



## Commentaire

### Décision n° 2025-1147 QPC du 11 juillet 2025

*M. Azizbek K.*

*(Procédure contradictoire asymétrique  
pour le contentieux de certains actes administratifs)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 avril 2025 par le Conseil d'État (décision n° 501551 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée par M. Azizbek K., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe II de l'article L. 773-11 du code de justice administrative (CJA), dans sa rédaction issue de loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Dans sa décision n° 2025-1147 QPC du 11 juillet 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution ces dispositions.

#### **I. – Les dispositions renvoyées**

##### **A. – Objet des dispositions renvoyées**

Le principe « *d'après lequel la procédure doit revêtir un caractère contradictoire* » est, en vertu de la jurisprudence administrative, un principe général du droit applicable à toutes les juridictions administratives<sup>1</sup>.

Figurant au nombre des « *garanties essentielles des justiciables* »<sup>2</sup>, le principe du contradictoire, qui « *tend à assurer l'égalité des parties devant le juge, implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office* ». Il est en principe applicable « *à l'ensemble de la procédure d'instruction à laquelle il est procédé sous la direction de la juridiction* »<sup>3</sup>.

L'article L. 5 du code de justice administrative (CJA) reprend ce principe en rappelant que « *L'instruction des affaires est contradictoire.* »

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, Sect., 12 mai 1961, *Sté La Huta*, n° 40674, Lebon p. 313.

<sup>2</sup> Conseil d'État, Ass., 12 octobre 1979, *Rassemblement des nouveaux avocats de France*, n°s 01875, 01905, 01948 à 01951, Lebon p. 370.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 29 juillet 1998, *Esclatine*, n°s 179635 et 180208, Lebon p. 320.

Le juge administratif a toutefois été amené à concilier ce principe avec certaines exigences tenant notamment la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique, tandis que le législateur a pu lui-même prévoir des dérogations au regard de telles exigences.

Ainsi, la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a complété l'article L. 5 précité, pour préciser que « *Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes* »<sup>4,5</sup>.

### **1. – L'application du contradictoire en cas de secret protégé ou de données intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique**

\* L'aménagement des règles contentieuses applicables aux décisions administratives a d'abord été le fait de la jurisprudence du Conseil d'État.

Dans une décision du 6 novembre 2002<sup>6</sup>, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a jugé que, « *si, conformément au principe du caractère contradictoire de l'instruction, le juge administratif est tenu de ne statuer qu'au vu des seules pièces du dossier qui ont été communiquées aux parties, il lui appartient, dans l'exercice de ses pouvoirs généraux de direction de la procédure, de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction sur les points en litige* ».

Ainsi, le juge saisi du contentieux d'une décision administrative ne peut statuer sur le fondement de pièces qui n'auraient pas été communiquées aux parties.

Dans l'hypothèse où l'autorité administrative à l'origine de la décision estime devoir refuser de communiquer certaines informations ou données parce que « *ces informations, ou certaines d'entre elles, sont couvertes par un secret garanti par la loi ou que, s'agissant de données intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique, leur communication mettrait en cause les fins assignées à ce*

---

<sup>4</sup> Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

<sup>5</sup> Il résulte des travaux préparatoires de cette loi que la possibilité ainsi prévue d'aménager les exigences du contradictoire devant les juridictions administratives pour des motifs tenant au secret de la défense nationale et à la protection de la sécurité des personnes a été directement reliée à celle, traduite par l'article L. 773-9 du code de justice administrative créé par la même loi, de préserver l'anonymat des signataires de certaines décisions en lien avec la prévention d'acte de terrorisme (voir notamment le rapport n° 309 de M. François Grosdidier fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la sécurité publique, déposé le 18 janvier 2017. Le premier alinéa de l'article L. 773-9 du CJA, qui opère un renvoi à l'article L. 5, précise en ce sens que « *Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 sont adaptées à celles de la protection de la sécurité des auteurs des décisions mentionnées au second alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration* »).

<sup>6</sup> Conseil d'État, Ass., 6 novembre 2002, *Moon Sun Myung*, n° 194296.

*fichier (...), il lui appartiendrait néanmoins de verser au dossier de l'instruction écrite contradictoire tous éléments d'information appropriés sur la nature des pièces écartées de la communication et les raisons de cette exclusion, de façon à permettre au Conseil d'État de se prononcer en connaissance de cause sans porter, directement ou indirectement, atteinte aux secrets garantis par la loi ou imposés par des considérations tenant à la sûreté de l'Etat, à la défense et à la sécurité publique.*

*« [D]ans le cas où un refus serait opposé à une demande d'information formulée par lui, il appartiendrait au Conseil d'Etat, conformément aux règles générales d'établissement des faits devant le juge administratif, de joindre, en vue du jugement à rendre, cet élément de décision à l'ensemble des données fournies par le dossier »<sup>7</sup>.*

Le juge statue donc en prenant en compte ces éléments, mais sans avoir accès aux pièces, de manière à respecter un contradictoire « *symétrique* ».

\* Par ailleurs, sur le plan probatoire, le Conseil d'État a admis, dans une certaine mesure, la pratique des « *notes blanches* » communiquées par l'administration pour préserver le secret intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique, qui sont des fiches - ni datées, ni signées - contenant « *des extraits de rapports de police ou de renseignement au sujet du comportement d'un individu sans précision de leurs sources et qui sont produites par l'administration au soutien de ses dires* »<sup>8</sup>.

Le Conseil d'État juge qu'un caractère probant peut être reconnu à de telles notes, à condition qu'elles aient été « *débatues dans le cadre de l'instruction écrite contradictoire* »<sup>9</sup>.

