcer sur l'atteinte portée à ces droits par d'autres mesures susceptibles, pour certaines, d'être prises par le préfet à l'intérieur d'une ZPS ou, désormais, d'un périmètre de protection.

Ainsi a-t-il jugé, dans sa décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017, que les opérations de contrôles d'identité, d'inspection visuelle et de fouille des bagages ainsi que de visite des véhicules menées sur réquisitions du préfet en vertu de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 ne pouvaient être admises sans que ce dernier ne soit tenu de justifier qu'il y soit recouru par un risque particulier d'atteinte à l'ordre public dans les lieux visés par ces opérations : *« il peut être procédé à ces opérations, dans les lieux désignés par la décision du préfet, à l'encontre de toute personne, quel que soit son comportement et sans son consentement. S'il est loisible au législateur de prévoir que les opérations mises en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liées au comportement de la personne, la pratique de ces opérations de manière généralisée et discrétionnaire serait incompatible avec la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Or, en prévoyant que ces opérations peuvent être autorisées en tout lieu dans les zones où s'applique l'état d'urgence, le législateur a permis leur mise en œuvre sans que celles-ci soient nécessairement justifiées par des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux en cause. - Dès lors, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution »*⁵¹.

Dans une autre décision, le Conseil constitutionnel a censuré le 3^o de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 autorisant le préfet à interdire le séjour *« dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics »* :

« En premier lieu, en prévoyant qu'une interdiction de séjour peut être prononcée à l'encontre de toute personne "cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics", le législateur a permis le prononcé d'une telle mesure sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public. - En second lieu, le législateur n'a soumis cette mesure

⁵¹ Décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017, *Ligue des droits de l'Homme (Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence)*, paragr. 6 et 7.

d'interdiction de séjour, dont le périmètre peut notamment inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne visée, à aucune autre condition et il n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie. - Dès lors, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 doit être déclaré contraire à la Constitution »⁵².

* En dehors de l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur des dispositifs préventifs qui peuvent être rapprochés des périmètres de protection ou sur des opérations susceptibles d'être menées en leur sein.

– S'agissant de dispositifs préventifs applicables en certains lieux, le Conseil a notamment jugé, à propos de l'article L. 332-16-2 du code du sport autorisant les préfets de département à restreindre la liberté d'aller et de venir de supporters d'une équipe sur les lieux d'une manifestation sportive, que « *les dispositions contestées renforcent les pouvoirs de police administrative en cas de grands rassemblements de personnes, à l'occasion d'une manifestation sportive, qui sont susceptibles d'entraîner des troubles graves pour l'ordre public ; qu'il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de définir, à partir de critères objectifs et avec précision, les personnes ou catégories de personnes faisant l'objet des mesures de restriction de déplacement ; que ces mesures doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ; qu'elles peuvent être contestées par les intéressés devant le juge administratif, notamment dans le cadre d'un référé-liberté ; qu'eu égard aux objectifs que s'est assignés le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la liberté d'aller et venir et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée* »⁵³.

– Concernant les opérations susceptibles d'être menées en application des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a contrôlé à plusieurs reprises des dispositions prévoyant des visites de véhicules réalisées dans le cadre de la police administrative.

Dans sa décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, il a ainsi jugé contraire aux principes essentiels protégeant la liberté individuelle la faculté que le législateur avait entendu donner aux policiers et gendarmes de procéder à la visite de tout

⁵² Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée, paragr. 5 à 7.

⁵³ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée, cons. 50.

véhicule ou de son contenu, sans restriction, à des fins à la fois préventives et répressives. Après avoir relevé que « *les pouvoirs attribués par cette disposition aux officiers de police judiciaire et aux agents agissant sur l'ordre de ceux-ci pourraient s'exercer, sans restriction, dans tous les cas, en dehors de la mise en vigueur d'un régime légal de pouvoirs exceptionnels, alors même qu'aucune infraction n'aura été commise et sans que la loi subordonne ces contrôles à l'existence d'une menace d'atteinte à l'ordre public* »⁵⁴, il a conclu à la méconnaissance de la liberté individuelle par ces dispositions, « *en raison de l'étendue des pouvoirs, dont la nature n'est, par ailleurs, pas définie, conférés aux officiers de police judiciaire et à leurs agents, du caractère très général des cas dans lesquels ces pouvoirs pourraient s'exercer et de l'imprécision de la portée des contrôles auxquels ils seraient susceptibles de donner lieu* »⁵⁵.

De même, dans sa décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a censuré la prérogative accordée au préfet de faire procéder à des visites de véhicules, sur les lieux d'une manifestation, aux fins de contrôle du respect d'une interdiction de port ou de transport d'objets pouvant être utilisés comme projectiles, au motif « *qu'en permettant la fouille de tout véhicule circulant sur la voie publique afin de s'assurer du respect de l'interdiction préfectorale sans prévoir l'autorisation préalable de ces opérations par l'autorité judiciaire, se bornant à indiquer que celle-ci est informée des instructions données par le préfet, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 66 de la Constitution* »⁵⁶.

Le Conseil constitutionnel s'est ultérieurement prononcé sur les dispositions de l'article 78-2-4 du CPP permettant des visites de véhicules pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens. Il a d'abord considéré « *que, en dehors des cas où ils agissent sur réquisition de l'autorité judiciaire, les agents habilités ne peuvent disposer d'une personne que lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle vient de commettre une infraction ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher d'en commettre une ; qu'en pareil cas, l'autorité judiciaire doit en être au plus tôt informée et le reste de la procédure placé sous sa surveillance* »⁵⁷. Le Conseil a ensuite jugé ces dispositions conformes à la Constitution, en raison de la condition à laquelle elles subordonnent les visites (« *prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens* »)⁵⁸.

⁵⁴ Décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977 précitée, cons. 4

⁵⁵ *Ibid.*, cons. 5.

⁵⁶ Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, cons. 20.

⁵⁷ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 10.

⁵⁸ *Ibid.*, cons. 15 et 16.

Si de telles opérations peuvent donc être menées à des fins de police administrative, elles ne doivent pas être pratiquées de manière généralisée et discrétionnaire, sous peine de porter atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée, ainsi qu'il ressort de la décision n° 2017-677 QPC précitée, par laquelle le Conseil constitutionnel a étendu ces exigences, initialement développées au sujet des contrôles d'identité⁵⁹, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules.

– Quant au recours à des agents de police municipale ou des agents privés de sécurité pour procéder, dans le cadre de mesures de police administrative, à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages avec le consentement exprès des personnes, il a été admis par le Conseil constitutionnel en 2003, en présence de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique ou pour sécuriser l'accès à des manifestations sportives, récréatives ou culturelles rassemblant plus de 1 500 personnes, dès lors que « *le nouvel article 3-1 de la loi du 12 juillet 1983 impose une stricte procédure d'agrément en vue d'habiliter des personnels de sécurité privés à participer à des opérations de contrôle ; que ces derniers ne peuvent procéder, sans le consentement de l'intéressé, qu'à l'inspection visuelle des bagages à main ; que l'opération dans le cadre de laquelle ils peuvent pratiquer, sauf refus des personnes concernées, des palpations de sécurité ou des fouilles de bagages à main ne peut être ordonnée que par le préfet, en raison de menaces graves pour la sécurité publique et de circonstances particulières, pour un temps et dans des lieux déterminés ; que les modalités ainsi prévues ne portent pas atteinte à la liberté individuelle ; qu'une telle mesure de police administrative, dont la nécessité sera contrôlée par la juridiction administrative, n'est contraire par elle-même à aucun principe, ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ; - (...) il en va de même du nouvel article 3-2 de la loi du 12 juillet 1983 ; qu'en effet, l'accès aux enceintes où se déroulent de grandes manifestations sportives, culturelles et récréatives justifie des mesures de surveillance particulières pour protéger la sécurité physique des participants ; qu'aucune des mesures prévues par ledit article ne porte atteinte à la liberté individuelle* »⁶⁰.

