



Commentaire

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)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 septembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 411771 du 22 septembre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Ligue des droits de l'Homme (LDH) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 8-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Dans sa décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

* L'état d'urgence, dont le régime est fixé par la loi du 3 avril 1955, peut être déclaré par décret en conseil des ministres¹ sur tout ou partie du territoire français soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère d'une calamité publique². Au-delà de douze jours, il ne peut être prorogé que par la loi, qui en fixe la durée définitive³.

L'état d'urgence permet aux autorités administratives d'adopter certaines mesures exceptionnelles, parmi lesquelles figurent, depuis la loi du 21 juillet 2016⁴, celles

¹ Article 2 de la loi du 3 avril 1955 précitée.

² Article 1^{er} de la même loi.

³ Article 3 de la même loi.

⁴ Loi n° 2016-987 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste du 21 juillet 2016.

prévues à l'article 8-1 qui fait l'objet de la décision commentée.

Cet article, introduit par voie d'amendement lors de la discussion en première lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale⁵, vise à permettre aux policiers et gendarmes d'effectuer, pendant une durée maximale de vingt-quatre heures, des contrôles d'identité, des fouilles de bagages et des visites de véhicules dans des lieux publics déterminés.

Le texte initial de l'amendement prévoyait l'application, dans les zones couvertes par l'état d'urgence, de l'article 78-2-4 du code de procédure pénale (CPP) qui autorise ces opérations « *pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens* ». À la différence de cet article, il excluait toutefois de subordonner la fouille de bagages et la visite de véhicules aux instructions préalables du procureur de la République en cas de refus du propriétaire ou du conducteur de se soumettre à une fouille.

En commission des lois au Sénat, un amendement de M. Michel Mercier a placé cette mesure sous la responsabilité du préfet, en l'assortissant de certaines garanties et en limitant son application au cas de menace terroriste⁶. Cette référence expresse à l'existence d'une menace terroriste a été supprimée en commission mixte paritaire⁷ et n'a pas été reprise dans la version définitive de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955.

* Le premier alinéa de l'article 8-1 prévoit que le préfet d'un territoire où l'état d'urgence a été déclaré peut autoriser les officiers de police judiciaire⁸ (OPJ) et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire et certains agents de police judiciaire adjoints⁹ à procéder à trois types d'opérations dans l'espace public :

– les contrôles d'identité prévus au huitième alinéa de l'article 78-2 du CPP, c'est-à-dire des contrôles préventifs susceptibles de s'appliquer à toute personne, quel que soit son comportement ;

⁵ Amendements n° 108 rectifié présenté par M. Pascal Popelin, rapporteur au nom de la commission des lois, et n° 109 rectifié présenté par MM. Christian Jacob, Guillaume Larrivé et Éric Ciotti et les membres du groupe Les Républicains.

⁶ Rapport n° 804 (Sénat – 2015-2016) de M. Michel Mercier au nom de la commission des lois, déposé le 20 juillet 2016.

⁷ Rapport n° 3993 (Assemblée nationale – XIV^e législature) et n° 808 (Sénat – 2015-2016) de MM. Michel Mercier, sénateur, et Pascal Popelin, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 20 juillet 2016, p. 4 et 5.

⁸ À l'exception des maires et de leurs adjoints.

⁹ Sont à ce titre visés les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 du CPP, les volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie et les adjoints de sécurité mentionnés à l'article 36 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

- l’inspection visuelle et la fouilles des bagages ;
- la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public.

Ces opérations, destinées à s’appliquer conjointement, constituent des mesures de police administrative¹⁰, à l’instar des contrôles d’identité autorisés par le huitième alinéa de l’article 78-2 du CPP afin de « *prévenir une atteinte à l’ordre public* » ou des fouilles de bagages et visites de véhicules autorisés par l’article 78-2-4 du même code, pour « *prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens* ». Toutefois, contrairement à ce qu’il en est pour ces dernières fouilles, le législateur ne les a pas placées sous le contrôle de l’autorité judiciaire mais sous celui de l’autorité préfectorale¹¹.