Comme le relève un auteur, « *Chaque affaire donne lieu à un arbitrage entre ce que le ministère de l'Intérieur accepte de verser au dossier pour étayer sa position et, par là même, de porter à la connaissance du requérant et ce qu'il préfère garder pour lui afin de préserver l'anonymat de certaines sources ou de ne pas dévoiler trop avant le fonctionnement des services de police et de renseignement. Quoiqu'il n'ignore pas – dans certaines affaires, le ministère de l'Intérieur l'indique même expressément – que le dossier qui lui est soumis ne lui donne qu'un aperçu partiel de la situation litigieuse, le juge ne peut statuer qu'au vu de ce dossier et des seuls éléments qu'il contient. La vérité judiciaire est ainsi susceptible d'être dégagée à partir d'une connaissance incomplète de la réalité des faits. À l'administration, il appartient de déterminer ce qu'elle veut ou peut*

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> Xavier Dupré de Boulois (dir.), *Grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 2017, p. 498.

<sup>9</sup> Conseil d'État, Sect., 3 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c/M. Rakhimov*, Lebon, p. 75.

*dire dans le cadre du procès ; au juge, il incombe de s'en tenir exclusivement aux résultats de l'instruction pour prendre sa décision »<sup>10</sup>.*

## **2. – Les dérogations au contradictoire en cas de secret protégé ou de données intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique**

### **a. – L'instauration progressive de procédures contentieuses « asymétriques »**

\* La jurisprudence a admis une première dérogation au principe d'une procédure contradictoire « *symétrique* » dans le cas où le secret ne couvre pas seulement un élément de preuve, mais où il constitue l'objet même du litige. Il s'agit des litiges dont l'objet même est, de la part du demandeur, d'avoir accès à un document ou à une information, et dans lesquels la décision du juge lui permettra (ou ne lui reconnaîtra pas) d'en prendre connaissance.

Dans une telle configuration, si les informations couvertes par le secret étaient communiquées à toutes les parties dans le cadre du débat contradictoire, le litige serait privé d'objet ; à l'inverse, si le juge ne pouvait, lui, prendre connaissance de ces informations, il serait privé de toute possibilité de statuer sur le litige.

Le Conseil d'État a donc admis que, pour les litiges relatifs aux refus de communication de documents administratifs<sup>11</sup>, aux refus de communication d'informations figurant dans un fichier de souveraineté<sup>12</sup> et à la légalité de la décision de ne pas publier l'acte de création d'un fichier intéressant l'ordre public<sup>13</sup>, les informations couvertes par le secret ne soient communiquées qu'au juge.

\* La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement a prévu, toujours dans une configuration où le secret était l'objet même du litige, une procédure « *asymétrique* » spécifique pour les litiges relatifs au droit d'accès indirect aux fichiers qui intéressent la sûreté de l'État<sup>14</sup> et les requêtes concernant la mise en œuvre de techniques de renseignement<sup>15</sup>.

Elle a ainsi créé, au sein du Conseil d'État, une formation spécialisée compétente pour connaître en premier et dernier ressort de ces recours. Les membres de cette formation spécialisée sont habilités, de plein droit, au secret de la défense

---

<sup>10</sup> Mattias Guyomar, « Confidentialité et secret dans le prétoire du juge administratif », *Justice et Cassation*, 2017, p. 61.

<sup>11</sup> Conseil d'État, Sect., 23 décembre 1988, *Banque de France c./ Huberschwiller*, n° 95310, Lebon p. 688.

<sup>12</sup> Conseil d'État, 11 juillet 2016, n° 375977, Lebon p. 336.

<sup>13</sup> Conseil d'État, 16 avril 2010, n° 320196, Lebon p. 341.

<sup>14</sup> Article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).

<sup>15</sup> Article L. 841-2 du CSI.

nationale. Ce secret ne leur est donc pas opposable dans l'exercice de leurs attributions juridictionnelles<sup>16</sup>.

Pour ces litiges, sont placés hors champ du débat contradictoire les mémoires et les pièces qui « *soit comportent des informations protégées par le secret de la défense nationale, soit confirment ou infirment la mise en œuvre d'une technique de renseignement à l'égard du requérant, soit divulguent des éléments contenus dans le traitement de données, soit révèlent que le requérant figure ou ne figure pas dans le traitement* »<sup>17</sup>.

Si la formation spécialisée décide d'entendre les parties, elle doit le faire séparément<sup>18</sup>. Les audiences se tiennent à huis-clos<sup>19</sup>.

En matière de mise en œuvre de techniques de renseignement, lorsque la formation de jugement constate l'absence d'illégalité, la décision indique qu'aucune illégalité n'a été commise, sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre d'une technique<sup>20</sup>. En cas d'illégalité, elle peut annuler l'autorisation et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés et sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale, elle informe la personne concernée qu'une illégalité a été commise<sup>21</sup>.

En matière de mise en œuvre d'un fichier intéressant la sûreté de l'État, la formation de jugement se fonde sur les éléments contenus, le cas échéant, dans le traitement sans les révéler ni révéler si le requérant figure ou non dans le traitement. Toutefois, lorsqu'elle constate que le traitement ou la partie de traitement faisant l'objet du litige comporte des données à caractère personnel le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques ou périmées, ou dont la collecte, l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite, elle en informe le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale. Elle peut ordonner que ces données soient, selon les cas, rectifiées, mises à jour ou effacées<sup>22</sup>.

