

N<sup>os</sup> 415434, 415697

- M. A...B...

- Ligue des droits de l'homme

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 20 décembre 2017

Lecture du 28 décembre 2017

## CONCLUSIONS

### M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Parce que le terrorisme, que le code pénal définit comme une entreprise ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, réunit ainsi, par essence, la commission d'infractions et l'atteinte à l'ordre et la sécurité publics, et parce qu'il est fondamental, précisément en raison de l'effet direct et indirect de ces infractions, d'en prévenir la réalisation, le législateur a œuvré au développement des moyens de lutte contre le terrorisme en suivant une double voie. D'une part, il a renforcé à la fois l'incrimination des comportements situés en amont de la commission d'infractions à caractère terroriste – citons notamment la création du délit d'entreprise individuelle terroriste (v. art. 421-2-6 C. Pén.)<sup>1</sup> – et les pouvoirs d'enquête de la police judiciaire en la matière<sup>2</sup>. D'autre part, il a renforcé les pouvoirs de la police administrative, à la fois en matière de renseignement<sup>3</sup> et en matière de surveillance et de contrôle, afin de prévenir la réalisation d'actions terroristes.

De par ce dernier mouvement, le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure, consacré à la lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, est un univers en expansion constante. Initialement composé de trois chapitres<sup>4</sup>, il a été successivement enrichi d'un chapitre créant un régime d'interdiction de sortie du territoire par la loi du 13 novembre 2014<sup>5</sup>, d'un chapitre créant un régime de contrôle administratif des retours sur le territoire national par la loi du 3 juin 2016<sup>6</sup> et, en dernier lieu, de quatre chapitres, créant autant de types de pouvoirs de police administrative nouveaux, par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme<sup>7</sup>.

Ces quatre prérogatives nouvelles consistent :

1°) en la création de périmètres de protection autour de lieux exposés à des risques d'actes terroristes (chap. VI : art. L. 226-1 CSI) ;

2°) en la fermeture temporaire de lieux de culte (chap. VII : art. L. 227-1 et 2) ;

---

<sup>1</sup> Par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

<sup>2</sup> V. not. 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.

<sup>3</sup> V. not. la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

<sup>4</sup> Consacrés à la lutte contre le financement des activités terroristes, à l'accès à des traitements automatisés et à des données détenues par des opérateurs privés et à la mise en œuvre de système de vidéoprotection.

<sup>5</sup> V. note 1.

<sup>6</sup> V. note 2.

<sup>7</sup> N° 2017-1510.

3°) en l'édition de mesures individuelles de restriction de circulation et de contrôle géographique (chap. VIII : art. L. 228-1 à 7) ;  
4°) en la visite de lieux et la saisie de documents, objets ou données (chap. IX : art. L. 229-1 à 6).

Trois observations générales peuvent être faites sur ces nouveaux pouvoirs. D'abord, ils sont directement inspirés des pouvoirs exorbitants dont disposent les autorités de police administrative dans le cadre de l'état d'urgence, en vertu de la loi du 3 avril 1955, dont l'article 5 (2°) permet de créer des zones de protection où « le séjour des personnes est réglementé »<sup>8</sup>, dont l'article 8 permet d'ordonner la fermeture provisoire de lieux de réunion, « en particulier des lieux de culte », dont l'article 6 permet d'assigner certaines personnes à résidence et dont l'article 11 permet d'ordonner des perquisitions administratives et de procéder à certaines saisies.

En somme, la loi du 30 octobre 2017 a, en quelque sorte, transposé dans le droit commun les principaux dispositifs de l'état d'urgence. Cela n'a échappé à aucun observateur et le législateur lui-même, tout en faisant œuvre de qualification juridique pour transformer les assignations à résidence en « mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance » et les perquisitions administratives en « visites et saisies », ne s'en est guère caché – en témoigne la lecture des travaux parlementaires.

