



DIRECTION DES  
RESSOURCES HUMAINES  
ET DE LA FORMATION



## **CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT 2017**

### **Épreuve d'admissibilité**



### **ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION : DROIT ADMINISTRATIF**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit administratif et à apprécier concrètement les connaissances acquises

*(durée 4 heures – coefficient 4)*



## ÉNONCÉ

Vous êtes administrateur/administratrice à la commission des lois du Sénat. Un sénateur est préoccupé par les dispositifs législatifs adoptés depuis les attentats du 13 novembre 2015. Il s'interroge sur les garanties jurisprudentielles apportées aux citoyens lors de la mise en œuvre des procédures justifiées par l'état d'urgence. Il vous demande de rédiger une note manuscrite de six pages environ lui permettant d'apprécier la portée et l'efficacité de la protection des libertés par le juge administratif, en particulier sous le régime de l'état d'urgence.

1. En vous appuyant sur les éléments du dossier qui vous est fourni, vous rappellerez le régime juridique de l'état d'urgence en insistant sur les modifications législatives intervenues depuis les attentats du 13 novembre 2015.

2. Convaincu que le juge judiciaire est le garant « naturel » des libertés individuelles, le sénateur vous demande de dresser un état des lieux de la défense des libertés par les juges administratifs et d'en apprécier l'efficacité.

3. Dans la circonscription du sénateur, Monsieur D. a fait l'objet, le 12 novembre 2016, d'une perquisition décidée par le préfet qu'il estime illégale et qu'il souhaite contester. Le sénateur vous interroge sur la juridiction compétente et sur la possibilité de poser une question prioritaire de constitutionnalité. Il vous demande en outre s'il peut interroger lui-même le ministre de l'intérieur sur les conditions dans lesquelles cette perquisition s'est déroulée.

4. Dans sa commune, le sénateur est saisi par une association de réinsertion des jeunes en difficulté issus de l'immigration du cas d'un film programmé sur les écrans du cinéma de la ville qui comporte des scènes de violence et surtout des récits et discours relatant la propagande terroriste islamiste. Ce film est interdit aux moins de seize ans. Le sénateur vous demande de lui présenter la ou les procédures susceptibles d'interdire la diffusion du film au public de moins de dix-huit ans et de lui indiquer la probabilité d'une décision en ce sens.



## LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

<b>Document 1</b>	Articles 61-1 et 66 de la Constitution du 4 octobre 1958	Page 7
<b>Document 2</b>	Code de justice administrative : articles L521-2, L554-3 et L911-4	Page 9
<b>Document 3</b>	Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	Page 11
<b>Document 4</b>	Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ( <i>extrait</i> )	Page 23
<b>Document 5</b>	Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, loi portant validation d'actes administratifs ( <i>extraits</i> )	Page 25
<b>Document 6</b>	Conseil constitutionnel, décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence ( <i>extraits</i> )	Page 27
<b>Document 7</b>	Conseil constitutionnel, décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence] ( <i>extraits</i> )	Page 31
<b>Document 8</b>	Conseil constitutionnel, 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] ( <i>extraits</i> )	Page 33
<b>Document 9</b>	Conseil d'État, 19 mai 1933, arrêt <i>Benjamin</i>	Page 39
<b>Document 10</b>	Conseil d'État, Juge des référés, 23 janvier 2013, 365262 ( <i>extraits</i> )	Page 41
<b>Document 11</b>	Conseil d'État, Juge des référés, 23 novembre 2015, 394540 ( <i>extraits</i> )	Page 45
<b>Document 12</b>	Conseil d'État, Section, 11 décembre 2015, 395009 ( <i>extraits</i> )	Page 53
<b>Document 13</b>	Conseil d'État, avis n <sup>os</sup> 398234, 399135 du 6 juillet 2016 ( <i>extraits</i> )	Page 61
<b>Document 14</b>	Tribunal des conflits, 17 juin 2013, M. Bergoend c/ Société ERDF Anancy Léman ( <i>extraits</i> )	Page 67
<b>Document 15</b>	Tribunal des conflits, 9 décembre 2013, Pannizon c/ commune de Saint-Palais-sur-Mer ( <i>extraits</i> )	Page 69
<b>Document 16</b>	Cour administrative d'appel de Paris, 6 <sup>ème</sup> chambre, 11 octobre 2016, 16PA02616	Page 71
<b>Document 17</b>	Tribunal administratif de Paris, société Margo Cinéma, Ordonnance du 18 février 2016 ( <i>extraits</i> )	Page 75

<b>Document 18</b>	Compte rendu de la réunion de la commission des lois du Sénat du mercredi 14 décembre 2016 ( <i>extrait</i> )	Page 81
<b>Document 19</b>	Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, 26 juin 2015, discours d'ouverture de la 5 <sup>ème</sup> édition des États généraux du droit administratif, colloque organisé par le Conseil d'État et le Conseil national des Barreaux ayant pour thème « L'urgence devant le juge administratif », bilan de quinze années d'urgence devant le juge administratif ( <i>extraits</i> )	Page 91
<b>Document 20</b>	Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, 14 janvier 2016, discours de l'audience solennelle de rentrée ( <i>extraits</i> )	Page 95
<b>Document 21</b>	« <i>Juge judiciaire et droit administratif</i> », par Jean-Louis Gallet, <i>AJDA</i> , 25 février 2013	Page 97
<b>Document 22</b>	« <i>L'"affaire Dieudonné" et la distinction entre police administrative et police judiciaire</i> », par Gweltaz Eveillard, <i>Droit administratif</i> , 1 <sup>er</sup> mars 2016 ( <i>extraits</i> )	Page 105
<b>Document 23</b>	« <i>Le contrôle des perquisitions administratives à l'occasion des procédures judiciaires incidentes à l'état d'urgence</i> », par Thomas Herran, <i>Gazette du Palais</i> , 19 juillet 2016 ( <i>extraits</i> )	Page 117

*N.B. : Reproductions effectuées par la direction des Ressources humaines et de la Formation du Sénat avec l'autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie (20, rue des Grands Augustins - 75006 PARIS)*

**Articles 61-1 et 66 de la Constitution du 4 octobre 1958**

**Article 61-1**

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

(...)