\* La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a par ailleurs prévu un aménagement du principe du contradictoire en vue de protéger l'anonymat des signataires des décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec le terrorisme.

---

<sup>16</sup> Article L. 773-2 du CJA.

<sup>17</sup> Article R. 773-20 du CJA.

<sup>18</sup> Article L. 773-3 du CJA.

<sup>19</sup> Article L. 773-4 du CJA.

<sup>20</sup> Article L. 773-6 du CJA.

<sup>21</sup> Article L. 773-7 du CJA.

<sup>22</sup> Article L. 773-8 du CJA.

L'article L. 773-9 du CJA, dans sa rédaction issue de cette loi, prévoit ainsi que, lorsque, dans le cadre d'un recours contre l'une de ces décisions, le moyen tiré de ce que la décision ne comporte pas la signature de son auteur ou de l'incompétence de l'auteur de l'acte est invoqué par le requérant ou si le juge entend relever d'office ce dernier moyen, l'original de la décision ainsi que la justification de la compétence du signataire sont communiqués par l'administration à la juridiction qui statue sans soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni indiquer l'identité du signataire dans sa décision.

## **b. – L'instauration nouvelle d'une procédure spécifique pour le contentieux de certains actes administratifs en lien avec la prévention du terrorisme**

\* Issu de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, l'article L. 773-11 du CJA institue une procédure contradictoire « *asymétrique* » applicable au contentieux de plusieurs types de décisions administratives lorsqu'elles se trouvent fondées sur un motif en lien avec la prévention d'actes de terrorisme.

Ces dispositions ont été introduites par voie d'amendement à l'initiative du Gouvernement, qui faisait valoir qu'« *En l'état actuel de la législation, la défense contentieuse de certaines mesures de police administrative visant des étrangers dangereux (dégradation de titre, expulsion, etc.) bute sur la difficulté liée au fait que certaines informations sensibles qui ont motivé la décision ne peuvent pas être produites car leur versement au contradictoire serait contre-productif du point de vue des méthodes des services de renseignement et conduirait à compromettre des opérations de surveillance ou à exposer des méthodes opérationnelles des services. / Le présent amendement vise à lever cette difficulté en transposant dans le code de justice administrative le principe d'un contradictoire aménagé afin de produire à la juridiction compétente des éléments complémentaires qui, au regard de leur sensibilité, ne pourraient être versés au contradictoire sans mettre en péril l'activité des services de renseignement* »<sup>23</sup>.

Le Gouvernement indiquait par ailleurs qu'« *Un tel mécanisme existe déjà dans d'autres domaines. Ainsi dans les instances civiles ou commerciales, dans lesquelles le juge peut, en application de l'article L. 153-1 du code de commerce (issu de la n° 2018-670 du 30 juillet 2018) en présence de pièces couvertes par le secret des affaires, déroger au principe du contradictoire, limiter la communication ou la production des pièces à certains éléments, restreindre l'accès de ces pièces et adapter la motivation de sa décision aux nécessités de la protection du secret des affaires, "sans préjudice de l'exercice des droits de la défense" ».*

---

<sup>23</sup> Amendement n° 602 rect. présenté par le Gouvernement, le 8 novembre 2023.

Lors de l'examen du texte en première lecture par le Sénat, le ministre de l'intérieur, M. Gérald Darmanin, avait insisté sur le fait que le recours à ce « contradictoire asymétrique » serait limité au « *cas de personnes soupçonnées de terrorisme et non pour tous les étrangers que nous voudrions expulser. En effet, actuellement, nous prenons la responsabilité de renoncer à expulser nombre de personnes, afin de ne pas divulguer l'existence d'agents infiltrés, de contacts dans tel ou tel lieu radicalisé ou de techniques de renseignement qui ne sont pas encore connues d'individus qui veulent du mal à notre pays. / C'est pourquoi nous vous proposons cet amendement, dont les dispositions présentent toutes les garanties de droit permettant de respecter le principe classique du contradictoire qui doit avoir cours dans notre pays. Enfin, j'y insiste, cela existe déjà en matière de grand banditisme* »<sup>24</sup>.

Le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Philippe Bonnacarrère, considérait pour sa part que « *cette asymétrie ne placerait pas le magistrat dans une position discrétionnaire grâce à la connaissance d'éléments de l'administration (...) car la disposition qui nous est proposée par le Gouvernement comporte un élément que je considère comme essentiel et de nature à conduire la Haute Assemblée à donner satisfaction au Gouvernement : lorsque le juge se voit indiquer qu'un certain nombre d'éléments sont portés à sa connaissance, mais non à celle de l'intéressé, il n'est pas obligé de les accepter. / Aux termes du dispositif proposé, " le juge informe l'administration qu'il ne peut en tenir compte sans qu'ils aient été versés au débat contradictoire ". Dans ce cas, l'administration peut juger inacceptable de révéler ces éléments et renoncer à l'expulsion* ».

\* Le paragraphe I de l'article L. 773-11 du CJA définit le champ d'application de cette procédure.