Toutefois, et c'est la deuxième observation, cette transposition s'est accompagnée d'un recentrage de ces dispositifs – car les mesures ne peuvent plus être décidées que dans le but de prévenir la commission d'actes de terrorisme –, d'une atténuation – plus ou moins notable selon le type de mesures mais générale – de la rigueur des mesures pouvant être décidées et d'un renforcement des limites et garanties encadrant l'exercice de ces pouvoirs nouveaux. Il est ainsi manifeste, à l'examen des dispositifs, que le législateur s'est efforcé de tenir le plus grand compte de la jurisprudence constitutionnelle.

Enfin, il est notable – même si nous ne sommes pas convaincu qu'il faille en tirer de conséquence dans les QPC qui vous sont soumises, eu égard aux griefs soulevés – que les dispositions des quatre nouveaux chapitres du CSI ont un champ d'application temporel limité, puisqu'elles ne sont applicables, en vertu du II de l'article 5 de la loi du 30 octobre 2017, que jusqu'au 31 décembre 2020. Ce caractère temporaire (qui se veut expérimental pour le législateur) des quatre nouveaux régimes est le fruit du travail parlementaire, qui a également conduit à créer un chapitre X au titre II du livre II du code, qui prévoit un contrôle strict du Parlement sur l'application des nouvelles dispositions.

Ce sont ces dispositions qui sont contestées, dans différentes mesures, par les QPC qui viennent d'être appelées.

Par arrêté du 31 octobre 2017, pris sur le fondement des articles L. 228-1 et L. 228-2 du CSI, le ministre de l'intérieur a interdit à M. A...B... de se déplacer hors du territoire de la commune d'Echirolles, hormis pour se présenter une fois par jour à l'hôtel de police de Grenoble (ce qu'il lui a par ailleurs imposé de faire), et l'a obligé à déclarer son domicile et notifier tout changement de domicile. M. A...B... a formé un référé-liberté devant le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble, dans le cadre duquel il a présenté une QPC

---

<sup>8</sup> Et dont l'article 8-1, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel (1<sup>er</sup> décembre 2017, n° 2017-677 QPC), prévoyait la possibilité de procéder à des contrôles d'identité, des fouilles de bagages et des visites de véhicules.

dirigée contre les articles L. 228-1 et L. 228-2. Par une ordonnance du 3 novembre 2017, le juge des référés vous a transmis cette question – avant de refuser de prendre des mesures provisoires et conservatoires<sup>9</sup>.

Par ailleurs, par une circulaire du 31 octobre 2017 adressée aux préfets, le ministre de l'intérieur a précisé la portée des quatre régimes particuliers issus de la loi du 30 octobre. La Ligue des droits de l'homme (LDH) vous a saisis d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre cette circulaire, à l'appui duquel elle présente quatre QPC, dirigées contre les dispositions législatives relatives à ces quatre régimes. Le ministre soutient en défense que la requête est irrecevable car la circulaire n'est pas impérative, mais cette argumentation, à ce stade, n'emporte guère notre conviction – précisons qu'est en litige une circulaire signée de la main du ministre de l'intérieur, adressée aux préfets, relative à des décisions que ces derniers doivent prendre ou proposer et le cas échéant modifier (s'agissant des mesures de contrôle et de surveillance) et leur précisant la portée de nouveaux régimes législatifs. Quoi qu'il en soit, si l'irrecevabilité d'une requête vous dispense d'examiner la QPC présentée à son soutien (v. 28 septembre 2011, Société Alsass, n° 349820, T. pp. 786-790-1063-1114), ce n'est pas une question préalable, et vous n'avez donc même pas à prendre parti sur ce point (v. 21 novembre 2014, Société mutuelle des transports Assurance, n° 384353, T. p. 836).

Nous en venons donc à l'examen des QPC, en traitant régime par régime leur caractère sérieux et l'applicabilité des dispositions aux litiges. Précisons simplement qu'aucune des dispositions contestées n'a déjà été déclarée conforme à la Constitution.