**Article 66**

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.





**Code de justice administrative : articles L521-2, L554-3 et L911-4**

**Article L521-2**

Créé par Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 - art. 4 JORF 1<sup>er</sup> juillet 2000 en vigueur le  
1<sup>er</sup> janvier 2001

Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.

**Article L554-3**

Modifié par Ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 - art. 16

La demande de suspension présentée par le représentant de l'État à l'encontre d'un acte d'une commune, d'un département ou d'une région, de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle obéit aux règles définies par les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 2131-6, les sixième et septième alinéas de l'article L. 3132-1, ainsi que les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales, reproduits ci-après :

« Art. L. 4142-1, alinéas 5 et 6. - Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'État dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou un conseiller d'État délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'État, est présenté par celui-ci. »

Il en va de même pour les actes des collectivités visés aux articles L. 3132-1, L. 4142-1, LO 6152-1, LO 6242-1, LO 6342-1 et LO 6452-1 du code général des collectivités territoriales, à l'article L. 121-39-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, à l'article 204 de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et à l'article 172 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

#### **Article L911-4**

En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution.

Toutefois, en cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel.

Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.

Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut renvoyer la demande d'exécution au Conseil d'État.

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

Version consolidée au 13 janvier 2017

L'Assemblée nationale et le Conseil de la République ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

**TITRE I<sup>er</sup>**

**Article 1**

Modifié par LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 - art. 176 (V)

L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

**Article 2**

Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960

L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.

Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

### **Article 3**

Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960

La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive.

### **Article 4**

Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960

La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale.

### **Article 4-1**

Modifié par LOI n° 2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 2

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

### **Article 5**

La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 :

1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ;

2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;

3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

## Article 6

Modifié par LOI n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 - art. 2 (V)

Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 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 dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie.

La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures.

L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération.

En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes mentionnées au premier alinéa.

L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille.

Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence :

1° L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés ;

2° La remise à ces services de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Il lui est délivré en échange un récépissé, valant justification de son identité en application de l'article 1er de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu.

La personne astreinte à résider dans le lieu qui lui est fixé en application du premier alinéa du présent article peut se voir interdire par le ministre de l'intérieur de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire.

Lorsque la personne assignée à résidence a été condamnée à une peine privative de liberté pour un crime qualifié d'acte de terrorisme ou pour un délit recevant la même qualification puni de dix ans d'emprisonnement et a fini l'exécution de sa peine depuis moins de huit ans, le ministre de l'intérieur peut également ordonner qu'elle soit placée sous surveillance électronique mobile. Ce placement est prononcé après accord de la personne concernée, recueilli par écrit. La personne concernée est astreinte, pendant toute la durée du

placement, au port d'un dispositif technique permettant à tout moment de déterminer à distance sa localisation sur l'ensemble du territoire national. Elle ne peut être astreinte ni à l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police et de gendarmerie, ni à l'obligation de demeurer dans le lieu d'habitation mentionné au deuxième alinéa. Le ministre de l'intérieur peut à tout moment mettre fin au placement sous surveillance électronique mobile, notamment en cas de manquement de la personne placée aux prescriptions liées à son assignation à résidence ou à son placement ou en cas de dysfonctionnement technique du dispositif de localisation à distance.

La décision d'assignation à résidence d'une personne doit être renouvelée à l'issue d'une période de prorogation de l'état d'urgence pour continuer de produire ses effets.

À compter de la déclaration de l'état d'urgence et pour toute sa durée, une même personne ne peut être assignée à résidence pour une durée totale équivalant à plus de douze mois.

Le ministre de l'intérieur peut toutefois demander au juge des référés du Conseil d'État l'autorisation de prolonger une assignation à résidence au-delà de la durée mentionnée au douzième alinéa. La demande lui est adressée au plus tôt quinze jours avant l'échéance de cette durée. Le juge des référés statue dans les formes prévues au livre V du code de justice administrative et dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine, au vu des éléments produits par l'autorité administrative faisant apparaître les raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue à constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics. La prolongation autorisée par le juge des référés ne peut excéder une durée de trois mois. L'autorité administrative peut, à tout moment, mettre fin à l'assignation à résidence ou diminuer les obligations qui en découlent en application des dispositions du présent article.

La demande mentionnée à l'avant-dernier alinéa peut être renouvelée dans les mêmes conditions.

## **Article 6-1**

Créé par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4

Sans préjudice de l'application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, sont dissous par décret en conseil des ministres les associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent.

Le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution sont réprimés dans les conditions prévues aux articles 431-15 et 431-17 à 431-21 du code pénal.

Par dérogation à l'article 14 de la présente loi, les mesures prises sur le fondement du présent article ne cessent pas de produire leurs effets à la fin de l'état d'urgence.

Pour la prévention des actions tendant au maintien ou à la reconstitution des associations ou groupements dissous en application du présent article, les services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure et les services désignés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 811-4 du même code peuvent recourir aux techniques de renseignement dans les conditions prévues au livre VIII dudit code.

### **Article 7 (abrogé)**

Modifié par LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V)

Abrogé par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4

### **Article 8**

Modifié par LOI n° 2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 3

Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2.

Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

Les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique peuvent être interdits dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose.

### **Article 8-1**

Créé par LOI n° 2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 4

Dans les zones mentionnées à l'article 2 de la présente loi, le préfet peut autoriser, par décision motivée, les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* de l'article 21 du même code à procéder aux contrôles d'identité prévus au huitième alinéa de l'article 78-2 dudit code, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite

des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public.

La décision du préfet désigne les lieux concernés, qui doivent être précisément définis, ainsi que la durée de l'autorisation, qui ne peut excéder vingt-quatre heures.

Les trois derniers alinéas du II et les deux derniers alinéas du III de l'article 78-2-2 du même code sont applicables aux opérations conduites en application du présent article.