Puis, dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011⁶¹, le Conseil constitutionnel :

⁵⁹ Sur ce point, v. les décisions n° 93-323 DC du 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et aux vérifications d'identité*, cons. 9 et n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, *M. Ahmed M. et autre (Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République)*, paragr. 20 et 23.

⁶⁰ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 97 et 98.

⁶¹ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

– a déduit de l'article 12 de la Déclaration de 1789 l'interdiction de déléguer à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » nécessaire à la garantie des droits⁶². Il a censuré sur ce fondement des dispositions confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique, qui revenaient ainsi à « *investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique* » (cons. 19) ;

– a censuré des dispositions permettant à des agents de police municipale de réaliser des contrôles d'identité de police judiciaire, en méconnaissance de l'article 66 de la Constitution, au motif qu'ils n'étaient pas placés sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire (cons. 57 à 60).

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a procédé au contrôle des dispositions relatives aux périmètres de protection en distinguant le grief soulevé d'office tiré de la méconnaissance des exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 des autres griefs soulevés par les requérants.

* Sur le premier point, le Conseil a rappelé les termes de l'article 12 de la Déclaration de 1789 avant de réaffirmer, dans une formulation de principe, la portée qu'il lui avait donnée dans sa décision n° 2017-637 QPC précitée : « *Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* » (paragr. 26).

En l'espèce, il résulte de l'article L. 226-1 du CSI et des références faites à cet article au premier alinéa de l'article L. 613-1 et au deuxième alinéa de l'article L. 613-2 du même code que les agents de la force publique ont la possibilité de se faire assister, pour la mise en œuvre des palpations de sécurité et des inspections et fouilles de bagages susceptibles d'être opérées à l'égard des personnes entrant ou circulant dans un périmètre de protection, par des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité. Le Conseil a d'abord rappelé à cet égard que si le législateur a permis d'associer des personnes privées à l'exercice de missions de surveillance générale de la voie publique, « *ces personnes ne peuvent toutefois qu'assister les agents de police judiciaire et sont placées "sous l'autorité d'un officier de police judiciaire"* » (paragr. 27).

⁶² Cet article est invocable en QPC : décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, *Association nationale des supporters (Refus d'accès à une enceinte sportive et fichier d'exclusion)*.

Toutefois, afin de veiller à ce que les agents de sécurité privée se limitent à faire application des prérogatives qui leur sont reconnues dans les lieux et dans les conditions déterminés par l'arrêté préfectoral instituant ou prolongeant le périmètre de protection, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation visant à garantir l'effectivité du contrôle exercé sur ces agents par l'OPJ compétent : « *Il appartient aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par l'officier de police judiciaire* » (même paragr.).

Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées n'emportaient pas délégation de compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » à une personne privée et, par suite, ne méconnaissaient pas les exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789.

* S'agissant, ensuite, des griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du principe d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel a réitéré ses formulations habituelles, applicables en matière de droit commun⁶³, relatives à la conciliation que le législateur peut opérer entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et les autres droits et libertés constitutionnellement garantis, en l'espèce la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée (paragr. 28). Il a également rappelé les exigences qui s'attachent au principe d'égalité devant loi (paragr. 29).

Puis, relevant que les mesures en cause portent atteinte aux exigences constitutionnelles précitées (paragr. 30), le Conseil constitutionnel a successivement examiné la finalité et les conditions de mise en œuvre des dispositions contestées, la portée de l'atteinte engendrée par leur application et, enfin, leur possible renouvellement.

Concernant la finalité et les conditions de mise en œuvre des périmètres de protection, le Conseil constitutionnel a souligné que de telles mesures ne peuvent être prises qu'à des fins de sécurisation d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, sans que leur étendue ne puisse excéder les lieux exposés à la menace et leurs abords. Cette étendue ainsi que la durée de validité de l'arrêté préfectoral instaurant un périmètre de protection doivent par ailleurs être adaptées

⁶³ Formulations qui se distinguent de celles applicables en matière d'état d'urgence (v. par exemple la décision n° 2017-684 QPC précitée du 11 janvier 2018, paragr. 3) ou de mesure relatives aux étrangers (décision n° 2017-674 QPC précitée du 1^{er} décembre 2017, paragr. 4).

et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. Il a jugé qu'« *En adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » et que les conditions de mise en œuvre des dispositions contestées étaient définies avec précision (paragr. 31).

Concernant la portée de l'atteinte résultant de la mise en place de périmètres de protection et des mesures de contrôle susceptibles d'être menées pour l'accès ou la circulation à l'intérieur de ces périmètres, le Conseil constitutionnel a pris acte de ce que, d'une part, « *les règles d'accès et de circulation au sein du périmètre, définies par l'arrêté préfectoral, doivent être adaptées aux impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale des personnes. Cet arrêté détermine également les mesures de vérification, limitativement définies par les dispositions contestées, auxquelles les personnes peuvent être soumises pour y accéder ou y circuler. Ces mesures correspondent à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et fouilles de bagages et des visites de véhicules* » (paragr. 32). Par suite, l'arrêté préfectoral instituant un périmètre de protection ne peut autoriser d'autres mesures de contrôle que celles expressément prévues par l'article L. 226-1 du CSI. Cela ne signifie pas que les autorités policières sont privées de la possibilité de mener concomitamment d'autres opérations, telles que les contrôles d'identité pour prévenir des atteintes à l'ordre public ou vérifier le respect des titres d'entrée et de séjour en France des personnes se trouvant dans une zone frontalière, pour autant que le périmètre de protection soit établi dans une telle zone. Mais, pour pouvoir être valablement opérés, de tels contrôles doivent en revanche répondre aux conditions prévues à cet effet par l'article 78-2 du CPP.

Dans le prolongement de la réserve d'interprétation visant à encadrer l'intervention d'agents privés de sécurité au sein des périmètres de protection, le Conseil constitutionnel a par ailleurs insisté sur le fait que « *ces mesures ne peuvent être opérées que par des autorités de police judiciaire ou, en leur présence et sous leur contrôle effectif, par des agents de police municipale ou des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications* » (même paragr.).

Le Conseil constitutionnel a, d'autre part, formulé une deuxième réserve d'interprétation relative à la conduite des vérifications autorisées par la loi. S'inspirant de précédentes décisions rendues au sujet d'opérations policières comparables⁶⁴, il a considéré que « *s'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre, au sein des périmètres de*

⁶⁴ V. notamment les décisions nos 93-323 DC, 2016-606/607 QPC et 2017-677 QPC précitées.

protection, les opérations de contrôle de l'accès et de la circulation, de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages et de visite de véhicules, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des autorités de police judiciaire ou sous leur responsabilité ne saurait s'opérer, conformément aux droits et libertés mentionnés ci-dessus, qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes » (paragr. 33).

Enfin, concernant le renouvellement possible des périmètres de protection, le Conseil constitutionnel n'a pas imposé une limite absolue au législateur, qui a fixé la durée de validité de l'arrêté préfectoral à un mois au plus et subordonné son renouvellement à la nécessité d'assurer la sécurité du lieu ou de l'événement et à la condition qu'il demeure exposé à un risque d'actes de terrorisme, à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. Afin de tenir compte de la rigueur des mesures prévues par les dispositions contestées, le Conseil a néanmoins formulé une troisième réserve d'interprétation visant à subordonner la reconduction d'un périmètre de protection à l'établissement par le préfet de la persistance du risque : « *Toutefois, compte tenu de la rigueur des mesures prévues par les dispositions contestées, un tel renouvellement ne saurait, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, être décidé par le préfet sans que celui-ci établisse la persistance du risque »* (paragr. 34).