**1.** Le régime des périmètres de protection tient en un unique article – l'article L. 226-1 du CSI. Il permet au préfet (ou au préfet de police à Paris, précision que nous vous épargnerons par la suite) d'instituer un périmètre au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés, « afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'acte de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation ».

Le législateur a précisé que le périmètre doit être limité aux lieux exposés et à leurs abords, que son étendue et sa durée doivent être adaptées et proportionnées et que les règles d'accès et de circulation des personnes doivent être adaptées aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale.

Par ailleurs, des vérifications de trois types peuvent être réalisées au sein d'un tel périmètre : des palpations de sécurité ; l'inspection visuelle et la fouille des bagages ; et la visite des véhicules. Ces vérifications sont effectuées avec le consentement des personnes intéressées ; en cas de refus, celles-ci se voient interdire l'accès ou sont reconduites d'office à l'extérieur du périmètre.

La loi précise que les vérifications sont effectuées par des officiers de police judiciaire ou, sous leur responsabilité, par des agents de police judiciaire. Sauf pour la visite des véhicules, ceux-ci peuvent par ailleurs être assistés par des agents d'entreprises privées exerçant une activité de surveillance et de gardiennage ainsi que par des agents de police municipale, sous l'autorité d'un officier de police judiciaire dans un cas comme dans l'autre.

---

<sup>9</sup> Office qui lui revenait, ainsi que l'a jugé votre décision M. D... du 11 décembre 2015 (Section, n° 395009, Rec. p. 438 avec les concl. X. Domino).

Enfin, l'arrêté préfectoral a une durée de validité qui ne peut excéder un mois, mais peut être renouvelé sans limitation dès lors que les conditions de son édicition demeurent réunies.

Ces dispositions sont intégralement applicables au litige introduit par la Ligue des droits de l'homme. Il en va de même des dispositions de coordination insérées au sixième alinéa de l'article L. 511-1, au premier alinéa de l'article L. 613-1 et au deuxième alinéa de l'article L. 613-2, pour permettre la participation des agents d'entreprises privées de surveillance et de gardiennage et des agents de police municipale aux vérifications.

L'association soutient qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a méconnu l'étendue de sa propre compétence et par suite porté une atteinte inconstitutionnelle au droit au respect de la vie privée, à la liberté d'aller et venir et au droit à un recours effectif.

Elle fait grief au législateur d'avoir insuffisamment précisé les conditions d'institution des périmètres, de n'avoir pas prévu d'encadrement temporel, d'avoir insuffisamment encadré les pouvoirs de vérification confiés à l'autorité administrative et, faute d'avoir prévu des garanties suffisantes, notamment l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire, d'avoir laissé libre cours à l'arbitraire, notamment aux contrôles d'identité discriminatoires.

Elle lui reproche également d'avoir permis que les contrôles soient exercés par des agents privés de sécurité et des agents de police municipale. Et soutient que les voies de recours seront inefficaces en raison de l'imprécision du texte.

A la vérité, ces critiques ne nous convainquent guère. Il faut noter, tout d'abord, que l'article L. 226-1 ne permet aucun contrôle d'identité, si bien qu'une bonne part de l'argumentation est inopérante. Par ailleurs, les conditions d'institution d'un périmètre de sécurité, qui précisent que le lieu doit être exposé à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, ne nous paraissent pas si lâches et nous semblent de nature à assurer que les mesures de vérifications sont bien justifiées par le risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux où elles sont menées ; si bien que l'article ne permet pas, selon nous, de mener des opérations de vérification de façon généralisée et discrétionnaire, contrairement à ce que permettait l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 censuré par le Conseil constitutionnel (1<sup>er</sup> décembre 2017, n° 2017-677 QPC). Ajoutons que les mesures de vérification sont soumises à l'accord des intéressés, ce qui est cardinal dans la jurisprudence constitutionnelle (v. Cons. Const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC), que la réglementation de l'accès et de la circulation est soumise à de strictes conditions de proportionnalité, tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle<sup>10</sup>, et que l'arrêté doit être réexaminé mensuellement.