La décision du préfet mentionnée au premier alinéa du présent article est transmise sans délai au procureur de la République.

### **Article 9**

Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4

Les autorités administratives désignées à l'article 8 peuvent ordonner la remise des armes et des munitions, détenues ou acquises légalement, relevant des catégories A à C, ainsi que celles soumises à enregistrement relevant de la catégorie D, définies à l'article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure. Le représentant de l'État dans le département peut aussi, pour des motifs d'ordre public, prendre une décision individuelle de remise d'armes.

Les armes remises en application du premier alinéa du présent article donnent lieu à la délivrance d'un récépissé. Elles sont rendues à leur propriétaire en l'état où elles étaient lors de leur dépôt.

### **Article 10**

Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4

La déclaration de l'état d'urgence s'ajoute aux cas prévus à l'article L. 1111-2 du code de la défense pour la mise à exécution des réquisitions dans les conditions prévues au livre II de la deuxième partie du même code.

### **Article 11**

Modifié par LOI n° 2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 5

I. - Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives mentionnées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que



ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

La décision ordonnant une perquisition précise le lieu et le moment de la perquisition. Le procureur de la République territorialement compétent est informé sans délai de cette décision. La perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. Elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

Lorsqu'une perquisition révèle qu'un autre lieu répond aux conditions fixées au premier alinéa du présent I, l'autorité administrative peut en autoriser par tout moyen la perquisition. Cette autorisation est régularisée en la forme dans les meilleurs délais. Le procureur de la République en est informé sans délai.

Il peut être accédé, par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial.

Si la perquisition révèle l'existence d'éléments, notamment informatiques, relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, les données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la perquisition peuvent être saisies soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la perquisition.

La copie des données ou la saisie des systèmes informatiques ou des équipements terminaux est réalisée en présence de l'officier de police judiciaire. L'agent sous la responsabilité duquel est conduite la perquisition rédige un procès-verbal de saisie qui en indique les motifs et dresse l'inventaire des matériels saisis. Une copie de ce procès-verbal est remise aux personnes mentionnées au deuxième alinéa du présent I. Les données et les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition. À compter de la saisie, nul n'y a accès avant l'autorisation du juge.

L'autorité administrative demande, dès la fin de la perquisition, au juge des référés du tribunal administratif d'autoriser leur exploitation. Au vu des éléments révélés par la perquisition, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative. Sont exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée. En cas de refus du juge des référés, et sous réserve de l'appel mentionné au dixième alinéa du présent I, les données copiées sont détruites et les supports saisis sont restitués à leur propriétaire.

Pendant le temps strictement nécessaire à leur exploitation autorisée par le juge des référés, les données et les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition et à la saisie. Les systèmes informatiques ou

équipements terminaux sont restitués à leur propriétaire, le cas échéant après qu'il a été procédé à la copie des données qu'ils contiennent, à l'issue d'un délai maximal de quinze jours à compter de la date de leur saisie ou de la date à laquelle le juge des référés, saisi dans ce délai, a autorisé l'exploitation des données qu'ils contiennent. À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, les données copiées sont détruites à l'expiration d'un délai maximal de trois mois à compter de la date de la perquisition ou de la date à laquelle le juge des référés, saisi dans ce délai, en a autorisé l'exploitation.

En cas de difficulté dans l'accès aux données contenues dans les supports saisis ou dans l'exploitation des données copiées, lorsque cela est nécessaire, les délais prévus au huitième alinéa du présent I peuvent être prorogés, pour la même durée, par le juge des référés saisi par l'autorité administrative au moins quarante-huit heures avant l'expiration de ces délais. Le juge des référés statue dans un délai de quarante-huit heures sur la demande de prorogation présentée par l'autorité administrative. Si l'exploitation ou l'examen des données et des supports saisis conduisent à la constatation d'une infraction, ces données et supports sont conservés selon les règles applicables en matière de procédure pénale.

Pour l'application du présent article, le juge des référés est celui du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu de la perquisition. Il statue dans les formes prévues au livre V du code de justice administrative, sous réserve du présent article. Ses décisions sont susceptibles d'appel devant le juge des référés du Conseil d'État dans un délai de quarante-huit heures à compter de leur notification. Le juge des référés du Conseil d'État statue dans le délai de quarante-huit heures. En cas d'appel, les données et les supports saisis demeurent conservés dans les conditions mentionnées au huitième alinéa du présent I.

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

Lorsqu'une infraction est constatée, l'officier de police judiciaire en dresse procès-verbal, procède à toute saisie utile et en informe sans délai le procureur de la République.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le présent I n'est applicable que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2.

II. - Le ministre de l'intérieur peut prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

### **Article 12 (abrogé)**

Abrogé par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4

### **Article 13**

Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4

Les infractions aux articles 5, 8 et 9 sont punies de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Les infractions au premier alinéa de l'article 6 sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Les infractions au deuxième et aux cinq derniers alinéas du même article 6 sont punies d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

L'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites peut être assurée nonobstant l'existence de ces dispositions pénales.

## **Article 14**

Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4

Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

## **Article 14-1**

Modifié par LOI n° 2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 6

À l'exception des peines prévues à l'article 13, les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V.

La condition d'urgence est présumée satisfaite pour le recours juridictionnel en référé formé contre une mesure d'assignation à résidence.