Sous les trois réserves qu'il a ainsi énoncées, le Conseil constitutionnel a jugé l'article L. 226-1 du CSI conforme à la Constitution (paragr. 36).

C. – La conformité à la Constitution de l'article L. 227-1 du CSI (fermeture de lieux de culte)

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* La liberté religieuse est susceptible d'être appréhendée, d'un point de vue constitutionnel, sous deux aspects.

Le premier est celui de la liberté de conscience. Initialement rattaché à un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR)⁶⁵, cette liberté est aujourd'hui déduite directement⁶⁶ de l'article 10 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses,*

⁶⁵ Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1er juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement*, cons. 5.

⁶⁶ Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, cons. 3 et 5.

pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi ». Sur le fondement de cette liberté, qui entre dans la catégorie des droits et libertés que la Constitution garantit et qui est à ce titre invocable en QPC⁶⁷, le Conseil constitutionnel a jugé que « *l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne saurait [...] restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public* »⁶⁸.

Le second est le principe de laïcité, reconnu à l'article 1^{er} de la Constitution de 1958. La portée conférée par le Conseil constitutionnel à ce principe a évolué. Depuis une décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, au nombre des exigences constitutionnelles découlant de ce principe, figure l'obligation pour l'État d'assurer le libre exercice des cultes : selon cette décision, ce principe « *impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes* »⁶⁹. À la différence de la liberté de conscience, qui porte plutôt sur l'exercice individuel de la religion, le principe de laïcité vise l'exercice collectif du culte : il ne se réduit pas à une abstention de l'État, mais peut exiger une intervention de celui-ci, afin de lever les obstacles au libre exercice du culte.

* Dans la présente QPC, les requérants abordaient aussi la question de la pratique du culte à travers d'autres exigences constitutionnelles, comme la liberté d'expression ou la liberté d'association. En effet, du fait de leur caractère général, de telles libertés peuvent aussi s'appliquer aux pratiques religieuses. La protection assurée par la liberté de communication porte sur toute expression publique, y compris l'expression religieuse, qu'il s'agisse d'une pratique individuelle ou collective. De la même manière, les cultes peuvent s'organiser, sous l'empire de la loi du 9 décembre 1905, sous le régime des associations cultuelles, qui engage donc la liberté d'association.

Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». Le Conseil constitutionnel considère que « *la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des*

⁶⁷ Décision n° 2013-353 QPC du 18 octobre 2013, *M. Franck M. et autres (Célébration du mariage - Absence de « clause de conscience » de l'officier de l'état civil)*, cons. 7.

⁶⁸ Décision n° 2010-613 DC précitée, cons. 5.

⁶⁹ Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité (Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle)*, cons. 5) ; rédaction reprise ensuite par exemple dans la décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017, *Collectivité territoriale de la Guyane (Rémunération des ministres du culte en Guyane)*, paragr. 8.

garanties du respect des autres droits et libertés »⁷⁰. Le Conseil rattache à ce même article 11 le « *droit d'expression collective des idées et des opinions* »⁷¹, qui protège notamment la « *liberté de se réunir* »⁷².

Par ailleurs, suivant une jurisprudence constitutionnelle constante⁷³, la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

* Dans sa décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, le Conseil Constitutionnel a eu à connaître des dispositions de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, permettant à l'autorité administrative d'ordonner la fermeture provisoire de certains lieux et l'interdiction de certaines réunions. Pour juger qu'elles opéraient une conciliation qui n'était pas manifestement déséquilibrée entre le droit d'expression collective des idées et des opinions et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, il a retenu plusieurs points⁷⁴.

Tout d'abord, le Conseil a relevé, comme il l'a systématiquement fait, s'agissant de mesures « *état d'urgence* » dérogoires au droit commun, que ces dernières étaient justifiées par l'état d'urgence, lequel renvoie à une situation de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public et d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. Puis le Conseil a rappelé que les mesures prises sur le fondement de l'article 8 devaient être justifiées et proportionnées, notamment pour leur durée, aux finalités de préservation de l'ordre public les ayant motivées, le juge administratif étant chargé de s'assurer du respect de cette proportionnalité. Il a également mis l'accent sur le fait que ces mesures de fermeture provisoire « *cessent au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence ; que l'état d'urgence, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai de douze jours, être prorogé par une loi qui en fixe la durée ; que cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* »⁷⁵.

2. – L'application à l'espèce

⁷⁰ Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, *Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi*, cons. 5.

⁷¹ Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 3.

⁷² Même décision, cons. 6 : « *en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, [les dispositions contestées dans la QPC] portent atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions* ».

⁷³ Voir par exemple la décision n° 2014-444 QPC du 29 janvier 2015, *Association pour la recherche sur le diabète (Acceptation des libéralités par les associations déclarées)*, cons. 6.

⁷⁴ Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, précitée, cons. 10.

⁷⁵ Même décision, cons. 9.

S'attachant aux normes constitutionnelles en cause, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur l'article 10 de la Déclaration de 1789, auquel il a rattaché la liberté de conscience. Il s'est également fondé sur l'article 1^{er} de la Constitution et sur l'article 10 de la Déclaration de 1789 pour juger que « *le principe de laïcité impose notamment que la République garantisse le libre exercice des cultes* » (paragr. 37). La liberté de conscience et le libre exercice des cultes préservent ainsi, sous ses deux aspects, la liberté religieuse.

Le Conseil a relevé l'atteinte portée par les dispositions en cause aux exigences constitutionnelles précitées (paragr. 38). Il lui revenait alors d'examiner si cette atteinte était justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Le Conseil constitutionnel s'est d'abord attaché à la finalité des dispositions contestées. Il a observé qu'elles répondaient à deux conditions. La première est que « *la mesure de fermeture d'un lieu de culte ne peut être prononcée qu'aux fins de prévenir la commission d'un acte de terrorisme* » (paragr. 39). La seconde tient à ce que « *les propos tenus en ce lieu, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent doivent soit provoquer à la violence, à la haine ou à la discrimination soit provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou en faire l'apologie* » (paragr. 39).

Par une lecture combinée de ces deux conditions, le Conseil constitutionnel a levé une incertitude sur la portée qu'il convient de conférer à la provocation à la violence, à la haine ou la discrimination : seuls les actes de provocation en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme sont susceptibles d'être retenus pour justifier la fermeture d'un lieu de culte et il appartient au préfet qui prononce la fermeture du lieu de culte d'établir ce lien (paragr. 39). Répondant à l'objectif de lutte contre le terrorisme, les dispositions contestées sont donc justifiées par l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public (même paragr.).

Le Conseil a ensuite examiné les garanties entourant la mesure de fermeture d'un lieu de culte.

La durée de la mesure a été limitée à six mois par le législateur, qui n'a pas prévu son renouvellement. Le Conseil en a conclu qu'une éventuelle nouvelle mesure « *ne peut que reposer sur des faits intervenus après la réouverture du lieu de culte* » (paragr. 40).

S'agissant des conditions de fermeture du lieu de culte, le Conseil a jugé que la mesure doit être justifiée et proportionnée, notamment dans sa durée, aux raisons l'ayant motivée et précisé qu'à ce titre, « *il appartient au préfet de tenir compte des conséquences d'une telle mesure pour les personnes fréquentant*

habituellement le lieu de culte et de la possibilité qui leur est offerte ou non de pratiquer leur culte en un autre lieu » (paragr. 41). Si le législateur n'était pas tenu de fixer une telle condition, il appartient à l'autorité administrative de veiller à la proportionnalité entre l'intensité du trouble à l'ordre public et celle de l'atteinte portée à l'intérêt collectif des croyants, notamment s'il n'existe pas d'autre lieu de culte dans le voisinage. Le Conseil constitutionnel a également rappelé que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit (même paragr.).