Enfin, s'agissant de la nature même de la mesure, elle n'est pas particulièrement exorbitante du droit commun de la police administrative.

Si la QPC nous paraît cependant présenter un caractère sérieux, c'est parce que vous avez renvoyé au Conseil constitutionnel, par une décision du 6 octobre dernier (Associations La Cabane juridique / Legal shelter et autre, n° 412407, inédite au Recueil), une QPC dirigée contre le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, qui permet d'instituer des périmètres similaires (sans y permettre cependant de mesures de contrôle particulières) dans le cadre de

<sup>10</sup> V. not. Cons. Const., 9 juin 2017, n° 2017-635 QPC, sur les zones d'interdiction de séjour de la loi du 3 avril 1955 ; et la décision précitée du 1<sup>er</sup> décembre dernier sur les contrôles et vérifications prévus par l'article 8-1 de cette loi.

l'état d'urgence – et dont l'article L. 226-1 s'inspire. Or le Conseil constitutionnel ne s'est pas encore prononcé sur cette QPC. En résulte, à nos yeux, une relative incertitude sur la jurisprudence constitutionnelle applicable, et donc un doute qui donne à la QPC un caractère sérieux.

2. Nous en venons au régime de fermeture des lieux de culte. L'article L. 227-1 donne au préfet le pouvoir de prononcer une telle décision à la seule fin de prévenir la commission d'actes de terrorisme, lorsque les propos tenus dans ces lieux, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y 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 est prononcée par un arrêté motivé, après une procédure contradictoire, et pour une durée qui ne peut excéder six mois.

Une procédure permettant un recours à caractère suspensif est par ailleurs prévue, puisque l'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution d'au moins quarante-huit heures et qu'en cas d'introduction dans ce délai d'un référé-liberté, aucune exécution d'office n'est possible avant que le juge des référés n'ait statué.

Enfin, l'article L. 227-2 incrimine la violation d'une mesure de fermeture en la sanctionnant d'une peine de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

Ce second article ne nous paraît pas applicable au litige introduit par la LDH. Si la circulaire l'évoque en une phrase, elle n'a guère de caractère impératif sur ce point car les préfets ne sont pas chargés de mettre en œuvre l'article L. 227-2. Vous devrez donc refuser de renvoyer la QPC en tant qu'elle vise cet article. L'article L. 227-1 est, pour sa part, bien applicable au litige.

L'association soutient que cet article procède d'une incompétence négative du législateur et conduit à la violation de la liberté religieuse, de la liberté d'expression et de communication, du droit d'expression collective des idées et des opinions, de la liberté d'association et du droit à un recours effectif.

Elle fait d'abord grief au législateur d'avoir insuffisamment défini les conditions d'édition d'une mesure de fermeture, en se référant seulement à des « idées ou théories » et en incluant la provocation à la haine ou à la discrimination, qui dépasse l'objectif de lutte contre le terrorisme. Et de n'avoir pas suffisamment encadré dans le temps la mesure d'interdiction, en n'interdisant pas son renouvellement.

Elle lui reproche ensuite de n'avoir pas imposé la prise en compte des impératifs liés à l'exercice de la liberté de culte, de la liberté d'expression individuelle et collective et de la liberté d'association.

Enfin, elle estime là encore que les voies de recours seront inefficaces faute de garanties légales adéquates.

Là encore, la critique n'emporte pas facilement la conviction. Contrairement à ce qui est soutenu, ce ne sont pas les idées ou théories qui justifient la mesure, mais la provocation à la

haine, à la discrimination, à la commission d'actes de terrorisme ou l'apologie de tels actes. Et il nous semble par ailleurs évident que la fermeture ne doit pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté de culte – dont elle doit donc tenir le plus grand compte.

Il est vrai, en revanche, que l'inclusion de la provocation à la haine et à la discrimination s'est faite contre l'avis, rendu public, de votre Assemblée générale<sup>11</sup> ; et force est de constater qu'elle cadre imparfaitement avec le champ de la mesure, qui ne peut être prononcée que pour prévenir la commission d'actes de terrorisme. La provocation à la haine et à la discrimination doit donc à tout le moins être lue de façon restrictive, en lien avec cet objectif.