L’article 8-1 a par ailleurs aménagé un régime visant à faciliter la conduite de ces opérations lorsqu’elles sont décidées dans le cadre de l’état d’urgence.

Il revient, d’une part, au préfet de motiver la décision de recourir aux opérations de contrôle, fouilles et visites. Il ressort à cet égard des travaux parlementaires que l’intention du législateur a été de permettre à l’autorité administrative « *de procéder à de tels contrôles sans avoir à justifier de "circonstances particulières établissant le risque d’atteinte à l’ordre public" comme l’exige en temps normal la jurisprudence du Conseil constitutionnel* »¹². Aucune justification tenant à l’existence d’une menace particulière n’est ainsi formellement requise, à la différence de ce que la loi impose aux OPJ lorsqu’ils procèdent de leur propre initiative à des contrôles d’identité ou à des fouilles préventives.

* Le deuxième alinéa de l’article 8-1 impose néanmoins que les lieux désignés dans la décision du préfet soient « *précisément définis* » et que la durée de l’autorisation n’excède pas vingt-quatre heures.

D’autre part, le consentement des personnes visées n’est pas requis en cas de fouille de leurs bagages ou de visite de leur véhicule, à la différence de ce qui est prévu à l’article 78-2-4 du CPP, qui n’autorise les OPJ à poursuivre le contrôle, en l’absence de consentement de la personne, que sur instruction du procureur de la République.

¹⁰ En ce sens, TA Paris, 17 mars 2017, n° 1606297/6-1.

¹¹ Il convient d’observer que le législateur a prévu que les fouilles de bagages et les visites de véhicules réalisées sur le fondement de l’article 78-2-4 du CPP ne peuvent être effectuées, en l’absence d’accord de la personne en cause, que sur instruction du procureur de la République.

¹² Rapport n° 804 (Sénat – XV^e législature) de M. Michel Mercier au nom de la commission des lois, préc.

* Les garanties prévues par le troisième alinéa de l'article 8-1¹³ tiennent au déroulement de ces opérations – elles doivent être limitées au temps strictement nécessaire à l'opération et être effectuées en principe en présence de l'intéressé – et à leur transcription, en cas de découverte d'une infraction ou si la personne concernée le demande, dans un procès-verbal¹⁴. En outre, les véhicules à usage d'habitation sont exclus du champ d'application de ce dispositif.

* Enfin, le quatrième alinéa de l'article 8-1 prévoit que le préfet doit transmettre sans délai sa décision au procureur de la République.

* Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 juillet 2016, les statistiques recueillies par la commission des lois de l'Assemblée nationale en charge du suivi de l'état d'urgence font apparaître un usage conséquent des contrôles d'identité, fouilles de bagages et de véhicules puisqu'ils sont devenus, de loin, la plus usitée des mesures collectives prévues dans le cadre de l'état d'urgence. C'est ainsi qu'entre le 22 juillet 2016 et le 16 juillet 2017, 4 301 arrêtés autorisant des contrôles d'identité ou des fouilles de bagages et de véhicules ont été adoptés, contre 39 mesures d'interdiction de manifestation ou de restriction de circulation et 46 mesures édictant des zones de protection et de sécurité. Depuis cette date et jusqu'au 30 octobre 2017, 928 mesures de ce type ont été adoptées¹⁵.

La cartographie établie par le ministère de l'intérieur montre cependant que « *la répartition géographique est très déséquilibrée, avec une tendance de plus en plus marquée à la concentration, quatre départements [le Calvados, la Seine-et-Marne, la Saône-et-Loire et le Nord] regroupant plus des trois quarts des mesures* »¹⁶.