## **TITRE II**

### **Article 15**

Modifié par LOI n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 - art. 3

La présente loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° 016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

### **Article 16 (abrogé)**

Abrogé par LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 - art. 176 (V)

### **Article 17**

Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 6

Pour l'application de la présente loi :

a) À Mayotte :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Mayotte ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'État à Mayotte ;

3° À l'article 5, les mots : « dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 » sont remplacés par les mots : « lorsque Mayotte est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 » ;

b) À Saint-Barthélemy :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Barthélemy ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'État à Saint-Barthélemy ;

3° (abrogé)

4° À l'article 5, les mots : « dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 » sont remplacés par les mots : « lorsque Saint-Barthélemy est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 » ;

c) À Saint-Martin :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Martin ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'État à Saint-Martin ;

3° (abrogé)

4° À l'article 5, les mots : « dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 » sont remplacés par les mots : « lorsque Saint-Martin est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 » ;

d) À Saint-Pierre-et-Miquelon :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

2° (abrogé)

3° À l'article 5, les mots : « au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 » sont remplacés par les mots : « au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, lorsque Saint-Pierre-et-Miquelon est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 » ;

e) Dans les îles Wallis et Futuna :

1° La référence au département est remplacée par la référence aux îles Wallis et Futuna ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence à l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna ;

3° (abrogé)

4° À l'article 5, les mots : « dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 » sont remplacés par les mots : « lorsque les îles Wallis et Futuna sont comprises en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 » ;

f) En Polynésie française :

1° La référence au département est remplacée par la référence à la Polynésie française ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République en Polynésie française ;

3° (abrogé)

4° À l'article 5, les mots : « dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 » sont remplacés par les mots : « lorsque la Polynésie française est comprise en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 » ;

g) En Nouvelle-Calédonie :

1° La référence au département est remplacée par la référence à la Nouvelle-Calédonie ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;

3° (abrogé)

4° À l'article 5, les mots : « dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 » sont remplacés par les mots : « lorsque la Nouvelle-Calédonie est comprise en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 ».

## DOCUMENT 4

### **Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (*extrait*)**

#### **Article 7**

Au premier alinéa de l'article 227-24 du [code pénal], après le mot : « violent », le mot : « ou » est remplacé par les mots : « , incitant au terrorisme, ».





**Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, loi portant validation d'actes administratifs (*extraits*)**

Le Conseil constitutionnel,

(...)

1. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prononce non la validation des dispositions du décret n° 77-679 du 29 juin 1977 relatives à la désignation des représentants du personnel au comité technique paritaire central des enseignants de statut universitaire annulées par une décision du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 18 avril 1980, mais la validation des décrets pris après consultation dudit comité technique paritaire central ainsi que celle des actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base de ces décrets ;

2. Considérant qu'il résulte des débats parlementaires que le législateur, avec l'assentiment du Gouvernement, a, par là, entendu préserver le fonctionnement continu du service public et le déroulement normal des carrières du personnel des conséquences d'éventuelles décisions contentieuses qui viendraient à annuler, comme ayant été prises sans consultation régulière du comité technique paritaire, les décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ainsi que d'autres éventuelles décisions contentieuses qui viendraient annuler des actes réglementaires ou non réglementaires pris sur la base de ces décrets ;

3. Considérant que, sauf en matière pénale, la loi peut comporter des dispositions rétroactives ; qu'il n'était donc pas interdit au législateur de valider, rétroactivement, les décrets pris après consultation du comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire institué par le décret du 29 juin 1977 ;

4. Considérant, de même, que la validation des décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour effet de rendre inopérant le grief selon lequel les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur le fondement de ces textes auraient été dépourvus de base légale ; qu'ainsi le législateur était conduit à valider ces actes ;

5. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, les dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporteraient une intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice et seraient contraires au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ; qu'en effet, cette loi serait de nature à entraîner le rejet de recours actuellement pendants devant la juridiction administrative ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la

République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ;

7. Mais considérant que ces principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer ; qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution ;

8. Considérant que les auteurs de l'une des saisines font valoir qu'en validant, fût-ce avec l'accord du Gouvernement, des actes administratifs ne relevant pas des matières réservées à la compétence du législateur, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a méconnu les dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution ;

9. Considérant que le législateur, compétent, aux termes de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales, accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État avait, pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler, comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation du décret du 29 juin 1977 et, pour cela, de valider les décrets qui avaient été pris après consultation du comité technique paritaire central ainsi que les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur leur base ;

10. Considérant, enfin, qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen,

Décide :

Article premier :

La loi portant validation d'actes administratifs soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est déclarée conforme à la Constitution.

Article 2 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

**Conseil constitutionnel, décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence  
(extraits)**

(...)

- SUR LE TRANSFERT A LA JURIDICTION JUDICIAIRE DU CONTRÔLE DES DÉCISIONS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE :

15. Considérant que les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;

16. Considérant cependant que, dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ;

17. Considérant que, si le conseil de la concurrence, organisme administratif, est appelé à jouer un rôle important dans l'application de certaines règles relatives au droit de la concurrence, il n'en demeure pas moins que le juge pénal participe également à la répression des pratiques anticoncurrentielles sans préjudice de celle d'autres infractions intéressant le droit de la concurrence ; qu'à des titres divers le juge civil ou commercial est appelé à connaître d'actions en responsabilité ou en nullité fondées sur le droit de la concurrence ; que la loi présentement examinée tend à unifier sous l'autorité de la cour de cassation l'ensemble de ce contentieux spécifique et ainsi à éviter ou à supprimer des divergences qui pourraient apparaître dans l'application et dans l'interprétation du droit de la concurrence ;

18. Considérant dès lors que cet aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle, justifié par les nécessités d'une bonne administration de la justice, ne méconnaît pas le principe fondamental ci-dessus analysé tel qu'il est reconnu par les lois de la République ;

19. Mais considérant que la loi déferée au Conseil constitutionnel a pour effet de priver les justiciables d'une des garanties essentielles à leur défense ;

20. Considérant en effet que le troisième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 dispose que le recours formé contre une décision du conseil de la concurrence « n'est pas suspensif » ; que cette disposition n'aurait pas fait obstacle à ce que, conformément à l'article 48 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et au décret n° 63-766 du 30 juillet 1963, le Conseil d'État pût, à la demande du requérant, accorder un sursis à l'exécution de la décision attaquée si son exécution risquait d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissaient sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée ;

21. Considérant au contraire, que la cour d'appel de Paris, substituée par la loi présentement examinée au Conseil d'État, saisie d'un recours contre une décision du conseil de la concurrence, ne pourrait prononcer aucune mesure de sursis à exécution ; qu'en effet, la loi a laissé subsister dans son intégralité le troisième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 et n'a pas donné à la cour d'appel le pouvoir de différer l'exécution d'une décision de caractère non juridictionnel frappée d'un recours auquel est dénié tout effet suspensif, et ceci quelle que soit la gravité des conséquences de l'exécution de la décision et le sérieux des moyens invoqués contre celle-ci ;

22. Considérant que, compte tenu de la nature non juridictionnelle du conseil de la concurrence, de l'étendue des injonctions et de la gravité des sanctions pécuniaires qu'il peut prononcer, le droit pour le justiciable formant un recours contre une décision de cet organisme de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense ;

23. Considérant dès lors que les dispositions de l'article 2 de la loi présentement examinée ne sont pas conformes à la Constitution ; que, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> n'en étant pas séparables, la loi doit, dans son ensemble, être regardée comme non conforme à la Constitution ;

(...)