Par ailleurs, la loi est effectivement silencieuse sur les conditions de renouvellement de la mesure. S'il en résulte à nos yeux que la mesure ne peut être immédiatement renouvelée, rien ne définit dans quel délai une nouvelle décision de fermeture peut être adoptée.

Enfin, de façon plus générale, il n'existe guère de jurisprudence constitutionnelle topique sur le sujet, alors même que des mesures de ce type peuvent relever des pouvoirs normaux de police générale. En effet, si le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 permettant de décider de la fermeture de lieux de réunion, dont des lieux de culte, il s'est fondé, précisément, sur le fait qu'elles s'inscrivent dans le cadre de l'état d'urgence, lequel ne peut être déclenché et maintenu que dans des circonstances exceptionnelles (Cons. Const., 18 février 2016, n° 2016-535 QPC).

Dans ces conditions, et eu égard aux incertitudes sur la portée de certaines des dispositions en cause, il nous semble que la QPC présente un caractère sérieux.

### 3. Ce qui nous conduit aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, qui font l'objet d'un régime complexe.

En vertu de l'article L. 228-1 du CSI, ces mesures, qui ne peuvent être adoptées qu'afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme, peuvent être prises par le ministre de l'intérieur à l'égard d'une personne lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qu'elle se trouve dans l'un des deux cas suivants :

- elle entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
- ou bien elle soutient, diffuse en y manifestant son adhésion, ou simplement adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

L'article L. 228-2 prévoit les obligations susceptibles d'être imposées à ces personnes, qui sont de trois types :

- l'interdiction de sortir d'un périmètre géographique, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune et doit permettre de poursuivre une vie familiale et professionnelle ;
- l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour ;
- l'obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de ce lieu.

---

<sup>11</sup> 15 juin 2017, n° 393348.

Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois si les conditions de leur édicition demeurent réunies. Au-delà de six mois, elles ne peuvent être renouvelées que s'il existe des éléments nouveaux ou complémentaires, et dans la limite de douze mois. Elles doivent par ailleurs être levées dès que les conditions de leur édicition ne sont plus satisfaites. Et un dispositif particulier permet de conférer au référé-liberté exercé rapidement un effet suspensif en cas de renouvellement. Pour le reste, les délais de recours et de jugement sont fixés à un mois et deux mois.

En vertu de l'article L. 228-3, l'obligation de présentation peut être remplacée, sur accord de l'intéressé révocable à tout moment, par le port d'un dispositif de surveillance électronique mobile. Dans ce cas, le périmètre ne peut être inférieur au département.

L'article L. 228-4 définit des obligations alternatives à celles des deux précédents articles : il permet au ministre d'imposer la déclaration du domicile et de tout changement de domicile, le signalement des déplacements à l'extérieur d'un périmètre (qui ne peut être plus restreint que le territoire de la commune), et l'interdiction de paraître dans un lieu déterminé, qui ne peut être le domicile, et tient compte de la vie familiale et professionnelle.

Ces obligations peuvent quant à elles être édictées pour une durée de six mois, renouvelable pour six mois, dans la limite totale de douze mois, des éléments nouveaux ou complémentaires étant nécessaires au-delà d'une durée cumulée de six mois. Là encore, il est donné un caractère suspensif au référé-liberté exercé rapidement en cas de renouvellement ; et les délais de recours et de jugement sont de deux et quatre mois.

L'article L. 228-5 permet au ministre, cumulativement cette fois avec les mesures décidées au titre des précédents articles, d'interdire à la personne 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. La durée de cette obligation et les voies de recours sont identiques à celles prévues par l'article précédent.

L'article L. 228-6 prévoit que les décisions du ministre sont écrites, motivées, et suivies (et non précédées) d'une procédure contradictoire.

Enfin, l'article L. 228-7 est la disposition pénale sanctionnant le non-respect des obligations.