B. – Origine de la QPC et question posée

La QPC renvoyée par le Conseil d'État avait pour origine un recours pour excès de pouvoir formé par la LDH à l'encontre d'un arrêté du 6 avril 2017 du préfet de police de Paris autorisant les officiers de police judiciaire à procéder à des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des

¹³ Par renvoi vers les trois derniers alinéas du paragraphe II et les deux derniers alinéas du paragraphe III de l'article 78-2-2 du CPP.

¹⁴ Un procès-verbal doit être établi en cas de découverte d'une infraction ou à la demande du conducteur ou du propriétaire du véhicule ou des bagages fouillés, ainsi que dans l'hypothèse où la visite du véhicule s'est déroulée en son absence.

¹⁵ Cf. les chiffres fournis à l'Assemblée nationale par le ministère de l'intérieur ([http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/\(block\)/41420](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/(block)/41420)).

¹⁶ [Bilan statistique fourni aux membres de la commission lors de l'examen de la sixième prorogation de l'état d'urgence le 5 juillet 2017](#)

véhicules dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de Paris.

La LDH avait soulevé, dans le même temps, une QPC portant sur l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955, laquelle avait été transmise au Conseil d'État par le tribunal administratif de Paris par une ordonnance du 21 juin 2017.

Par la décision précitée du 22 septembre 2017, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel cette QPC au motif que le moyen tiré de ce que l'article 8-1 « *porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au droit au respect de la vie privée, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

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

L'association requérante reprochait aux dispositions contestées de permettre aux services de police judiciaire, sur autorisation des préfets, de procéder, dans les zones où l'état d'urgence a été déclaré, à des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules, sans que le recours à ces mesures soit subordonné à des circonstances ou à des menaces particulières ni qu'un contrôle juridictionnel effectif puisse s'exercer à leur rencontre. Il en résultait, selon elle, une violation de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée, du principe d'égalité devant la loi et du droit à un recours juridictionnel effectif, ainsi qu'une méconnaissance par le législateur de sa compétence de nature à affecter ces droits et libertés.

Le Conseil constitutionnel a fondé sa censure sur la violation de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

* Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion d'examiner la conformité aux exigences ci-dessus mentionnées de dispositions encadrant les contrôles d'identité ainsi que les visites de véhicules en dehors du cadre de l'état d'urgence.

– La **liberté d'aller et de venir** a connu une évolution importante avec le « recentrage »¹⁷ de la liberté individuelle sur l'article 66 de la Constitution. Jusqu'à la fin des années 1990, le Conseil constitutionnel considérait en effet que la liberté individuelle englobait celle d'aller et de venir. À ce titre, il a contrôlé à plusieurs

¹⁷ Dominique Rousseau, Pierre-Yves Gahdoun et Julien Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^e éd., LGDJ, 2016, n° 675.

reprises la constitutionnalité de dispositions prévoyant des contrôles d'identité au regard de la liberté individuelle¹⁸.

S'agissant, en particulier, de contrôles d'identité de police administrative, il a jugé, dans sa décision n° 93-323 DC, « *que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens, est nécessaire à la sauvegarde de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle ; que toutefois la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; que s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle ; que ce n'est que sous cette réserve d'interprétation que le législateur peut être regardé comme n'ayant pas privé de garanties légales l'existence de libertés constitutionnellement garanties* »¹⁹. Ce faisant, le Conseil constitutionnel a entendu exclure tout risque d'arbitraire dans la pratique de ces contrôles d'identité de police administrative dont la mise en œuvre, en dehors de toute suspicion d'infraction, impose une vigilance redoublée vis-à-vis de la protection de la liberté individuelle.

Depuis la décision n° 99-411 DC²⁰, le Conseil constitutionnel retient une définition autonome de la liberté d'aller et de venir. Il la rattache explicitement aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dans sa décision n° 2003-467 DC²¹ et l'envisage désormais comme une composante de la liberté personnelle²².