Elle est applicable au contentieux d'un nombre important de décisions : dissolution d'associations ou groupements de fait<sup>25</sup> ; interdiction de sortie du

---

<sup>24</sup> Compte-rendu des débats, séance du 10 novembre 2023. Sur le dernier point évoqué, M. Darmanin a fait un parallèle avec la procédure pénale dans laquelle existe « *une possibilité permettant de ne pas divulguer des techniques d'enquête ou de protéger des sources personnelles, comme des témoins dans une affaire de trafic de drogue ou de criminalité organisée, et de fournir certaines informations au seul juge, afin qu'il puisse se prononcer, mais non à la partie adverse* ». Dans ce cadre, qui fait référence au régime spécialement prévu par les articles 706-57 et suivants du code de procédure pénale, il est toutefois prévu que le juge peut refuser d'accorder une autorisation de déposition d'un témoin sous anonymat si, « *au regard des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ou de la personnalité du témoin, la connaissance de l'identité de la personne est indispensable à l'exercice des droits de la défense* » (article 706-60 du CPP). En outre, la personne mise en cause peut demander à être confrontée avec un témoin entendu sous anonymat par l'intermédiaire d'un dispositif technique adapté (article 706-61). L'article 706-62 ajoute qu'« *Aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement de déclarations recueillies dans les conditions prévues par les articles 706-58 et 706-61* ».

<sup>25</sup> Article L. 212-1 du CSI.

territoire<sup>26</sup> ; contrôle administratif des retours sur le territoire national<sup>27</sup> ; fermeture de lieux de culte<sup>28</sup> ; mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (« MICAS »)<sup>29</sup> ; gel des avoirs<sup>30</sup> ; interdictions administratives du territoire d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un pays tiers<sup>31</sup> ; refus de visas de court et long séjour<sup>32</sup> ; refus d'entrée à la frontière<sup>33</sup> ; refus et retraits de titre de séjour<sup>34</sup> ; refus et cessation du statut de réfugié<sup>35</sup> et de la protection subsidiaire<sup>36</sup> ; décisions d'expulsion<sup>37</sup> ; assignations à résidence en cas de report de l'éloignement<sup>38</sup> ; décisions d'opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage<sup>39</sup> ; décisions de refus de l'acquisition ou la réintégration dans la nationalité française en cas de crimes et délits<sup>40</sup>.

Pour en relever, ces décisions administratives doivent en outre être « *fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme* ».

\* Le **paragraphe II de l'article L. 773-11 (les dispositions objet de la décision commentée)** précise pour sa part les conditions dans lesquelles l'administration peut transmettre à la juridiction certaines informations ou certains éléments sans les verser au débat contradictoire, ainsi que l'office du juge.

Le premier alinéa de ce paragraphe subordonne cette dérogation au principe du contradictoire à la réunion de deux conditions.

- La première condition tient à la finalité de la procédure, à savoir que des considérations relevant de la sûreté de l'État s'opposent à la communication d'informations ou d'éléments sur lesquels reposent les motifs de l'une de ces décisions : soit parce que cette communication serait de nature à compromettre une opération de renseignement, soit parce qu'elle conduirait à dévoiler des méthodes opérationnelles des services mentionnés aux articles L. 811-2 ou L. 811-4 du CSI (services spécialisés de renseignement ou services pouvant être autorisés à recourir aux techniques de recueil de renseignement soumis à autorisation) ;

---

<sup>26</sup> Article L. 224-1 du CSI.

<sup>27</sup> Articles L. 225-1 à L. 225-8 du CSI.

<sup>28</sup> Article L. 227-1 du CSI.

<sup>29</sup> Articles L. 228-1 à L. 228-7 du CSI.

<sup>30</sup> Article L. 562-2 du CMF.

<sup>31</sup> Articles L. 222-1 et L. 321-1 du CESEDA.

<sup>32</sup> Articles L. 312-1 et L. 312-3 du CESEDA.

<sup>33</sup> Article L. 332-1 du CESEDA.

<sup>34</sup> Articles L. 432-1 et L. 432-4 du CESEDA.

<sup>35</sup> Article L. 511-7 du CESEDA.

<sup>36</sup> Articles L. 512-2 à L. 512-4 du CESEDA.

<sup>37</sup> Articles L. 631-1 à L. 631-4 du CESEDA.

<sup>38</sup> Articles L. 731-3 et L. 731-4 du CESEDA.

<sup>39</sup> Article 21-4 du code civil.

<sup>40</sup> Article 21-27 du code civil.

La seconde condition tient à sa nécessité, à savoir que la protection de ces informations ou de ces éléments ne peut être assurée par d'autres moyens.

L'administration est alors autorisée à transmettre ces informations à la juridiction par un mémoire séparé, exposant les raisons impérieuses qui s'opposent à ce qu'elles soient versées au débat contradictoire

Le second alinéa du paragraphe II de l'article L. 773-11 précise que, dans ce cas, la juridiction statue sur le litige sans soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni en révéler l'existence et la teneur dans sa décision.

La juridiction peut toutefois relever d'office tout moyen et procéder à toute mesure d'instruction complémentaire en lien avec ces informations ou ces pièces.

Il est par ailleurs prévu que, « *lorsque les éléments communiqués sont sans lien avec les objectifs* » énoncés ci-dessus (à savoir les considérations relevant de la sûreté de l'État invoquées pour s'opposer au versement au contradictoire), le juge informe l'administration qu'il ne peut en tenir compte sans qu'ils aient été versés au débat contradictoire.

Dans ce cas, l'administration décide si elle souhaite ou non communiquer ces éléments.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

\* M. Azizbek K., ressortissant ouzbèke, avait formé un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté du ministre de l'intérieur et des outre-mer prononçant à son encontre une interdiction administrative du territoire.

Le tribunal administratif avait rejeté son recours, en visant un mémoire et des pièces produits par le ministre de l'intérieur « *dans les conditions prévues par les dispositions de l'article L. 773-11 du code de justice administrative* ».

À l'occasion de l'appel formé contre ce jugement, le requérant avait soulevé une QPC portant sur ces dispositions devant la cour administrative d'appel, qui l'avait transmise au Conseil d'État en précisant que cette question portait sur la conformité à la Constitution du paragraphe II de cet article.