Précisons que, par une ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre dernier, votre juge des référés a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des articles L. 228-1 et 2 « en tant qu'ils ne prévoient pas de régime particulier pour les mesures (...) susceptibles d'être prises à l'égard de personnes ayant fait l'objet de mesures d'assignation à résidence de longue durée sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 ». Mais, eu égard au caractère strictement cantonné de ce renvoi – et même si le « en tant que ne pas » n'a guère cours rue de Montpensier – il nous semble qu'il ne vous dispense pas de l'examen des QPC concernant ces dispositions.

Vous pourrez alors constater que les articles L. 228-1 et 2, seuls contestés par M. A...B..., sont assurément applicables à son litige. De même que les articles L. 228-1 à L. 228-6 sont applicables au litige introduit par la LDH. En revanche, ici encore, la disposition pénale que constitue l'article L. 228-7 n'est pas applicable au litige, et vous ne pourrez renvoyer la QPC en tant qu'elle la vise.

S'agissant des autres articles, la LDH soutient que le législateur a méconnu l'étendue de sa propre compétence et ainsi porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et familiale et au droit au recours effectif. Dans une argumentation sommaire, elle reproche au législateur d'avoir insuffisamment précisé chacune des différentes conditions d'adoption de telles mesures. Et en déduit que les voies de recours seront ineffectives.

M. A...B... soutient quant à lui que les articles L. 228-1 et 2 portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et à la liberté d'opinion et qu'ils méconnaissent le principe de séparation des pouvoirs et l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Il ajoute que le législateur a, à tout le moins, méconnu l'étendue de sa compétence.

Il critique en particulier le fait que le législateur ait permis que la seconde condition posée pour qu'une personne puisse faire l'objet d'une mesure de contrôle – celle qui, outre la menace pour l'ordre et la sécurité publics, fait le lien avec le terrorisme – puisse être remplie par la seule adhésion à des thèses, ce qui revient à la fonder sur de seules opinions. Il soutient également que le législateur a insuffisamment défini les conditions d'édiction des mesures. Enfin, il soutient que le législateur ne pouvait prononcer de telles mesures dans un cadre de police administrative en dehors du régime exceptionnel de l'état d'urgence.

Si la première de ces critiques souligne assurément une fragilité constitutionnelle de quelques mots de l'article L. 228-1, c'est la dernière qui nous paraît de plus grande portée.

En effet, si le Conseil constitutionnel a admis la possibilité de prononcer des mesures d'assignation à résidence en matière de police administrative « générale » dans le cadre de l'état d'urgence, il l'a fait, précisément, en se fondant notamment sur le motif que de telles mesures étaient conditionnées par l'existence de circonstances exceptionnelles ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence (v. Cons. Const., 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC ; Cons. Const., 16 mars 2017, n° 2017-624 QPC).

En dehors de ce cadre, il a jugé conforme à la Constitution, compte tenu des garanties prévues, l'interdiction de sortie du territoire (v. Cons. Const., 14 octobre 2015, n° 2015-490 QPC), qui est une mesure de police administrative, mais dont la contrainte n'est pas véritablement comparable à celles des mesures en cause ici. Par ailleurs, s'il a admis l'assignation à résidence d'étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, c'est en relevant que ces derniers ne disposaient pas d'un droit de séjour et de circulation comparable à celui des citoyens (v. Cons. Const., 9 juin 2011, n° 2011-631 DC ; Cons. Const., 1<sup>er</sup> décembre 2017, n° 2017-674 QPC).

Enfin, si les obligations prononcées sur le fondement des articles L. 228-1 et suivants du CSI sont similaires, à de nombreux égards, à celles susceptibles d'être prononcées en cas de contrôle judiciaire, c'est précisément la question de savoir si de telles contraintes peuvent être imposées sur la base de seules raisons sérieuses de penser, et non uniquement dans le cadre de procédures judiciaires, qui est ici soulevée. Elle pose, fondamentalement, la question de savoir s'il est des mesures qui, même assorties de garanties, sont inaccessibles à la police administrative de droit commun – c'est-à-dire en dehors d'un régime d'état d'urgence. Non pas tant en raison de l'article 66 de la Constitution, qui fait désormais l'objet d'une jurisprudence établie, mais du fait de l'équilibre structurel entre l'atteinte qu'elles portent aux libertés en cause et les motifs de prévention, nécessairement incertains, qui les fondent.