Le Conseil s'est attaché, enfin, aux modalités du contrôle juridictionnel de la mesure de fermeture d'un lieu de culte. Les garanties en la matière sont renforcées par rapport au droit commun, puisque le législateur a prévu, d'une part, que le délai d'exécution de la mesure serait différé et, d'autre part, que le recours serait suspensif, jusqu'à la décision du juge des référés de tenir ou non une audience ou, dans l'affirmative, jusqu'à sa décision (paragr. 42).

Le Conseil en a déduit que « *le législateur, qui n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté de conscience et le libre exercice des cultes* » (paragr. 43).

Après avoir constaté que les dispositions contestées ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil a déclaré l'article L. 227-1 du CSI conforme à la Constitution (même paragr.)

D. – La conformité à la Constitution des articles L. 228-1, L. 228-2 et L. 228-5 du CSI (mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance)

1. – La jurisprudence constitutionnelle⁷⁶

* Le Conseil constitutionnel a été saisi à deux reprises de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, relatif aux assignations à résidence en état d'urgence.

Dans sa décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*⁷⁷, le Conseil a mentionné, parmi les interdictions dont peut être assortie une assignation à résidence, celle « *de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de*

⁷⁶ Voir également la jurisprudence rappelée *supra* à propos de l'article L. 226-1 relatif aux périmètres de protection.

⁷⁷ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.* (*Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence*).

penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public »⁷⁸. Le Conseil a relevé, d'une part, que cette mesure était subordonnée à la déclaration d'état d'urgence, qui répond à un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » ou à des « *événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* »⁷⁹ et qu'elle devait cesser avec lui⁸⁰. D'autre part, il a constaté qu'elle ne pouvait être prononcée qu'à l'encontre d'une personne à l'égard de laquelle « *il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public* »⁸¹. Le Conseil a rappelé ensuite que cette mesure de police administrative, placée sous le contrôle du juge administratif chargé d'en assurer un contrôle entier, doit être justifiée et proportionnée, dans ses modalités, « *aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* »⁸².

Dans sa décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyan I.*⁸³, le Conseil constitutionnel s'est plus particulièrement penché sur la question de la durée des mesures d'assignation à résidence. Réitérant les mêmes considérations que dans sa décision précédente, sur la justification de la mesure d'assignation à résidence et son articulation nécessaire avec l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a jugé que, « *au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie* »⁸⁴.

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a formulé une triple réserve d'interprétation : la prolongation de l'assignation à résidence au-delà d'un an n'est possible qu'à l'encontre des individus les plus dangereux ; elle ne peut se fonder sur les seuls éléments produits précédemment pour justifier la mesure ; la durée et les conditions passées de l'assignation à résidence doivent être prises en compte.

⁷⁸ Décision n° 2015-527 QPC, cons. 10.

⁷⁹ Décision n° 2015-527 QPC, cons. 11.

⁸⁰ Décision n° 2015-527 QPC, cons. 13.

⁸¹ Décision n° 2015-527 QPC, cons. 11.

⁸² Décision n° 2015-527 QPC, cons. 12.

⁸³ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyan I. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II)*.

⁸⁴ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, paragr. 17.

* Le Conseil constitutionnel s'est tout récemment prononcé sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 228-2 du CSI, relatif aux assignations à résidence prévues par la loi du 30 octobre 2017⁸⁵. Parce que la mesure en cause relevait du droit commun et non plus du droit dérogatoire de l'état d'urgence, il l'a soumise à un contrôle renforcé.

Le Conseil constitutionnel a réitéré ses formulations habituelles, applicables en matière de droit commun⁸⁶, relatives à la conciliation que le législateur peut opérer entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et les autres droits et libertés constitutionnellement garantis, en l'espèce la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée, le droit de mener une vie familiale normale et le droit à un recours juridictionnel effectif⁸⁷.

Après avoir souligné que les conditions fixées par le législateur sont cumulatives, le ministre de l'intérieur devant à la fois prouver la menace, laquelle doit nécessairement être en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme, et établir les éléments relatifs à la radicalisation de l'individu faisant l'objet de la mesure (par ses fréquentations ou son attitude propagandiste), le Conseil constitutionnel a jugé que ces conditions, qui sont fixées à l'article L. 228-1 du CSI, sont définies avec précision⁸⁸.

S'agissant des conditions matérielles de l'assignation à résidence, le Conseil constitutionnel a pris en compte les garanties prévues par le législateur : le périmètre de l'assignation ne peut être inférieur au territoire de la commune et doit être compatible avec la vie professionnelle et familiale de l'intéressé⁸⁹. L'obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie est limitée à une présentation quotidienne. Ces garanties intègrent ainsi, s'agissant de la prise en compte de la vie professionnelle et familiale des intéressés, des exigences formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée n° 2017-674 QPC, *Kamel D.*, relative à l'assignation à résidence des étrangers.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé que, « *compte tenu de sa rigueur* », la mesure d'assignation à résidence prévue par les dispositions contestées « *ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois* »⁹⁰. Cette

⁸⁵ Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, *M. Farouk B.* (*Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme*).

⁸⁶ Formulations qui se distinguent de celles applicables en matière d'état d'urgence (voir par exemple la décision n° 2017-684 QPC précitée, paragr. 3) ou relatives aux mesures relatives aux étrangers (voir par exemple la décision n° 2017-674 QPC précitée, paragr. 4).

⁸⁷ Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 12 et 13.

⁸⁸ Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 15.

⁸⁹ Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 16.

⁹⁰ Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 17.

réserve d'interprétation rend compte de plusieurs éléments. D'une part, la mesure d'assignation à résidence est une mesure de droit commun, hors état d'urgence, ce qui justifie l'édition de garanties supplémentaires. D'autre part, cette mesure présente, pour ceux auxquels elle s'applique, qui disposent d'une liberté complète d'aller et venir sur le territoire et ne sont pas mis en cause pour une infraction, une contrainte forte, ce que traduit l'expression « *compte tenu de sa rigueur* ». Enfin, la nécessité de fixer un terme à la mesure, indépendamment de la persistance de la menace, avait elle-même été reconnue par le législateur, qui avait prévu une telle durée totale maximale de douze mois. En visant le cumul « *de manière continue ou non* », le Conseil constitutionnel juge que la durée maximale s'applique non seulement pour une même mesure, continûment renouvelée, mais aussi pour plusieurs mesures d'assignation à résidence, prononcées de manière discontinue, au fil du temps. Par ailleurs, le Conseil a souligné que, quelle que soit la gravité de la menace qui la justifie, une telle mesure de police administrative ne peut se prolonger aussi longtemps que dure cette menace. L'assignation à résidence n'est pas une mesure de surveillance et de contrôle à laquelle l'État est assuré de toujours pouvoir recourir. Enfin, le Conseil constitutionnel s'est attaché au contrôle juridictionnel de la mesure.

D'une part, le Conseil a jugé qu'en « *limitant à un mois le délai dans lequel l'intéressé peut demander l'annulation de cette mesure et en laissant ensuite au juge un délai de deux mois pour statuer* » le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences en cause⁹¹. Le Conseil a, par conséquent, censuré ces deux dispositions et formulé une réserve d'interprétation destinée à prévoir, au nom du droit à un recours juridictionnel effectif, que le juge administratif soit tenu de statuer dans de brefs délais⁹². Il avait déjà formulé une telle réserve à propos du recours devant le juge judiciaire en matière d'hospitalisation sans consentement⁹³, s'agissant non d'une restriction à la liberté d'aller et de venir, mais d'une privation de liberté. Par cette réserve, le Conseil constitutionnel a entendu conférer plus d'effectivité au recours prévu par le législateur en lui permettant d'aboutir en temps utile, bien avant que l'assignation à résidence arrive elle-même, le cas échéant, à son terme⁹⁴.

⁹¹ Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 18

⁹² *Ibid.*

⁹³ Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)*, cons. 39 : « *s'agissant d'une mesure privative de liberté, le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge judiciaire soit tenu de statuer sur la demande de sortie immédiate dans les plus brefs délais compte tenu de la nécessité éventuelle de recueillir des éléments d'information complémentaires sur l'état de santé de la personne hospitalisée* ».