Pour autant, le Conseil constitutionnel a maintenu les exigences dégagées dans sa jurisprudence antérieure, comme en témoigne sa décision n° 2016-606/607 QPC dans laquelle il a rappelé, à propos des contrôles d'identité sur réquisitions écrites du procureur de la République, destinés à permettre la recherche et la poursuite de certaines infractions, que : « *L'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions peut justifier que soient engagées des procédures de contrôle d'identité. S'il est loisible au législateur de prévoir que les contrôles mis en œuvre*

¹⁸ Cf. notamment les décisions n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, cons. 54-65, et n° 86-211 DC du 26 août 1986, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*.

¹⁹ Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et aux vérifications d'identité*, cons. 9.

²⁰ 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.

²¹ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 8.

²² 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. 13.

dans ce cadre peuvent ne pas être liés au comportement de la personne, la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté personnelle, en particulier avec la liberté d'aller et de venir »²³. Par ailleurs, le Conseil a considéré que les dispositions examinées « ne sauraient, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir, autoriser le procureur de la République à retenir des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions. Elles ne sauraient non plus autoriser, en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace »²⁴. Ce faisant, le Conseil a maintenu l'exigence tenant à l'existence de circonstances particulières, qu'il avait posée dans sa décision n° 93-323 DC.

Par ailleurs, dans cette décision n° 93-323 DC comme dans celle n° 2016-606/607 QPC, le Conseil constitutionnel a validé les dispositions permettant aux forces de police de procéder à des contrôles dans des zones déterminées après avoir relevé que ceux-ci agissaient sur réquisition du procureur de la République, « *magistrat de l'ordre judiciaire* ».

Dans la décision de 1993, le Conseil constitutionnel a également admis la constitutionnalité d'une disposition permettant « *le contrôle de l'identité de toute personne en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi non seulement dans des zones de desserte de transports internationaux, mais encore dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la Convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à vingt kilomètres en-deçà* ». Dans un cadre administratif, le Conseil a considéré que des contrôles d'identité pouvaient être effectués indépendamment du comportement des personnes dans la mesure où « *ces contrôles sont effectués en vue d'assurer le respect des obligations, prévues par la loi, de détention, de port et de présentation de titres et documents* » et « *que les zones concernées, précisément définies dans leur nature et leur étendue, présentent des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes* »²⁵. Le Conseil a accepté de considérer là que les « circonstances particulières » pouvant justifier un contrôle indépendamment du comportement étaient par principe présentes dans ces zones.

²³ Décision 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.

²⁴ *Ibid.*, paragr. 23.

²⁵ Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, précitée, cons. 15.

S'agissant des visites de véhicules réalisées dans le cadre de la police administrative, le Conseil constitutionnel est également passé d'un contrôle fondé sur une acception extensive de la protection de la liberté individuelle à une approche autonome des droits et libertés garantis au titre de la liberté personnelle. Dans sa décision n° 76-75 DC, 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 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* », 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 il seraient susceptibles de donner lieu* »²⁶.

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* »²⁷. Le Conseil a ensuite jugé ces dispositions, en raison de la condition à laquelle elles subordonnent les visites (« *prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens* »), conformes aux exigences constitutionnelles applicables en l'espèce, à savoir, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, ainsi que la liberté individuelle²⁸.

²⁶ 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 et 5.

²⁷ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 10.

²⁸ *Ibid.*, cons. 15 et 16. Le Conseil a jugé de même, s'agissant de dispositions équivalentes destinées, non à prévenir une atteinte à l'ordre public, mais à rechercher et poursuivre des auteurs d'infraction (cons. 12 et 14).

Le Conseil a également validé en 2003 l'article 78-2-2 du CPP, lequel permettait au procureur de la République d'autoriser, aux fins de recherche et de poursuite de certaines infractions, les officiers de police judiciaire à procéder « *dans les lieux et pour la période de temps que ce magistrat détermine et qui ne peut excéder vingt-quatre heures, renouvelables sur décision expresse et motivée* » « *à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public* »²⁹.