Or cette question intéressante ne trouve guère de réponse évidente dans la jurisprudence constitutionnelle. La QPC présentée par M. A...B... nous paraît donc assurément présenter un caractère sérieux ; et il nous semble que vous pourrez aussi reconnaître ce caractère à la QPC présentée par la LDH, ce qui permettra au Conseil constitutionnel d'être saisi de l'intégralité du régime.

4. Nous en venons enfin au régime des visites et saisies. En vertu de l'article L. 229-1, les visites et saisies ne peuvent être décidées qu'à la fin 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 qui répond aux mêmes caractéristiques que celles posées pour que puissent être prises à son égard les mesures prévues par le précédent chapitre. La visite est demandée par le préfet et autorisée par ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris.

En vertu de l'article L. 229-2, la visite est effectuée en présence de l'occupant ou de son représentant, ou de deux témoins. Elle ne peut être commencée entre 6 heures et 21 heures, sauf urgence ou nécessité. Elle est menée sous l'autorité du JLD, qui peut à tout moment la suspendre ou l'arrêter. Et un procès verbal en est dressé.

L'article L. 229-3 prévoit les voies de recours contre l'ordonnance d'autorisation du JLD.

L'article L. 229-4 permet de retenir sur place la personne dont la présence a motivé la visite. Cette retenue ne peut excéder quatre heures et le JLD peut y mettre fin à tout moment. La personne intéressée est par ailleurs immédiatement informée de ses droits, dont celui de garder le silence et celui de prévenir toute personne de son choix et son employeur. La retenue fait l'objet d'un procès-verbal et sa durée s'impute le cas échéant sur la durée de garde à vue.

L'article L. 229-5 est relatif aux saisies. Il permet de saisir les documents, objets ou données relatifs à la menace d'une particulière gravité que constitue le comportement de la personne. L'exploitation des données saisies fait l'objet d'une autorisation du JLD, par une ordonnance susceptible d'appel. La durée de conservation des éléments saisis est par ailleurs limitée au temps strictement nécessaire à leur exploitation, et ne peut excéder quinze jours à compter de la date de saisie ou de la date d'autorisation d'exploiter – délai qui est prorogeable en cas de nécessité par ordonnance du JLD susceptible d'appel.

Enfin, l'article L. 229-6 prévoit que les juridictions judiciaires sont compétentes pour connaître du contentieux indemnitaire résultant des mesures prises au titre de ce chapitre.

Pour les mêmes raisons que précédemment, cet article n'est pas applicable au litige introduit par la LDH. Il en va de même de l'article L. 229-3, relatif aux voies de recours contre l'ordonnance autorisant la visite. Il nous semble, pour le reste, que les dispositions contestées sont applicables au litige ou indissociables de dispositions qui le sont.

Selon la LDH, ces dispositions sont elles aussi entachées d'incompétence négative et méconnaissent le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le droit à un recours effectif.

Sans en faire un véritable grief, l'association expose d'abord que le régime des visites et saisies doit être regardé, soit comme ne répondant à aucune nécessité, car il vise des hypothèses déjà saisissables dans le cadre de la procédure pénale, soit comme permettant de contourner cette procédure en ordonnant des visites sur la base de simples soupçons.