⁹⁴ Une telle réactivité du contrôle juridictionnel est loin d'être inédite, puisque, par exemple, en matière de contrôle judiciaire, le juge d'instruction doit statuer sur la demande de mainlevée dans un délai de cinq jours (article 140 du CPP).

D'autre part, après avoir constaté que la voie du référé prévue par ailleurs par le législateur était limitée au contrôle « *des atteintes graves et manifestement illégales* », le Conseil a considéré qu'« *en permettant que la mesure contestée soit renouvelée au-delà de trois mois sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne en cause, sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* »⁹⁵, ce qui a emporté la censure des dispositions correspondantes.

2. – L'application à l'espèce

Dans la présente espèce, le Conseil constitutionnel s'est situé dans le prolongement direct du contrôle qu'il venait d'opérer au regard de l'article L. 228-2 du CSI, dans la décision n° 2017-691 QPC précitée du 16 février 2018.

Le Conseil constitutionnel a réitéré ses formulations habituelles relatives à la conciliation que le législateur peut opérer entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et les autres droits et libertés constitutionnellement garantis, en l'espèce la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale (paragr. 44). Il a également rappelé les exigences qui s'attachent au droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 45).

Le Conseil a examiné ensuite successivement les articles L. 228-1, sur les conditions de recours aux mesures individuelles de contrôle administratif, et L. 228-5 du CSI, relatif à l'interdiction de fréquentation pouvant être ordonnée par le ministre de l'intérieur.

* En ce qui concerne l'article L. 228-1 du CSI :

Dans la décision n° 2017-691 QPC précitée du 16 février 2018, le Conseil avait expressément jugé que les conditions de recours à la mesure d'assignation à résidence étaient définies avec précision (voir le paragr. 15 de la décision). Ceci déterminait par avance la réponse qu'il devait apporter aux griefs des requérants, s'agissant de l'article L. 228-1 du CSI. Le Conseil a réitéré son raisonnement, soulignant que les conditions fixées par le législateur sont cumulatives, le ministre de l'intérieur devant à la fois prouver la menace, laquelle doit être d'une particulière gravité et nécessairement être en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme, et établir les éléments relatifs à la radicalisation de l'individu en cause, liés à ses fréquentations ou à son attitude (paragr. 46).

⁹⁵ Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 19.

Après avoir constaté qu'il n'était pas entaché d'incompétence négative, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 228-1 du CSI conforme à la Constitution (paragr. 47).

* En ce qui concerne l'article L. 228-5 du CSI :

Le Conseil a d'abord rappelé l'objet des dispositions en cause, qui permettent au ministre de l'intérieur « *d'interdire à toute personne mentionnée à l'article L. 228-1 de se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique* » (paragr. 48).

En apparence, l'interdiction d'entrer en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, apparaît moins contraignante que l'assignation à résidence de l'article L. 228-2 du CSI. D'ailleurs, le législateur n'a pas estimé devoir apporter les mêmes garanties légales : il n'a pas prévu de permettre à l'individu de poursuivre une vie familiale et professionnelle ; la durée initiale de la mesure peut aller jusqu'à six mois (contre trois mois à l'article L. 228-2 du CSI) ; l'examen du juge en cas de recours à l'encontre de la mesure est enfermé dans un délai de quatre mois à compter de la saisine du juge (deux mois initialement prévu à l'article L. 228-2 du CSI).

Le Conseil constitutionnel a toutefois soumis cette mesure au même contrôle que l'assignation à résidence.

Il a d'abord rappelé l'articulation entre les articles L. 228-1 et L. 228-5 du CSI, les personnes destinataires de la mesure d'interdiction de fréquentation étant « *soupçonnées de présenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public* » (paragr. 49). En adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme et a limité en conséquence le champ d'application de cette mesure.

Le Conseil s'est ensuite attaché aux personnes dont la fréquentation est interdite. En effet, le législateur n'a pas expressément précisé que la menace représentée par la personne interdite de fréquenter doit être en lien avec la menace terroriste que constitue la personne objet de la mesure. Cette précision ressort néanmoins des conditions de la mesure elle-même, qui ne peut être infligée qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme (paragr. 50).

En ce qui concerne la portée de l'atteinte, l'intensité de la contrainte résultant de l'interdiction de fréquentation est moindre que celle résultant de l'assignation à résidence. Toutefois, ceci n'est vrai qu'à la condition, notamment, que

l'interdiction de fréquenter ne concerne pas les personnes les plus proches de l'individu objet de la mesure. Par conséquent, le Conseil a formulé une réserve d'interprétation imposant au ministre de l'intérieur de tenir compte « *dans la détermination des personnes dont la fréquentation est interdite, des liens familiaux de l'intéressé et de s'assurer en particulier que la mesure d'interdiction de fréquentation ne porte pas une atteinte disproportionnée à son droit de mener une vie familiale normale* » (paragr. 51).

Ensuite, s'agissant de la durée de la mesure d'interdiction de fréquentation et du contrôle juridictionnel auquel elle est soumise, les dispositions contestées présentent les mêmes lacunes que celles qui ont conduit le Conseil constitutionnel, s'agissant de l'assignation à résidence prévue par l'article L. 228-2 du CSI, à formuler une réserve d'interprétation relative à la durée maximale d'un an de la mesure et à procéder à deux censures partielles relatives aux recours juridictionnels.

Le Conseil constitutionnel a, dès lors, dupliqué ces mêmes censures et réserves d'interprétation s'agissant de l'article L. 228-5 du CSI. En effet, il n'y a pas de différence de nature entre la mesure d'assignation à résidence de droit commun et celle d'interdiction de fréquenter : toutes deux sont fondées sur l'existence d'un risque de commission d'une infraction. Or, la contrainte exercée sur la personne en cause ne peut se prolonger indéfiniment alors que cette dernière ne s'est jamais rendue coupable de l'acte qu'on craignait qu'elle commette. Ceci a conduit le Conseil constitutionnel à juger, par une réserve d'interprétation, que, « *compte tenu de sa rigueur* », cette mesure ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, « *excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois* » (paragr. 52).

Au regard du contrôle juridictionnel de la mesure, le Conseil a formulé deux censures partielles.

En ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, il n'était pas nécessaire de supprimer la référence au délai de recours de deux mois à compter de la notification de la décision de renouvellement, puisqu'il s'agit du délai de droit commun. En revanche, prenant en considération « *l'atteinte qu'une telle mesure porte aux droits de l'intéressé* », le Conseil constitutionnel a jugé qu'en « *laissant au juge un délai de quatre mois pour statuer* » le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences en cause (paragr. 53). Le Conseil a par conséquent censuré la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 228-5 du CSI et formulé une réserve d'interprétation destinée à prévoir, au nom du droit à un recours juridictionnel effectif, que le juge administratif soit tenu de statuer dans de brefs délais.

Le second dispositif de recours juridictionnel prévu par le législateur était propre aux décisions de renouvellement de la mesure d'interdiction de fréquentation, puisqu'il permettait d'agir en référé-liberté contre ces décisions, dès leur notification, cinq jours avant leur entrée en vigueur. Le Conseil constitutionnel a toutefois constaté que cette voie de recours est limitée au contrôle « *des atteintes graves et manifestement illégales* ». Or, pour le Conseil, « *en permettant que la mesure contestée soit renouvelée au-delà de six mois sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne en cause, sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » (paragr. 54), ce qui a emporté la censure des dispositions correspondantes.

E. – La conformité à la Constitution de l'article L. 229-1, des troisième et dixième alinéas de l'article L. 229-2, du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 229-4 et de l'article L. 229-5 du CSI (visites et saisies)

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel est attentif au respect de la vie privée et, en particulier, à l'inviolabilité du domicile, mais aussi au droit à un recours juridictionnel effectif, chaque fois qu'il est amené à examiner des dispositions légales permettant à des agents publics de procéder à des visites domiciliaires, des perquisitions et des saisies, que ce soit dans le cadre de missions de police judiciaire ou, *a fortiori*, de police administrative.