Décide :

Article premier :

La loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence est contraire à la Constitution.



**Conseil constitutionnel, décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015,  
M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence] (*extraits*)**

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 décembre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 395009 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour M. Cédric D. par la SCP Garreau Bauer-Violas Feschotte-Desbois, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de « l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015 », enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2015-527 QPC.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

(...)

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS GARANTIS  
PAR L'ARTICLE 66 DE LA CONSTITUTION :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ; que la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ;

5. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées permettent au ministre de l'intérieur, lorsque l'état d'urgence a été déclaré, de « prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée » par le décret déclarant l'état d'urgence ; que cette assignation à résidence, qui ne peut être prononcée qu'à l'égard d'une personne pour laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », est une mesure qui relève de la seule police administrative et qui ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que cette assignation à résidence « doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération » ; qu'elle ne peut en aucun cas « avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes » assignées à résidence ; que, tant par leur objet que par leur portée, ces dispositions ne comportent pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ;

6. Considérant, en second lieu, que, dans le cadre d'une assignation à résidence prononcée par le ministre de l'intérieur, la personne « peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures » ; que la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, dès lors soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté (...)

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup>.- Les neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence sont conformes à la Constitution.



**Conseil constitutionnel, 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] (*extraits*)**

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 janvier 2016 par le Conseil d'État (décision n° 395092 du 15 janvier 2016), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour l'association Ligue des droits de l'homme, par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence « dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015 », enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-536 QPC.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

(...)

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 susvisée dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015 susvisée : « Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives mentionnées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. « La décision ordonnant une perquisition précise le lieu et le moment de la perquisition. Le procureur de la République territorialement compétent est informé sans délai de cette décision. La perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. Elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

« Il peut être accédé, par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial. Les données auxquelles il aura été possible d'accéder dans les conditions prévues au présent article peuvent être copiées sur tout support.

« La perquisition donne lieu à l'établissement d'un compte rendu communiqué sans délai au procureur de la République.

« Lorsqu'une infraction est constatée, l'officier de police judiciaire en dresse procès-verbal, procède à toute saisie utile et en informe sans délai le procureur de la République.

« Le présent I n'est applicable que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 » ;

2. Considérant que, selon l'association requérante et les intervenants, en permettant à l'autorité administrative de procéder à une perquisition dans un domicile dans le cadre de l'état d'urgence, les dispositions contestées méconnaissent l'exigence constitutionnelle de contrôle judiciaire des mesures affectant l'inviolabilité du domicile, laquelle est protégée au titre de la liberté individuelle et du droit au respect de la vie privée ; qu'ils soutiennent également que les dispositions contestées portent une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle, au droit au respect de la vie privée et au droit à un recours juridictionnel effectif ; que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les droits et libertés précédemment mentionnés ; qu'enfin, selon M. Julien G., les dispositions contestées portent atteinte à la séparation des pouvoirs dès lors qu'elles permettent à l'autorité administrative d'effectuer des opérations de police judiciaire pouvant aboutir à des mesures répressives ;

- SUR LES DISPOSITIONS DES PREMIER, DEUXIÈME, QUATRIÈME À SIXIÈME ALINÉAS AINSI QUE DE LA PREMIÈRE PHRASE DU TROISIÈME ALINÉA DU PARAGRAPHE I DE L'ARTICLE 11 :

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

3. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ; que la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ;

4. Considérant que les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permettent à l'autorité administrative, lorsque l'état d'urgence a été déclaré et si le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence l'a expressément prévu, « d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » ; que les dispositions de la première phrase de son troisième alinéa permettent également à l'autorité administrative d'accéder, sur le lieu de la perquisition, à des données stockées dans un système informatique ; que, d'une part, ces

mesures de perquisition, qui relèvent de la seule police administrative, y compris lorsqu'elles ont lieu dans un domicile, ne peuvent avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que, d'autre part, ces mesures n'affectent pas la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ; que, par suite, ces perquisitions administratives n'ont pas à être placées sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance des exigences découlant des articles 2 et 16 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution :

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

6. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il ressort de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

7. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ;

8. Considérant, en premier lieu, que les mesures prévues par le premier alinéa et la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 ne peuvent être ordonnées que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence ; que l'état d'urgence ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, qu'« en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou « en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique » ;

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

10. Considérant, en troisième lieu, que la décision ordonnant une perquisition sur le fondement des dispositions contestées et les conditions de sa mise en œuvre doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; qu'en particulier, une perquisition se déroulant la nuit dans un domicile doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer le jour ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure qui doit être motivée est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

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

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

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions des premier, deuxième, quatrième à sixième alinéas ainsi que de la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

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

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

droit au respect de la vie privée ; que, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions de la seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui méconnaissent l'article 2 de la Déclaration de 1789, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

15. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

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

## D É C I D E

Article 1<sup>er</sup>.- Les dispositions de la seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 sont contraires à la Constitution.

Article 2.- Le surplus des dispositions du paragraphe I de cet article est conforme à la Constitution.

Article 3.- La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1er prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées par son considérant 16.