\* Dans sa décision précitée du 18 avril 2025, le Conseil d'État avait jugé que « *le moyen tiré de ce que ces dispositions, en ce qu'elles permettent au juge administratif de fonder sa décision sur des informations communiquées par*

*l'administration dont l'existence même n'a pas été portée à la connaissance de l'autre partie, portent une atteinte disproportionnée aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe du respect des droits de la défense, soulève une question présentant un caractère sérieux ».* Il avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

\* Le requérant, rejoint par le Conseil national des barreaux et par les parties intervenantes, reprochait tout d'abord à ces dispositions de permettre à l'administration, pour le contentieux de certains actes administratifs, de produire devant le juge des éléments soustraits au débat contradictoire, sans que cette possibilité soit entourée de garanties suffisantes pour la personne qui en demande l'annulation. Ce faisant, elles auraient permis au juge de fonder sa décision sur des éléments dont ni la teneur ni l'existence n'étaient portées à la connaissance de la personne. Il en aurait résulté une méconnaissance des principes du contradictoire et de « l'égalité des armes », des droits de la défense ainsi que du droit à un recours juridictionnel effectif. Ces dispositions auraient été, pour les mêmes motifs, entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant ces exigences constitutionnelles.

Par ailleurs, le Conseil national des barreaux, rejoint par les parties intervenantes, soutenait que ces dispositions méconnaissaient, pour les mêmes motifs, le droit à un procès équitable et le principe d'égalité devant la justice.

Enfin, le requérant faisait valoir que les dispositions renvoyées auraient institué une procédure ayant les mêmes effets et poursuivant les mêmes objectifs que celle permettant déjà à l'administration de produire des éléments soustraits au contradictoire dans le cadre du contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'État. Il en aurait résulté une méconnaissance du principe de clarté de la loi, de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, ainsi que du principe d'égalité devant la loi.

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle**

\* Le principe du respect des droits de la défense<sup>41</sup> fait partie, avec le droit à un recours juridictionnel effectif<sup>42</sup> et le droit à un procès équitable<sup>43</sup>, des droits

---

<sup>41</sup> Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

<sup>42</sup> Décision n° 2019-788 QPC du 7 juin 2019, *Mme Lara A. (Absence de recours juridictionnel à l'encontre de la décision de placement d'animaux vivants prise par le procureur de la République)*, paragr. 6.

<sup>43</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11 ; décision n° 2011-168 QPC du 30 septembre 2011, *M. Samir A. (Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction)*, cons. 4.

constitutionnels processuels qui découlent de la garantie des droits prévue à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel juge ainsi que *« sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif ainsi que le respect des droits de la défense qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties »*<sup>44</sup>.

Il considère en outre, de manière constante, que les droits de la défense ont pour corollaire le principe du caractère contradictoire de la procédure<sup>45</sup>.

\* Le Conseil constitutionnel a en particulier défini l'étendue des exigences découlant de ce principe en matière répressive.

Il juge de manière constante que la garantie des droits *« implique qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés »*<sup>46</sup>.

S'agissant de la portée probatoire de ce principe devant les juridictions répressives, dans ses décisions n° 2014-693 DC du 25 mars 2014<sup>47</sup> et n° 2025-885 DC du 12 juin 2025<sup>48</sup>, il a jugé que *« le principe du contradictoire et le respect des droits de la défense impliquent en particulier qu'une personne mise en cause devant une juridiction répressive ait été mise en mesure, par elle-même ou par son avocat, de contester les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause »*<sup>49</sup>.

Le commentaire de la décision de 2014 précise, à cet égard, qu'*« Une telle affirmation de principe n'implique pas que l'origine et les conditions de recueil de tous les renseignements obtenus dans le cadre de l'enquête ou de l'instruction, et qui permettent de l'orienter, soient versées au dossier et ainsi soumises au principe du contradictoire. Elle implique en revanche qu'une information mettant en cause une personne ne peut pas constituer un élément de preuve devant la juridiction répressive si la personne mise en cause est privée de la possibilité de contester les conditions dans lesquelles elles ont été recueillies »*.

---

<sup>44</sup> Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, cons. 18.

<sup>45</sup> Décisions n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 42.

<sup>46</sup> Décisions n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010, *M. Claude F. (Communication d'informations en matière sociale)*, cons. 4, et n° 2019-781 QPC du 10 mai 2019, *M. Grégory M. (Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire)*, paragr. 4.

<sup>47</sup> Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*.

<sup>48</sup> Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, *Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic*.

<sup>49</sup> Décisions n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, précitée, cons. 25, et n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, précitée, paragr. 357.

À ce titre, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à l'article 16 de la Déclaration de 1789 des dispositions qui « *permettent qu'une condamnation pénale puisse être prononcée sur le fondement d'éléments de preuve dont la personne mise en cause n'a pas été mise à même de contester les conditions de recueil* »<sup>50</sup>.

Dans sa décision du 12 juin 2025 précitée, il relève ainsi que de telles dispositions « *ne satisfont pas aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 dès lors qu'elles n'excluent pas toute possibilité d'une condamnation fondée sur des éléments qui n'ont pas été pleinement soumis au contradictoire* »<sup>51</sup>.

\* Les exigences découlant des droits de la défense ne se limitent pas toutefois aux procédures devant les juridictions répressives et s'appliquent aux autres procédures juridictionnelles<sup>52</sup>.

Le principe du contradictoire, « *corollaire du principe des droits de la défense* », est applicable notamment à la procédure devant le juge administratif, en particulier à celle suivie devant le juge des impôts<sup>53</sup>.