* En matière pénale, le Conseil constitutionnel a notamment admis « *qu'eu égard aux exigences de l'ordre public et de la poursuite des auteurs d'infractions, le législateur peut prévoir la possibilité d'opérer des perquisitions, visites domiciliaires et saisies de nuit dans le cas où un crime ou un délit relevant de la criminalité et de la délinquance organisées vient de se commettre, à condition que l'autorisation de procéder à ces opérations émane de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, et que le déroulement des mesures autorisées soit assorti de garanties procédurales appropriées ; qu'en l'espèce, le législateur a fait du juge des libertés et de la détention l'autorité compétente pour autoriser les perquisitions de nuit ainsi que les visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction ; qu'il a exigé une décision écrite et motivée précisant la qualification de l'infraction dont la preuve est recherchée, l'adresse des lieux concernés, les éléments de fait et de droit justifiant la nécessité des opérations ; qu'en outre, il a placé ces opérations sous le contrôle du magistrat qui les a autorisées, lequel peut se déplacer sur les lieux pour veiller au respect des dispositions légales ; qu'enfin, il a précisé que les opérations en cause ne peuvent, à peine de nullité, laquelle revêt un caractère d'ordre public, avoir un autre objet que la recherche et la*

constatation des infractions visées »⁹⁶.

* En matière fiscale, le Conseil constitutionnel a censuré en 1983, sur le fondement de la liberté individuelle et de l'inviolabilité du domicile, des dispositions relatives à des perquisitions et visant à rechercher des infractions en matière fiscale : *« ces dispositions ne précisent pas l'acceptation du terme "infraction" qui peut être entendu en plusieurs sens et ne limitent donc pas clairement le domaine ouvert aux investigations en question ; qu'elles n'assignent pas de façon explicite au juge ayant le pouvoir d'autoriser les investigations des agents de l'administration la mission de vérifier de façon concrète le bien-fondé de la demande qui lui est soumise ; qu'elles passent sous silence les possibilités d'intervention et de contrôle de l'autorité judiciaire dans le déroulement des opérations autorisées ; qu'enfin elles n'interdisent pas une interprétation selon laquelle seules les visites effectuées dans des locaux servant exclusivement à l'habitation devraient être spécialement autorisées par le juge, de telle sorte que, a contrario, les visites opérées dans d'autres locaux pourraient donner lieu à des autorisations générales »⁹⁷.*

Dans sa décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a de nouveau examiné la procédure de perquisition fiscale prévue par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales. Il a admis la conformité de cet article au droit à un recours juridictionnel, après avoir constaté qu'un recours était prévu *« pour les personnes soumises à ces visites [domiciliaires] »*, c'est-à-dire pour l' *« occupant des lieux »*, contre l'ordonnance autorisant la visite des agents de l'administration fiscale et contre le déroulement de ces opérations :

« Considérant que l'article 164 de la loi du 4 août 2008 [...] a introduit dans la procédure prévue par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales des garanties supplémentaires pour les personnes soumises à ces visites en leur ouvrant la faculté de saisir le premier président de la cour d'appel d'un appel de l'ordonnance autorisant la visite des agents de l'administration fiscale ainsi que d'un recours contre le déroulement de ces opérations ;

« Considérant que, d'une part, le quinzième alinéa du paragraphe II de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales prévoit que l'ordonnance est notifiée verbalement sur place au moment de la visite ; qu'à défaut d'occupant des lieux ou de son représentant, elle est notifiée par lettre recommandée ou, à défaut, par

⁹⁶ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 46.

⁹⁷ Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*, cons. 29. L'année suivante, le Conseil constitutionnel a validé les dispositions tirant les conséquences de cette censure : décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, cons. 3.

voie d'huissier de justice ; que le dix-septième alinéa de cet article prévoit que "le délai et la voie de recours sont mentionnés dans l'ordonnance" ; que, d'autre part, si les dispositions contestées prévoient que l'ordonnance autorisant la visite est exécutoire "au seul vu de la minute" et que l'appel n'est pas suspensif, ces dispositions, indispensables à l'efficacité de la procédure de visite et destinées à assurer la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, ne portent pas atteinte au droit du requérant d'obtenir, le cas échéant, l'annulation des opérations de visite ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789, doit être écarté »⁹⁸.

* En matière douanière, le Conseil a précisé le cadre du contrôle qu'il exerce sur ce type de mesures dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013. Saisi des articles 62 et 63 du code des douanes, qui autorisent les agents des douanes à visiter des navires dans une optique à la fois préventive et répressive (« *prévenir les infractions aux lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer sur le territoire douanier* » et « *poursuivre les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur le territoire douanier* »), il a rappelé que « *l'article 34 de la Constitution fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que la procédure pénale ; qu'il incombe au législateur, dans le cadre de sa compétence, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés* ». Aussi, « *dans l'exercice de son pouvoir, le législateur ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* » et parmi elles « *le droit au respect de la vie privée et, en particulier de l'inviolabilité du domicile* »⁹⁹.

Dans cette affaire, le Conseil a jugé « *que la lutte contre la fraude en matière douanière justifie que les agents des douanes soient habilités à visiter les navires y compris dans leurs parties affectées à un usage privé ou de domicile ; qu'en permettant que de telles visites puissent avoir lieu sans avoir été préalablement autorisées par un juge, les dispositions contestées prennent en compte, pour la poursuite de cet objectif, la mobilité des navires et les difficultés de procéder au contrôle des navires en mer* »¹⁰⁰.

⁹⁸ Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres. (Perquisitions fiscales)*, cons. 8 et 9.

⁹⁹ Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*, cons. 5 et 6.

¹⁰⁰ *Ibid.*, cons. 7.

Il a toutefois déclaré contraires à la Constitution les dispositions contestées en jugeant qu'elles « *permettent, en toutes circonstances, la visite par les agents des douanes de tout navire qu'il se trouve en mer, dans un port ou en rade ou le long des rivières et canaux ; que ces visites sont permises y compris la nuit ; qu'indépendamment du contrôle exercé par la juridiction saisie, le cas échéant, dans le cadre des poursuites pénales ou douanières, des voies de recours appropriées ne sont pas prévues afin que soit contrôlée la mise en œuvre, dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi, de ces mesures ; que la seule référence à l'intervention d'un juge en cas de refus du capitaine ou du commandant du navire, prévue par le 2. de l'article 63 du code des douanes en des termes qui ne permettent pas d'apprécier le sens et la portée de cette intervention, ne peut constituer une garantie suffisante ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées privent de garanties légales les exigences qui résultent de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution* »¹⁰¹.

Dans sa décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, le Conseil constitutionnel a de nouveau été saisi des articles 62 et 63 du code des douanes¹⁰², dans leur rédaction issue de la loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires. Il a notamment jugé :

« Les articles 62 et 63 du code des douanes ont pour objet de faciliter la recherche des infractions douanières. À cette fin, ils autorisent les agents des douanes à accéder à bord et à visiter, pour le premier, tous les navires circulant dans la zone maritime du rayon des douanes ou sur les voies navigables et, pour le second, tous les navires se trouvant dans un port, dans une rade ou à quai. Elles ne leur permettent ni de saisir, ni de retenir, des objets ou documents mais les autorisent uniquement à accéder aux lieux et à les visiter.