**Conseil d'État, 19 mai 1933, arrêt *Benjamin***

Considérant que les requêtes susvisées, dirigées contre deux arrêtés du maire de Nevers interdisant deux conférences, présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

En ce qui concerne l'intervention de la Société des gens de lettres :

Considérant que la Société des gens de lettres a intérêt à l'annulation des arrêtés attaqués ; que, dès lors, son intervention est recevable ;

Sur la légalité des décisions attaquées :

Considérant que, s'il incombe au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion garantie par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ;

Considérant que, pour interdire les conférences du sieur René X..., figurant au programme de galas littéraires organisés par le Syndicat d'initiative de Nevers, et qui présentaient toutes deux le caractère de conférences publiques, le maire s'est fondé sur ce que la venue du sieur René X... à Nevers était de nature à troubler l'ordre public ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre ; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir ;

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la Société des Gens de Lettres est admise.

Article 2 : Les arrêtés susvisés du maire de Nevers sont annulés.

Article 3 : La ville de Nevers remboursera au sieur René X..., au Syndicat d'initiative de Nevers et à la Société des Gens de Lettres les frais de timbre par eux exposés s'élevant à 36 francs pour le sieur X... et le Syndicat d'initiative et à 14 francs 40 pour la Société des Gens de Lettres, ainsi que les frais de timbre de la présente décision.





**Conseil d'État, Juge des référés, 23 janvier 2013, 365262 (extraits)**

Vu la requête, enregistrée le 17 janvier 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée par la commune de Chirongui, représentée par son maire ; la commune demande au juge des référés du Conseil d'État :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1200743 du 29 décembre 2012 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Mamoudzou, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lui a enjoint de faire cesser immédiatement les travaux qu'elle a entrepris sur la parcelle dont la propriété est revendiquée par Mme A...B... à Malamani ;

(...)

Elle soutient que :

- le juge des référés de première instance a méconnu le principe du contradictoire garanti par les articles L. 5 et L. 522-1 du code de justice administrative en ne lui laissant pas un délai suffisant pour produire une défense écrite ou organiser sa présence à l'audience ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que les travaux ont débuté à l'issue d'une procédure de discussion et de négociation préalable ;

- le titre de propriété revendiqué par Mme B...n'étant pas définitivement établi, les travaux entrepris ne portent aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 19 janvier 2013, présenté pour Mme B..., qui conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune de Chirongui au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que :

- le principe du contradictoire a été respecté dès lors que le délai laissé à la commune pour produire une défense écrite ou organiser sa présence à l'audience était suffisant ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la réalisation des travaux entrepris par la commune emportera des conséquences difficilement réversibles ;

- les travaux contestés portent une atteinte grave et manifestement illégale à son droit de propriété ;

(...)

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. " ;

2. Considérant que Mme A...B...a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Mamoudzou, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, afin qu'il ordonne à la commune de Chirongui de faire cesser immédiatement les travaux entrepris sur une parcelle dont Mme B...estime être propriétaire dans le village de Malamani qui dépend de cette commune ; que, par l'ordonnance du 29 décembre 2012 dont la commune fait appel, le juge des référés a fait droit à cette demande ;

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 522-1 du code de justice administrative : " Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. " et que, selon l'article L. 5 de ce code : " L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence. " ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le juge des référés a été saisi de la demande de Mme B...dans la soirée du 27 décembre 2012 ; que cette demande et l'avis d'audience ont été communiqués par télécopie, le 28 décembre 2012 vers 1 heure, à la commune de Chirongui, l'audience étant fixée le 29 décembre 2012 à 9 heures ; qu'un tel délai, qui laissait à la commune la journée du vendredi 28 pour préparer sa défense et organiser sa présence à l'audience, était adapté aux nécessités de l'urgence ; que, dès lors, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure suivie en première instance doit être écarté ;

Au fond :

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme B..., qui occupait une parcelle d'environ un hectare à Malamani, a demandé à la collectivité de Mayotte, devenue le Département de Mayotte, de reconnaître son droit de propriété sur cette parcelle, dans le cadre des opérations de régularisation foncière entreprises par cette collectivité, où il n'existait pas de cadastre ; que la commission du patrimoine et du foncier du conseil général a rendu, le 25 juin 2010, un avis favorable à cette reconnaissance, au vu de l'avis également favorable de la commune de Chirongui sur le territoire de laquelle se situe cette parcelle ; que, le même jour, le président du conseil général a requis du conservateur de la propriété foncière l'immatriculation de cette parcelle, référencée AR 50136, qui jusque-là était réputée

appartenir au domaine privé de la collectivité de Mayotte, en précisant qu'après immatriculation elle serait mutée au nom de Mme B..., désormais propriétaire au terme de la procédure de régularisation foncière ; que cette régularisation a été approuvée par délibération de la commission permanente du 22 novembre 2010 ; que toutefois la commune de Chirongui a entrepris des travaux sur ce terrain, au mois de novembre 2012, en vue de réaliser un lotissement à caractère social ; que les premiers travaux ont notamment consisté à supprimer la végétation qui le recouvrait ;

6. Considérant que, sous réserve que la condition d'urgence soit remplie, il appartient au juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait ;

7. Considérant, en premier lieu, que la commune se prévaut, pour justifier sa décision d'engager les travaux litigieux sur ce terrain, d'une délibération du 10 mai 2012 par laquelle la commission permanente du conseil général a décidé de lui céder des parcelles appartenant au Département en vue de permettre la réalisation de ce lotissement ; qu'il est cependant constant, d'une part, que la parcelle AR 50136 ne figure pas parmi celles dont la cession est ainsi prévue à l'article 3 de cette délibération ; que, d'autre part, après avoir rappelé que « le conseil général considère comme propriétaire à part entière » les personnes qui, comme Mme B..., ont bénéficié de l'opération de régularisation foncière, l'article 8 de la même délibération dispose que « ces personnes doivent automatiquement bénéficier de lot(s) dans le lotissement ... en fonction de la valeur et de la superficie de leurs parcelles concernées par le projet » : que toutefois une telle mention ne saurait autoriser la commune de Chirongui, faute d'accord de Mme B... à l'échange ainsi prévu, à entreprendre des travaux sur cette parcelle ; que la circonstance, invoquée par la commune, qu'elle a fait opposition au bornage de la parcelle en cause ne saurait lui conférer un titre l'autorisant à y réaliser des travaux sans l'accord de l'intéressée ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que le premier juge a estimé que la commune de Chirongui avait porté au droit de propriété de Mme B... une atteinte grave et manifestement illégale ;

9. Considérant, en second lieu, que, dans le dernier état de ses conclusions, telles qu'elles ont été précisées à l'audience, la commune ne conteste pas que la condition particulière d'urgence requise par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est remplie ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune appelante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Mamoudzou a fait droit à la demande de Mme B... ; que ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées ; qu'en revanche, il y a lieu de mettre à sa charge le versement à Mme B... d'une somme de 2 000 euros en application de ces mêmes dispositions ;

ORDONNE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la commune de Chirongui est rejetée.