Elle reproche ensuite au législateur d'avoir insuffisamment défini, en utilisant des termes flous et subjectifs, les conditions de déclenchement et de mise en œuvre des visites et saisies. De même, elle estime que les notions de « système informatique » et « équipement terminal », utilisées dans les dispositions relatives aux saisies, sont trop imprécises. Par ailleurs, elle soutient que le législateur aurait dû définir les conditions de recours à la force pour l'ouverture du lieu visité, soumettre à autorisation du JLD la retenue de la personne sur place, et préciser les raisons pouvant justifier l'autorisation d'exploiter les données ainsi que les conditions de cette exploitation. Enfin, elle soutient que le législateur aurait dû prévoir que la faculté pour l'occupant des lieux de faire appel à un conseil suspend les opérations.

Si nombre de ces arguments nous paraissent pouvoir être écartés, il faut certainement souligner d'abord, ici aussi, l'incertitude relative du cadre constitutionnel applicable. En effet, là encore, si le Conseil constitutionnel a admis les perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence, c'était notamment au motif qu'elles s'inscrivaient dans ce régime déclenché dans des circonstances exceptionnelles (v. Cons. Const., 19 février 2016, n° 2016-536 QPC). Hors de ce cadre, il a déjà admis l'introduction dans des lieux d'habitation à des fins de police administrative (Cons. Const., 23 juillet 2015, n° 2015-713 DC), mais dans des hypothèses où cette introduction ne s'accompagnait d'aucune fouille. Et s'il est vrai qu'il a déjà admis dans son principe la réalisation de visites ne relevant pas de la police judiciaire (v., s'agissant des contrôles de douane, Cons. Const., 29 novembre 2013, n° 2013-357 QPC), il nous semble néanmoins que l'étendue de cette faculté et les exigences précises d'encadrement pesant alors sur le législateur demeurent pour partie indéterminées.

Dans un tel cadre, il nous semble difficile d'apporter une réponse certaine aux griefs soulevés, notamment ceux tirés de l'absence d'encadrement du recours à la force ou de l'encadrement de l'exploitation des données. Si bien que la dernière question nous paraît, elle aussi, sérieuse.

**5.** Avant d'en terminer, il nous paraît important de souligner que, quel que soit leur caractère sérieux, les questions nous paraissent présenter un caractère nouveau, non pas tant au sens premier de ce critère – même s'il pourrait trouver à s'appliquer du fait du peu de jurisprudence constitutionnelle sur les questions posées – mais surtout dans l'acception d'opportunité jurisprudentielle qu'il revêt (v. Cons. Const., 3 décembre 2009, n° 2009-595 DC ; CE, 20 avril 2011, Département de l'Hérault et Département des Côtes d'Armor, n°s 346227 347269, T. pp. 798-807-1119).

En effet, l'ensemble du processus d'adoption des dispositions aujourd'hui contestées a été surplombé par la question de leur constitutionnalité, qui a donné lieu à d'intenses débats et à des prises de position contraires, au Parlement comme en dehors (v. not. l'avis du Défenseur des droits<sup>12</sup>, celui de votre Assemblée générale ou celui de la Commission consultative des droits de l'homme<sup>13</sup>). Dans un tel cadre, il nous semble particulièrement important que le

---

<sup>12</sup> N° 17-07 du 27 juillet 2017.

<sup>13</sup> Avis du 6 juillet 2017.

Conseil constitutionnel se prononce lui-même sur les questions de constitutionnalité soulevées (d'autant qu'il ne sera alors pas tenu par les seuls griefs invoqués).

Et par ces motifs nous concluons au renvoi au Conseil constitutionnel de la QPC présentée par M. A...B... et, s'agissant des QPC présentées par la Ligue des droits de l'homme :

- au renvoi de la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 226-1 et des renvois à cet article figurant aux articles L. 511-1, L. 613-1 et L. 613-2 du CSI ;
- au renvoi de la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 227-1 du même code ;
- au renvoi de la question de la conformité à la Constitution des articles L. 228-1 à L. 228-6 du code ;
- au renvoi de la question de la conformité à la Constitution des articles L. 229-1, L. 229-2, L. 229-4 et L. 229-5 du code ;
- et au refus de renvoi de la question de la conformité à la Constitution des articles L. 227-2, L. 228-7, L. 229-3 et L. 229-6 du code.