« En premier lieu, le premier alinéa du paragraphe V de chacun de ces deux articles institue, au profit de l'occupant des locaux d'un navire, affectés à un usage privé ou d'habitation, la possibilité de contester, par voie d'action, le déroulement des opérations de visite devant le premier président de la cour d'appel. Le législateur a ainsi prévu une voie de recours au profit de l'occupant de ces locaux lui permettant de faire contrôler par les juridictions compétentes la régularité des opérations conduites en application des articles 62 ou 63 du code des douanes. En adoptant ces dispositions, le législateur a voulu garantir le droit

¹⁰¹ *Ibid.*, cons. 8.

¹⁰² L'article 63, relatif aux visites sur des navires à quai, prévoyait expressément que, s'agissant des locaux à usage privé ou d'habitation, la visite ne puisse être effectuée, à défaut d'accord de l'occupant des lieux, qu'après autorisation du JLD.

au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile de ces occupants.

« En second lieu, le propriétaire du navire ou d'un objet saisi à l'occasion de ces opérations de visite dispose, s'il fait l'objet de poursuites pénales, de la faculté de faire valoir, par voie d'exception, la nullité de ces opérations, sur le fondement des articles 173 ou 385 du code de procédure pénale. Il peut également invoquer l'irrégularité de ces opérations à l'appui d'une demande tendant à engager la responsabilité de l'État du fait de la saisie.

« En réservant à l'occupant des locaux d'un navire, affectés à un usage privé ou d'habitation, la possibilité de contester par voie d'action la régularité des opérations de visite, compte tenu des voies de contestation ouvertes aux personnes intéressées à un autre titre, le législateur n'a pas porté atteinte au droit des personnes intéressées de contester la régularité des opérations de visite. Dès lors, le grief concernant la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être rejeté »¹⁰³.

* En matière de législation sur le travail, le Conseil constitutionnel a examiné dans sa décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014 les dispositions de l'article L. 8271-13 du code du travail permettant aux OPJ, sur ordonnance du président du TGI rendue sur réquisitions du procureur de la République, de procéder à des visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction dans les lieux de travail. Il a censuré ces dispositions au motif *« qu'en l'absence de mise en œuvre de l'action publique conduisant à la mise en cause d'une personne intéressée par une visite domiciliaire, une perquisition ou une saisie autorisées en application des dispositions contestées, aucune voie de droit ne permet à cette personne de contester l'autorisation donnée par le président du tribunal de grande instance ou son délégué et la régularité des opérations de visite domiciliaire, de perquisition ou de saisie mises en œuvre en application de cette autorisation ; que, par suite, les dispositions contestées méconnaissent les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et doivent être déclarées contraires à la Constitution »¹⁰⁴.*

* Lorsque les visites et saisies ne sont pas menées en vue de la recherche et de la constatation d'infractions mais dans le cadre de missions de police administrative, le Conseil constitutionnel exige des garanties renforcées, comme ce fut le cas lors du contrôle des dispositions relevant de la loi sur l'état d'urgence. Ainsi, s'il a

¹⁰³ Décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, *Euroshipping Charter Company Inc et autre (Visite des navires par les agents des douanes II)*, paragr. 7, 8, 9 et 10.

¹⁰⁴ Décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014, *M. Jacques J. (Visites domiciliaires, perquisitions et saisies dans les lieux de travail)*, cons. 7.

censuré dans sa décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016 les dispositions d'origine de l'article 11 relatif aux perquisitions administratives du fait notamment de l'absence de toute garantie¹⁰⁵, il a jugé conformes à la Constitution, selon un contrôle très proche de celui auquel il a procédé pour les assignations à résidence, les dispositions du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015, à l'exception de celles de la seconde phrase de son troisième alinéa relatives aux saisies de données informatiques :

« Considérant que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence ; qu'il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que parmi ces droits et libertés figurent le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile, protégés par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; (...)

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

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

« Considérant, en troisième lieu, que la décision ordonnant une perquisition sur le fondement des dispositions contestées et les conditions de sa mise en œuvre

¹⁰⁵ 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)*, spéc. paragr. 8 : « 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 ».

doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; qu'en particulier, une perquisition se déroulant la nuit dans un domicile doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer le jour ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure qui doit être motivée est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

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

« Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions des premier, deuxième, quatrième à sixième alinéas ainsi que de la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, opèrent, s'agissant d'un régime de pouvoirs exceptionnels dont les effets doivent être limités dans le temps et l'espace et qui contribue à prévenir le péril imminent ou les conséquences de la calamité publique auxquels le pays est exposé, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ; que ne sont pas non plus méconnues les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »¹⁰⁶.

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a en revanche censuré les dispositions autorisant la saisie de données informatiques au motif 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 »* Le Conseil a estimé 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 »¹⁰⁷.*

¹⁰⁶ 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)*, cons. 5 et s.

¹⁰⁷ *Ibid.*, cons. 14.

Le Conseil s'est prononcé une troisième fois sur les dispositions de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016. Dans sa décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, il a validé les modifications apportées au régime de la saisie et de l'exploitation de données informatiques :

« 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^{er} 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".

« 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.

« 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.

« 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.

« 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 »¹⁰⁸.

Le Conseil a cependant censuré une partie des dispositions régissant la conservation des données informatiques saisies, au motif que « *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* »¹⁰⁹.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions relatives aux visites et saisies en procédant à un examen distinct des griefs tirés de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, de l'inviolabilité du domicile, de la liberté d'aller et de venir et du droit à un recours juridictionnel effectif et du grief soulevé d'office tiré de la méconnaissance du droit de propriété.

* S'agissant des griefs tirés de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, de l'inviolabilité du domicile, de la liberté d'aller et de venir et du droit à un recours juridictionnel effectif, le Conseil a suivi un cheminement proche de celui emprunté pour examiner les autres dispositions contestées de la loi du 30 octobre 2017.

Après avoir renouvelé les formulations relatives à la conciliation que le législateur peut opérer entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et les autres droits et libertés constitutionnellement garantis, en l'espèce l'inviolabilité du domicile, protégée par l'article 2 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée et la liberté d'aller et de venir (paragr. 57), il a décrit l'objet des dispositions contestées applicables aux visites et saisies (paragr. 58).

Le Conseil constitutionnel s'est attaché en premier lieu à la finalité, aux conditions de recours et au champ d'application des visites et saisies. Il a souligné leur finalité préventive spécifique au terrorisme et constaté que les conditions fixées par le législateur sont, là aussi, cumulatives et suffisamment précises, le préfet devant établir, d'une part, l'existence de raisons sérieuses de penser que le lieu

¹⁰⁸ Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, *M. Raïme A. (Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III)*, paragr. 9 à 13.

¹⁰⁹ *Ibid.*, paragr. 14 à 16.

ciblé est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, laquelle doit nécessairement être en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme, d'autre part, les éléments relatifs à la radicalisation de l'individu faisant l'objet de la mesure (par ses fréquentations ou son attitude militante ; paragr. 59).

S'attachant de plus près aux garanties entourant le déclenchement des visites et saisies, le Conseil constitutionnel a constaté, en deuxième lieu, « *d'une part, [que] le législateur a soumis toute visite et saisie à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, qui doit être saisi par une requête motivée du préfet et statuer par une ordonnance écrite et motivée, après avis du procureur de la République. D'autre part, les visites et saisies ne peuvent concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes et les domiciles de ces personnes* » (paragr. 60). De telles garanties, en particulier l'autorisation préalable du JLD, tendent à rapprocher les visites opérées à des fins de prévention du terrorisme de celles menées par des agents spécialement habilités dans le cadre, par exemple, d'enquêtes fiscales, douanières ou de concurrence.

Le Conseil a souligné, en troisième lieu, l'existence d'une autre garantie dans le déroulement des visites, celles-ci devant nécessairement être effectuées « *en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant et lui permet de se faire assister d'un conseil de son choix. En l'absence de l'occupant, les agents ne peuvent procéder à la visite qu'en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous leur autorité* » (paragr. 61). À la différence des perquisitions judiciaires menées en matière pénale *stricto sensu*, le droit à l'assistance d'un avocat est ainsi reconnu dans le cadre des visites préventives antiterroristes, même si, à l'instar des dispositions applicables aux enquêtes fiscales, douanières ou de concurrence, l'exercice de cette faculté n'entraîne pas la suspension des opérations de visite et de saisie.