Article 2 : La commune de Chirongui versera à Mme B... une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la commune de Chirongui et à Mme A... B....

**Conseil d'État, Juge des référés, 23 novembre 2015, 394540 (extraits)**

(...)

Par une ordonnance n° 1508747 du 2 novembre 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a, d'une part, enjoint au préfet du Pas-de-Calais de procéder, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de l'ordonnance, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement, d'autre part, enjoint au préfet du Pas-de-Calais et à la commune de Calais de créer dix points d'eau supplémentaires comportant chacun cinq robinets, de mettre en place cinquante latrines à fosse ou cuve étanche compte tenu de la nature sablonneuse du terrain d'assiette du camp, de mettre en place un dispositif de collecte des ordures avec l'installation de conteneurs-poubelles mobiles de grande capacité à l'intérieur du site et/ou de bennes supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site, de créer un ou plusieurs accès à l'intérieur du camp pour permettre l'accès des services d'urgence et le cas échéant le déplacement des conteneurs poubelle, ces différentes mesures devant connaître un début de réalisation dans un délai de huit jours à compter de la notification de l'ordonnance, sous astreinte pour chacune d'elles de 100 euros par jour de retard, enfin, rejeté le surplus des conclusions de la demande.

(...)

1. Considérant que le recours du ministre de l'intérieur et la requête de la commune de Calais sont dirigés contre la même ordonnance ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une même ordonnance ;

2. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la fermeture du centre de Sangatte en 2002 s'est traduite par une dispersion des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais et par l'apparition de squats, de campements et de bidonvilles ; que, pour faire face à cette situation, les autorités publiques ont ouvert en mars 2015 un centre d'accueil et d'hébergement, le centre « Jules Ferry », mis à la disposition de l'État par la commune en vertu d'une convention, situé à environ 6 kilomètres au nord-ouest du centre-ville, et implanté en bordure d'un terrain, couramment dénommé « la Lande », d'environ 18 hectares, mis lui aussi, pour partie, à la disposition de l'État par la commune en vertu d'une convention ; que le nombre de migrants présents sur le site a, toutefois, connu un très fort accroissement à partir du mois de septembre 2015, passant de 3 000 à environ 6 000, du fait de l'arrivée de nouveaux migrants et du développement d'un phénomène de sédentarisation ; que l'association Médecins du Monde et l'association Secours Catholique - Caritas France, qui sont venues porter assistance aux personnes vivant sur le site, ainsi que quatre de ces personnes ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'État, à la commune de Calais et à l'Agence régionale de santé du Nord-Pas-de-Calais de mettre en œuvre un certain

nombre de mesures pour faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées, selon eux, aux libertés fondamentales des migrants se trouvant sur le site, notamment le droit au respect de la vie et le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ; que, par une ordonnance du 2 novembre 2015, le juge des référés de ce tribunal a enjoint, d'une part, à l'État de procéder, dans un délai de quarante-huit heures, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement, d'autre part, à l'État et à la commune de Calais de mettre en place des points d'eau, des toilettes et des dispositifs de collecte des ordures supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site, de créer des accès pour les services d'urgence et, le cas échéant, des services de collecte des ordures, avec un début d'exécution dans un délai de huit jours sous astreinte, et a rejeté le surplus de la demande ; que le ministre de l'intérieur et la commune de Calais font appel de cette ordonnance en tant qu'elle leur fait grief ; que l'association Médecins du monde et les autres requérants de première instance demandent, par la voie de l'appel incident, qu'il soit fait droit à l'intégralité de leur demande de première instance ;

(...)

Sur les conclusions présentées relatives à l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures » ;

5. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte ; que ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte ; que le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale ; que, toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale ; qu'en égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre ;

que, dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 est subordonnée au constat que la situation litigieuse permet de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires ;

En ce qui concerne les appels principaux du ministre de l'intérieur et de la commune de Calais :

6. Considérant, en premier lieu, qu'il n'est pas sérieusement contesté que, malgré les actions importantes mises en œuvre par les autorités publiques, les conditions actuelles d'hébergement, d'alimentation, d'accès à l'eau, d'assainissement et de sécurité de la population vivant sur le site de la Lande, qui comprend environ 6 000 personnes, dont 300 femmes et 50 enfants, telles qu'elles ressortent de l'instruction et des nombreuses pièces versées au dossier, notamment du rapport du Défenseur des droits établi en octobre 2015, révèlent une situation d'urgence caractérisée ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que, dans chaque département, est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'État, « un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse (...) » ; que l'article L. 345-2-2 du même code précise que : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence (...) » ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 345-2-3 de ce code : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée ( ... ) » ; qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour les personnes intéressées ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier, dans chaque situation, les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée ; qu'enfin, les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier, en application des articles L. 744-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de conditions matérielles décentes, lesquelles doivent comprendre outre le logement, la nourriture, l'habillement ainsi qu'une allocation journalière ;