– Le **droit au respect de la vie privée** était lui aussi initialement rattaché à la liberté individuelle, dans son ancienne acception extensive. Le Conseil constitutionnel le rattache expressément à l'article 2 de la Déclaration de 1789 depuis la décision n° 99-416 DC³⁰. Il recouvre notamment l'inviolabilité du domicile³¹. C'est également sur le fondement de ce droit que le Conseil a validé, dans sa décision n° 2003-467 DC, les dispositions du CPP relatives aux visites de véhicules par les officiers de police judiciaire et les agents placés sous leur contrôle³².

* Dans le cadre de l'état d'urgence, ces différents droits et libertés doivent être conciliés avec l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Ainsi, le Conseil constitutionnel juge-t-il à propos de la liberté d'aller et de venir : « *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* »³³.

Il juge de même pour le droit au respect de la vie privée³⁴ ou le droit à mener une vie familiale normale³⁵ et le droit à l'expression collective des idées et des

²⁹ *Ibid*, cons. 11.

³⁰ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45.

³¹ 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.

³² Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 7-10.

³³ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyon I. (Durée maximale de l'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, paragr. 13. V. aussi la décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, *M. Émile L. (Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence II)*, paragr. 3.

³⁴ 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.

³⁵ Décisions n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 8 et 16 (sol. impl.), et n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée, paragr. 3.

opinions³⁶.

Pour apprécier la conformité à ces droits et libertés des mesures examinées jusqu'à présent dans le cadre de l'état d'urgence – à savoir l'assignation à résidence, la fermeture provisoire et l'interdiction des réunions, les perquisitions administratives et l'interdiction de séjour –, le Conseil constitutionnel s'est attaché à leurs conditions de déclenchement, aux exigences de stricte proportionnalité pesant sur elles et à leur durée prévisible. S'agissant tout particulièrement des conditions de déclenchement, il ressort de sa jurisprudence que si la motivation générale de ces mesures de police administrative repose sur les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, elle doit se doubler d'une motivation spécifique tenant compte des circonstances de l'espèce afin que chaque mesure soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public.

Le Conseil a jugé cette exigence de motivation spécifique satisfaite lorsque, selon les cas, « *ne peut être soumise à une [telle] assignation [à résidence] que la personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence et à l'égard de laquelle "il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics"* »³⁷, ou qu'une perquisition administrative ne peut être ordonnée que « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que le lieu [visé par une perquisition] est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* »³⁸. Il a également considéré que cette exigence était satisfaite s'agissant de la fermeture provisoire des lieux publics et de réunion ainsi que de l'interdiction des réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre, dès lors « *que, d'une part, tant la mesure de fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature que sa durée doivent être justifiées et proportionnées aux nécessités de la préservation de*

³⁶ 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.

³⁷ Décisions n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 précitée, cons. 11, et n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 précitée, paragr. 17 : « *En troisième lieu, la durée d'une mesure d'assignation à résidence ne peut en principe excéder douze mois, consécutifs ou non. Au-delà de cette durée, une telle mesure ne peut être renouvelée que par périodes de trois mois. Par ailleurs, 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* ».

³⁸ 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. 4.

l'ordre public ayant motivé une telle fermeture ; que, d'autre part, la mesure d'interdiction de réunion doit être justifiée par le fait que cette réunion est " de nature à provoquer ou entretenir le désordre" et proportionnée aux raisons l'ayant motivée ; que celles de ces mesures qui présentent un caractère individuel doivent être motivées ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que chacune de ces mesures est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit »³⁹.