En quatrième lieu, le Conseil constitutionnel s'est arrêté sur le dixième alinéa de l'article L. 229-2 du CSI, qui permet aux agents chargés d'une visite, en cas de découverte d'éléments révélant l'existence d'autres lieux répondant aux conditions fixées au premier alinéa de l'article L. 229-1, de procéder sans délai à la visite de ces lieux sur autorisation du juge des libertés et de la détention. Sans remettre en cause cette faculté d'enchaîner une visite justifiée par l'urgence à agir dans les lieux découverts à l'occasion de la visite initialement conduite, il a néanmoins précisé que « *ces dispositions ne dispensent pas du respect des autres conditions prévues à l'article L. 229-2* » (au titre desquelles figurent notamment le droit pour l'occupant des lieux ou son représentant d'être assisté d'un avocat ou à la présence de deux témoins en son absence) et de l'application des voies de recours prévues à l'article L. 229-3 du CSI (paragr. 62).

Le Conseil a validé, en cinquième lieu, la possibilité pour les agents habilités à procéder à la visite de retenir sur place la personne pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité, lorsqu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur le lieu de la visite ayant un lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant justifié cette visite, compte tenu des garanties prévues par la loi : « *Cette retenue, dont la durée est limitée à quatre heures et qui ne peut concerner que la personne fréquentant le lieu visité, est précédée de l'information sans délai du juge des libertés et de la détention, qui peut y mettre fin à tout moment. Lorsqu'il s'agit d'un mineur, la retenue fait l'objet d'un accord exprès du juge des libertés et de la détention* » (paragr. 63).

Invité à se prononcer sur les conditions d'exploitation des données informatiques susceptibles d'être saisies à l'occasion de la visite, le Conseil constitutionnel a jugé, en dernier lieu, que les dispositions autorisant la copie de ces données ainsi que leur exploitation étaient conformes à la Constitution. Dans le sillage de sa décision n° 2016-600 QPC rendue à propos des perquisitions administratives menées dans le cadre de l'état d'urgence¹¹⁰, le Conseil a considéré « *d'une part, [que] la copie des données informatiques permise par l'article L. 229-5 n'est possible que lorsque la visite révèle l'existence de données relatives à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne. Réalisée en présence de l'officier de police judiciaire, cette copie ne peut être effectuée sans que soit établi un procès-verbal indiquant ses motifs et dressant l'inventaire des données saisies, et sans qu'une copie en soit remise à l'occupant du lieu, à son représentant ou à deux témoins ainsi qu'au juge ayant délivré l'autorisation* » (paragr. 64).

Il a estimé, « *d'autre part, [que] l'exploitation des données saisies nécessite l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, saisi à cette fin par l'autorité administrative à l'issue de la visite. Cette autorisation ne peut porter sur des éléments dépourvus de tout lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant justifié la visite. Dans l'attente de la décision du juge, les données sont placées sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la visite et nul ne peut y avoir accès. Si l'ordonnance autorisant l'exploitation des données saisies est prise par le juge des libertés et de la détention sans débat contradictoire ni audience publique, elle est susceptible d'un recours, non suspensif, devant le premier président de la cour d'appel, qui se prononce alors dans les quarante-huit heures* » (paragr. 65).

¹¹⁰ Décision n° 2016-600 QPC précitée du 2 décembre 2016, paragr. 10 à 12.

Sur ce second point, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi l'argumentation des requérants qui reprochaient au paragraphe II de l'article L. 229-5 du CSI de priver l'individu concerné par la saisie de la possibilité de bénéficier d'un débat contradictoire et d'une audience publique devant le JLD lorsqu'il statue sur l'autorisation d'exploiter les données saisies. Ils critiquaient la différence en résultant avec les dispositions de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence qui permettent quant à elles, en renvoyant aux « *formes prévues au livre V du code de justice administrative* », la tenue d'un débat contradictoire (oral ou écrit) et d'une audience publique devant le juge administratif de référés.

Or, face à ce type de dispositions, le Conseil n'a jusqu'à présent censuré le défaut de contradictoire d'une procédure que lorsque celui-ci se cumule avec l'absence de possibilité de contester le bien-fondé d'une mesure ou avec l'absence de caractère suspensif du recours contre la décision du juge et qu'il en résulte des conséquences excessives lors de l'exécution de la mesure¹¹¹. Tel n'est pas le cas en l'occurrence, l'ordonnance du JLD étant notifiée à l'intéressé, qui peut la contester devant le premier président de la cour d'appel et n'est ainsi pas privé de la possibilité de faire valoir ses observations et de contester la légalité de la mesure devant un juge¹¹². Quant à l'absence de caractère suspensif de l'appel, il se combine certes avec le défaut de contradictoire de la procédure, mais n'aboutit pas à priver l'intéressé de la propriété des données saisies.

Le Conseil constitutionnel ne s'était, au demeurant, pas appuyé sur le caractère suspensif de l'appel pour valider les dispositions relatives aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence¹¹³. En outre, il avait déjà explicitement admis, à propos des perquisitions fiscales, que l'appel de la décision du JLD puisse être dénué d'effet suspensif, au motif que les dispositions en cause étaient « *indispensables à l'efficacité de la procédure de visite et destinées à assurer la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale* »¹¹⁴.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil constitutionnel a jugé que « *le législateur, qui a à la fois strictement borné le champ d'application de la mesure qu'il a instaurée et apporté les garanties nécessaires, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le*

¹¹¹ Décisions n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)* et n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014, *M. Bertrand L. et autres (Régime de saisie des navires utilisés pour commettre des infractions en matière de pêche maritime)*.

¹¹² En ce sens, voir la décision n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016, *Société Finestim SAS et autre (Saisie spéciale des biens ou droits mobiliers incorporels)*, paragr. 9.

¹¹³ Décision n° 2016-600 QPC précitée, paragr. 9 à 13.

¹¹⁴ Décision n° 2010-19/27 QPC précitée, cons. 9.

droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et la liberté d'aller et de venir. Il n'a pas non plus méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif » (paragr. 66).

* S'agissant, pour finir, du grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété, le Conseil a rappelé les termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et l'exigence qui découle de l'article 2 de cette Déclaration en l'absence de privation de ce droit : *« 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 »* (paragr. 67).

En l'espèce, il résultait des dispositions contestées que la saisie pouvait porter non seulement sur des données et les systèmes informatiques et équipements terminaux qui en sont le support, mais aussi sur des *« documents »* et d'autres *« objets »*. Le Conseil constitutionnel a toutefois constaté qu'*« à la différence du régime qu'il a défini pour les données et les supports, le législateur n'a fixé aucune règle encadrant l'exploitation, la conservation et la restitution des documents et objets saisis au cours de la visite »* (paragr. 68). Dès lors, les dispositions contestées méconnaissaient le droit de propriété. Le Conseil a donc censuré les mots *« des documents, objets ou »* figurant au premier alinéa de l'article L. 229-1, les mots *« objets, documents et »* figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 229-4 et les mots *« documents, objets ou »* et *« objets, documents ou »* figurant respectivement aux premier et second alinéas du paragraphe I de l'article L. 229-5 du code de la sécurité intérieure (paragr. 69).

Au regard de tout ce qui précède, le Conseil constitutionnel a jugé que *« le reste de l'article L. 229-1, les troisième et dixième alinéas de l'article L. 229-2, le reste du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 229-4 et le reste de l'article L. 229-5 du code de la sécurité intérieure, qui ne sont pas entachés d'incompétence négative et qui ne méconnaissent ni les droits de la défense, ni le droit à un procès équitable, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution »* (paragr. 70).