Le Conseil constitutionnel reconnaît toutefois au législateur la possibilité de limiter dans une certaine mesure les garanties relatives aux droits de la défense, au nom de la nécessaire conciliation avec d'autres exigences constitutionnelles,

---

<sup>50</sup> Suivant la description reprise dans la décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 précitée, paragr. 361. Ainsi ont été censurées :

- dans la décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, une disposition permettant de fonder une condamnation sur des données de géolocalisation recueillies dans les conditions prévues à l'article 230-40 du code de procédure pénale (CPP) alors que la personne mise en cause n'était pas mise à même de contester les conditions dans lesquelles ces données avaient été recueillies ;

- dans la décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, des dispositions prévoyant, en matière de criminalité et de délinquance organisées, que le juge des libertés et de la détention pouvait autoriser, sous certaines conditions, que des éléments de preuve recueillis dans les conditions prévues à l'article 706-104 du CPP puissent fonder une condamnation sans qu'ait été versé au dossier de la procédure le procès-verbal distinct (« dossier coffre ») comportant des informations relatives la mise en place des dispositifs techniques d'enquête qui en sont à l'origine.

<sup>51</sup> Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 précitée, paragr. 362.

<sup>52</sup> Le Conseil constitutionnel a, par exemple, jugé que ne méconnaissaient pas cette exigence l'obligation faite à l'avocat commis d'office de faire approuver ces motifs d'excuse ou d'empêchement par le président de la cour d'assises (décision n° 2018-704 QPC du 4 mai 2018, *M. Franck B. et autre [Obligation pour l'avocat commis d'office de faire approuver ses motifs d'excuse ou d'empêchement par le président de la cour d'assises]*, paragr. 5 à 11), ainsi que l'absence d'enregistrement sonore ou audiovisuel des débats devant le tribunal correctionnel (décision n° 2019-801 QPC du 20 septembre 2019, *M. Jean-Claude F. [Notes d'audience établies par le greffier lors des débats devant le tribunal correctionnel]*, paragr. 4 à 7).

En revanche, l'exigence du respect des droits de la défense ne s'applique pas, en principe, en dehors du cadre juridictionnel ou répressif. Le Conseil a par exemple jugé, au sujet de l'interdiction de retour décidée par l'autorité administrative, en complément d'une obligation de quitter le territoire français – qui est une mesure de police et non une sanction ayant le caractère de punition – que « *sauf pour les décisions prononçant une sanction ayant le caractère d'une punition, les règles et principes de valeur constitutionnelle n'imposent pas par eux-mêmes aux décisions exécutoires émanant d'une autorité administrative de faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable* » (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 53).

<sup>53</sup> Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, cons. 58.

en particulier la prévention des atteintes à l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle.

Il en va ainsi, notamment, de la possibilité de préserver l'anonymat des agents de la police nationale ou de la gendarmerie nationale dans le cadre des procédures dans lesquelles ils interviennent, lorsque la révélation de leur identité serait susceptible de mettre en danger leur vie ou celle de leurs proches<sup>54</sup>.

– Dans sa décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer notamment sur la pratique des « notes blanches » permettant à l'administration d'établir l'existence des éléments justifiant une mesure d'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence.

*Après avoir rappelé que « les dispositions contestées ne privent pas les personnes à l'encontre desquelles est prononcée une assignation à résidence du droit de contester devant le juge administratif, y compris par la voie du référé, cette mesure », il a jugé qu'« il appartient à ce dernier d'apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, l'existence de raisons sérieuses permettant de penser que le comportement de la personne assignée à résidence constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics »<sup>55</sup>.*

– Dans sa décision n° 2015-524 QPC du 2 mars 2016, à nouveau saisi d'un grief tiré de l'atteinte portée aux exigences de l'article 16 par l'usage des « notes blanches » s'agissant cette fois de dispositions relatives au gel administratif des avoirs, le Conseil constitutionnel a confirmé cette analyse.

Le requérant contestait en l'occurrence le fait que « *les renseignements sur lesquels le ministre s'était appuyé, furent présentés aux procès dans des "notes blanches" c'est-à-dire des documents en provenance des services secrets et dont le nom des auteurs est dissimulé* ». Il soutenait que « *le niveau de preuve ainsi exigé est donc extrêmement faible voire insignifiant : pour que l'administration ait gain de cause, il lui suffit d'être précise et circonstanciée. Rien ne l'oblige à dire la vérité et il n'existe aucun moyen juridique de s'assurer qu'elle le fait* ».

*Après avoir rappelé que « les personnes intéressées ne sont pas privées de la possibilité de contester ces [décisions] devant le juge administratif, y compris par la voie du référé », le Conseil a cependant jugé « qu'il appartient à ce dernier d'apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, l'existence des motifs justifiant la mesure de gel temporaire des avoirs ».*

---

<sup>54</sup> Voir les décisions n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 129 et s., et n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, précitée, paragr. 287 et s. ainsi que 298 et s.

<sup>55</sup> Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 15.

Il a donc écarté les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789<sup>56</sup>.

– Dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015<sup>57</sup>, le Conseil a conclu à la conformité à la Constitution de la limitation apportée au contradictoire lors de la procédure spéciale prévue par les articles L. 773-3 à L. 773-5 du CJA mise en œuvre devant la formation spécialisée du Conseil d'État lorsque le secret de la défense nationale l'exige.