À l'inverse, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de la seconde phrase du troisième alinéa du premier paragraphe de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permettant à l'autorité administrative de copier toutes les données informatiques auxquelles il était possible d'accéder au cours d'une perquisition, au motif, d'une part, « *que cette mesure est assimilable à une saisie ; que ni cette saisie ni l'exploitation des données ainsi collectées ne sont autorisées par un juge, y compris lorsque l'occupant du lieu perquisitionné ou le propriétaire des données s'y oppose et alors même qu'aucune infraction n'est constatée* » et, d'autre part, qu'elles permettaient la copie de « *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* »⁴⁰.

Tout récemment, il a également censuré le troisième paragraphe de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, car, 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* » et, en second lieu, « *le législateur n'a soumis cette mesure 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* »⁴¹.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé, comme il le fait systématiquement s'agissant de dispositions relatives à l'état d'urgence, que : « *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*

³⁹ Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016 précitée, cons. 8.

⁴⁰ Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 précitée, cons. 14.

⁴¹ Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée, paragr. 5 et 6.

des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République » (paragr. 3). Puis il a énuméré certains des droits et libertés auxquels les opérations de contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules étaient notamment susceptibles de porter atteinte : en l'occurrence, la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle, et le droit au respect de la vie privée (même paragr.).

Après avoir relevé que ces opérations étaient prévues dans le cadre de l'état d'urgence (paragr. 4) et qu'elles étaient subordonnées au respect de conditions temporelles et spatiales ainsi qu'à certaines des garanties applicables dans le cadre judiciaire (paragr. 5), le Conseil constitutionnel a observé que de telles opérations pouvaient être réalisées « *à l'encontre de toute personne, quel que soit son comportement et sans son consentement* » (paragr. 6). Ce faisant, le Conseil a souligné la finalité préventive des opérations conduites en application de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 et leur caractère contraignant, ce qui les distingue à cet égard des dispositions de l'article 78-2-4 du CPP conditionnant à l'accord préalable du procureur de la République la fouille, à des fins préventives, des bagages ou des véhicules, en cas de refus du propriétaire ou du conducteur de se soumettre à une telle opération⁴².

Puis, s'inscrivant dans la ligne de ses décisions n° 93-323 DC⁴³ et n° 2016-606/607 QPC⁴⁴ portant sur des dispositions relatives à des contrôles d'identité applicables dans un cadre judiciaire, le Conseil constitutionnel a affirmé, au sujet des différentes opérations réalisables en application de l'article 8-1, que : « *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* » (même paragr.).

Or, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *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* » (même paragr.). Dans le prolongement de sa jurisprudence sur les mesures de police administrative applicables dans le cadre

⁴² Concernant les contrôles d'identité, l'absence de consentement de la personne n'est pas propre aux dispositions applicables dans le cadre de l'état d'urgence puisque l'article 78-1 du CPP dispose déjà, en son deuxième alinéa, que « *Toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité effectué dans les conditions et par les autorités de police visées aux articles suivants* ».

⁴³ Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993 précitée, cons. 9.

⁴⁴ Décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017 précitée, paragr. 20.

de l'état d'urgence, le Conseil a ainsi rappelé le lien qui doit exister entre les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et la finalité de sécurité publique qui conditionne l'instauration de ce régime légal exceptionnel. Justifié par le péril imminent ou la calamité publique qui frappe le territoire, l'état d'urgence ne peut autoriser que des mesures qui visent à garantir la sécurité publique ou à prévenir les troubles à l'ordre public. Or, le législateur a permis aux préfets de recourir aux mesures prévues par l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 sans qu'ils aient à justifier ce recours par un risque particulier d'atteinte à l'ordre public dans les lieux en cause.

Pour ces raisons, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 n'assurait pas 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. Il l'a donc déclaré contraire à la Constitution, sans examiner les autres griefs (paragr. 7). Il a cependant différé l'effet de l'abrogation de ces dispositions au 30 juin 2018, afin de ne pas priver l'autorité administrative du pouvoir d'autoriser des contrôles d'identité, des fouilles de bagages et des visites de véhicules en cas de nouveau recours à l'état d'urgence (paragr. 9).