Il était saisi, en particulier, de l'article L. 773-3 qui dispose, en son premier alinéa, que « *Les exigences de la contradiction sont adaptés à celles du secret de la défense nationale* ». À cette fin, le deuxième alinéa de cet article prévoit que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) est informée de toute requête présentée sur le fondement de l'article L. 841-1 du CSI, qu'elle reçoit communication de l'ensemble des pièces produites par les parties et est invitée à présenter des observations écrites ou orales. Le troisième alinéa du même article prévoit que la formation chargée de l'instruction entend les parties séparément lorsqu'est en cause le secret de la défense nationale.

Il était reproché à ces dispositions de porter atteinte au droit à un procès équitable au motif qu'elles n'opéraient pas une juste conciliation entre le respect de la procédure contradictoire et celui du secret de la défense nationale. Pour écarter ce grief, le Conseil constitutionnel a d'abord relevé que ces dispositions, de même que celles de l'article L. 773-4 du CJA<sup>58</sup>, « *ne trouvent à s'appliquer que lorsqu'est en cause le secret de la défense nationale* ». Ainsi, par hypothèse, dans le cas où la procédure contentieuse engagée ne mettait pas en cause le secret de la défense nationale, ces dispositions de l'article L. 773-3, pas plus que celles de l'article L. 773-4, ne trouveraient pas à s'appliquer.

Le Conseil a ensuite jugé « *qu'eu égard aux possibilités de saisine du Conseil d'État, à l'information donnée à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement lorsqu'une requête est présentée par une personne, à la possibilité, le cas échéant, donnée à ladite commission de présenter des observations et, enfin, à la possibilité donnée à la formation de jugement de relever d'office tout moyen, le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, le droit des personnes intéressées*

---

56 Décision n° 2015-524 QPC du 2 mars 2016, *M. Abdel Manane M. K. (Gel administratif des avoirs)*, cons. 10 et 11.

57 Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. 83 à 87.

58 L'article L. 773-4 du CJA prévoit que le président de la formation de jugement ordonne le huis-clos lorsqu'est en cause ce secret. L'article L. 773-5 prévoit par ailleurs que la formation de jugement peut relever d'office tout moyen.

*à exercer un recours assure une juste conciliation entre le respect de la procédure contradictoire et celui du secret de la défense nationale ».*

Par cette décision, le Conseil constitutionnel a reconnu l'applicabilité du principe du contradictoire à la procédure administrative, et précisé la nature de son contrôle dans le contentieux particulier de certaines techniques de renseignement. Il a aussi implicitement admis qu'en contentieux administratif, une décision puisse, mais sous de strictes conditions, être fondée sur des éléments qui ne sont pas pleinement soumis au contradictoire, certaines informations relatives aux circonstances de leur recueil n'étant pas portées à la connaissance des parties.

## **B. – L'application à l'espèce**

Dans la décision commentée, saisi de dispositions organisant une nouvelle procédure « asymétrique » pour le contentieux de certains actes administratifs, le Conseil constitutionnel était appelé à apprécier la conformité aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 de règles qui, eu égard à l'étendue des adaptations qu'elles prévoient et à leur champ d'application, dérogeaient dans des proportions inédites au principe du contradictoire devant les juridictions administratives.

Pour ce faire, le Conseil a tout d'abord énoncé les termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789, puis rappelé que « *Sont garantis par cette disposition le droit à un procès équitable, les droits de la défense et le principe du contradictoire qui en est le corollaire* » (paragr. 5).

Il a alors jugé, de manière inédite, que « *Ces exigences, qui s'appliquent à la procédure suivie devant le juge administratif, impliquent en particulier la communication de l'ensemble des pièces du dossier à chacune des parties* » et qu'« *Elles font en principe obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle puisse être rendue sur la base d'éléments dont une des parties n'a pas pu prendre connaissance et qu'elle n'a pas été mise à même de contester* » (paragr. 6).

Le Conseil est ainsi venu affirmer et préciser la portée du principe du contradictoire, règle cardinale du débat contentieux et garantie essentielle des droits et libertés, dont le caractère fondamental appelle à une grande prudence s'agissant de dispositions procédurales qui pourraient permettre la constitution d'un « dossier secret » ignoré d'une partie.

Le Conseil s'est ensuite attaché à décrire l'objet des dispositions contestées.

Il a ainsi relevé que selon l'article L. 5 du code de justice administrative, pour l'instruction des affaires devant le juge administratif, les exigences de la

contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes et qu'en application de l'article L. 773-11 du même code, le contentieux de certaines décisions administratives est soumis à une procédure dérogatoire lorsqu'elles sont fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme (paragr. 7 et 8).

Puis il a observé que « *Les dispositions contestées de [l'article L. 773-11] prévoyaient que, lorsque des considérations relevant de la sûreté de l'État s'opposent à la communication d'informations ou d'éléments sur lesquels reposent les motifs de sa décision, l'administration peut, sous certaines conditions, les transmettre à la juridiction sans les verser au débat contradictoire* » et que, « *Dans ce cas, le juge doit statuer sur le litige sans soumettre ces éléments au débat contradictoire ni en révéler l'existence et la teneur dans sa décision* » (paragr. 9).

Dans le droit fil de sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 précitée, le Conseil constitutionnel a alors examiné la conciliation opérée par le législateur entre les exigences constitutionnelles en présence.

À cette fin, le Conseil s'est d'abord employé à déterminer la finalité poursuivie par les dispositions contestées.

Se référant aux travaux préparatoires de la loi du 26 janvier 2024, il a, d'une part, relevé qu'« *en permettant de soustraire au débat contradictoire des informations ou éléments dont la communication serait de nature à compromettre une opération de renseignement ou à dévoiler les méthodes opérationnelles de certains services de renseignement, le législateur avait entendu mettre en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, dont participe le secret de la défense nationale* » (paragr. 10).

Il a, d'autre part, retenu que le législateur avait « *également poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » (même paragr.).

Il revenait alors au Conseil d'apprécier si les dispositions contestées procédaient à une conciliation équilibrée entre ces exigences et cet objectif, d'une part, et le respect des droits de la défense et le principe du contradictoire, d'autre part.

À cet égard, en premier lieu, le Conseil a relevé que les dispositions contestées permettaient à l'administration « *de ne pas verser au débat contradictoire toute information ou tout élément sur lequel reposent les motifs d'une décision de dissolution d'association ou groupement de fait, d'interdiction de sortie du*

*territoire, de contrôle administratif du retour sur le territoire national, de fermeture de lieux de culte, de mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, de gel des avoirs, d'interdiction administrative du territoire d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un pays tiers, de refus de visa de court ou long séjour, de refus d'entrée à la frontière, de refus ou de retrait de titre de séjour, de refus ou de cessation du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, d'expulsion, d'assignation à résidence en cas de report de l'éloignement, d'opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage, ou de refus de l'acquisition ou de la réintégration dans la nationalité française en cas de crimes et délits » (paragr. 11).*

Il en a déduit que *« cette procédure dérogatoire s'applique à des mesures de police administrative qui sont susceptibles de porter atteinte aux droits des personnes concernées, notamment à la liberté d'association, à la liberté d'aller et de venir, à la liberté de conscience, au libre exercice des cultes, au droit d'expression collective des idées et des opinions, au droit au respect de la vie privée et au droit d'asile »* (paragr. 12).

Le champ d'application très large des dispositions contestées contrastait ainsi d'abord, par le nombre et la diversité des contentieux concernés, avec le domaine restreint de la procédure dont le Conseil avait eu à connaître dans sa décision n° 2015-713 DC, s'agissant du seul contentieux de l'accès aux fichiers intéressant la sûreté de l'État et de la mise en œuvre de techniques de renseignement.

Par ailleurs, figuraient dans cette liste des décisions administratives susceptibles de porter atteinte à d'autres exigences constitutionnelles, et le régime juridique de certaines avait déjà été soumis au Conseil constitutionnel, qui avait pu, pour contrôler la proportionnalité des atteintes susceptibles d'être portées à ces exigences, prendre justement en compte la possibilité pour les personnes concernées de former un recours devant le juge compétent.

C'est, par exemple, à l'aune de cette possibilité que le Conseil avait admis la pratique des « notes blanches » dans ses décisions n° 2015-524 QPC et n° 2015-527 QPC précitées, en relevant, pour valider des dispositifs de gel administratif d'avoirs puis d'assignation à résidence, que les personnes intéressées ne sont pas privées de la possibilité de contester, y compris par la voie du référé, ces décisions devant le juge administratif, auquel il appartient alors d'apprécier la légalité « au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui ».

En second lieu, le Conseil a observé que, *« d'une part, si ces dispositions imposent à l'administration d'exposer au juge, par un mémoire séparé, les raisons impérieuses qui s'opposent à ce que les éléments communiqués soient versés au*

*débat contradictoire, elles ne prévoient pas que ces raisons soient portées à la connaissance du justiciable » et que, « d'autre part, elles imposent, dès lors que ces éléments ne sont pas sans lien avec les objectifs de sûreté de l'État dont se prévaut l'administration, que la juridiction non seulement statue sans les soumettre au débat contradictoire et sans révéler leur teneur, mais en outre s'abstienne de révéler leur existence même dans sa décision » (paragr. 13).*

Le Conseil a ainsi mis au jour l'une des caractéristiques les plus dérogoires du dispositif mis en place par le législateur, tenant à ce que le justiciable était maintenu dans l'ignorance non seulement de la teneur des informations soustraites à la procédure contradictoire, mais également de leur existence – et ce alors même que la question de l'existence de telles informations n'était pas, comme c'est le cas par exemple dans les contentieux relevant de la formation spécialisée du Conseil d'Etat, l'objet même du litige.

Le Conseil a alors considéré que dans ces conditions, la personne pouvait se trouver « *privée de toute possibilité de connaître et, par conséquent, de contester les éléments ayant fondé la mesure administrative prise à son encontre* » et qu'en outre, « *faute d'avoir connaissance de ce qui fonde la décision rendue par le juge, elle ne pouvait exercer utilement les voies de droit qui lui sont ouvertes* » (paragr. 14).

Le Conseil constitutionnel a, dès lors, jugé qu'en prévoyant une telle dérogation au caractère contradictoire de la procédure devant le juge administratif, le législateur n'avait pas opéré une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées (paragr. 15).

Par conséquent, et sans qu'il lui ait été nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par le requérant, il a déclaré les dispositions du paragraphe II de l'article L. 773-11 du code de justice administrative contraires à la Constitution (paragr. 16).

Pour finir, il appartenait au Conseil constitutionnel de se prononcer sur les effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité.

Après avoir rappelé sa formulation de principe, le Conseil a relevé qu'en l'espèce, aucun motif ne justifiait de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Il a toutefois jugé que les décisions des juridictions prises, avant cette date, en vertu des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne pouvaient être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité (paragr. 17 et 18). Eu égard aux enjeux attachés à la prévention des actes de terrorisme, la remise en cause des décisions des juridictions administratives prises sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution aurait méconnu

l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et aurait eu des conséquences manifestement excessives.