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment des indications fournies au cours de l'audience publique devant le Conseil d'État, que le centre d'accueil « Jules Ferry », d'une capacité de 100 places, accueille 120 femmes et enfants, que 100 places supplémentaires seront créées en novembre et décembre, à raison de 50 places par mois, que, dans cette attente, 200 places supplémentaires sous tentes chauffées de la sécurité civile ont été ouvertes à compter du 26 octobre, que, depuis la fin du mois d'octobre, un millier d'étrangers vivant sur le site, qu'ils aient ou non déposé une demande d'asile, ont été hébergés

dans des centres d'accueil et d'orientation situés sur l'ensemble du territoire national, qu'un marché a été conclu par l'État le 19 octobre 2015 en vue de créer 1 500 places d'hébergement supplémentaires sur le site avant la fin du mois de décembre et qu'une opération financée à hauteur de 750 000 euros dans le cadre des accords franco-britanniques doit être lancée prochainement afin de repérer les publics confrontés à la traite des êtres humains présents à Calais, de les prendre en charge au plan médical et psychologique et de les conduire en dehors du site de la Lande en utilisant la procédure de droit commun ; que, s'agissant des personnes malades, leur prise en charge est assurée par la permanence d'accès aux soins et de santé (PASS) du centre hospitalier de Calais créée en 2006 et régulièrement renforcée depuis 2013 ; que la mission d'évaluation de la situation sanitaire des migrants de Calais réalisée à la demande du ministre de la santé et du ministre de l'intérieur a préconisé, dans son rapport remis le 22 octobre 2015 et qui a commencé à être mis en œuvre dès le 27 octobre, le renforcement de l'offre de soins de premier recours dispensée par la PASS sur le site du centre « Jules Ferry », de la veille sanitaire, de l'accompagnement des suites d'hospitalisation ainsi le développement de l'offre de prévention dans les domaines de la vaccination et de la santé sexuelle ; qu'en revanche, il ne résulte pas de l'instruction que les mineurs isolés sont identifiés et pris en charge par le département du Pas-de-Calais ; qu'ainsi, c'est à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Lille a retenu qu'il n'y avait pas lieu de prononcer des mesures de sauvegarde en ce qui concerne les personnes les plus vulnérables mais qu'il y avait seulement lieu d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de procéder, dans un délai de quarante-huit heures, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'en l'absence de texte particulier, il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti ; que, lorsque la carence des autorités publiques expose des personnes à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence ;

10. Considérant que, s'il résulte de l'instruction que le centre « Jules Ferry » n'organise qu'une seule distribution de 2 500 repas par jour, entre 15 heures et 17 heures 30, alors que la population présente sur la Lande s'élève à 6 000 personnes, il n'est toutefois pas contesté que les repas servis sont conçus pour fournir le nombre de calories quotidiennes nécessaires, que de nombreux migrants pourvoient à leurs propres besoins alimentaires soit grâce aux associations présentes sur le site, soit par leurs propres moyens, et qu'il n'est pas établi que les migrants souffriraient de malnutrition ; qu'ainsi, il n'apparaît pas qu'une carence grave et caractérisée puisse être, sur ce point, imputée aux autorités publiques ;

11. Considérant, en revanche, qu'il résulte, tout d'abord, de l'instruction que le centre « Jules Ferry » ne met à la disposition des migrants, de 10 heures 30 à 19 heures 30, que



quatre points d'eau, 60 douches, 50 toilettes, dont 10 pour les femmes, ainsi que des bacs à laver ; que ne sont, en outre, implantés, sur la Lande que quatre points d'eau, dont trois comportant cinq robinets, 66 latrines et que 22 autres latrines n'ont été ajoutées que tout récemment en exécution de l'ordonnance attaquée ; que la distance pour accéder à ces installations peut atteindre 2 kilomètres ; que l'accès à l'eau potable et aux toilettes est, dans ces conditions, manifestement insuffisant ;

12. Considérant qu'il résulte également de l'instruction qu'aucun ramassage des ordures n'est réalisé à l'intérieur du site, que les cinq bennes à ordures installées à la périphérie du site ne sont pas utilisées en raison de leur éloignement, que les occupants du site ont créé des points de collecte matérialisés par des trous creusés à une profondeur de un mètre, dans lesquels les déchets sont brûlés, dégageant ainsi des fumées et des odeurs nauséabondes, que le site est envahi par les rats et, enfin, que ni les eaux usées ni les excréments des « toilettes sauvages » ne sont évacués ; que, même si des bennes à ordures ont été ajoutées et des ramassages supplémentaires effectués depuis l'intervention de l'ordonnance attaquée, les migrants vivant sur le site de La Lande sont ainsi exposés à des risques élevés d'insalubrité ;

13. Considérant qu'il est constant, enfin, que les véhicules d'urgence, d'incendie et de secours ne peuvent pas circuler à l'intérieur du site en l'absence de l'aménagement de toute voirie, même sommaire, compte tenu de la prolifération anarchique des tentes et abris divers ;

14. Considérant que les conditions de vie rappelées ci-dessus font apparaître que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants vivant sur le site en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeure manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; que, par suite, c'est à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Lille a enjoint à l'État, dès lors que les mesures à prendre pour faire face à l'afflux massif de migrants en provenance de l'ensemble du territoire national sur le site de la Lande excèdent les pouvoirs de police générale du maire de la commune, et, dans la mesure où son intervention serait requise, en sa qualité de propriétaire de certains des immeubles concernés et en vertu des conventions passées avec l'État, pour permettre la mise en œuvre des injonctions ordonnées, à la commune de Calais, de créer sur le site de La Lande dix points d'eau supplémentaires comportant chacun cinq robinets, cinquante latrines à fosse ou cuve étanche compte tenu de la nature sablonneuse du terrain d'assiette du camp, de mettre en place un dispositif de collecte des ordures avec l'installation de conteneurs-poubelles mobiles de grande capacité à l'intérieur du site et/ou de bennes supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site et, enfin, de créer un ou plusieurs accès à l'intérieur du camp pour permettre l'accès des services d'urgence et le cas échéant le déplacement des conteneurs-poubelles, les mesures ainsi prescrites devant connaître un début de réalisation dans un délai de huit jours, sous astreinte pour chacune d'elles de 100 euros par jour de retard ;

En ce qui concerne l'appel incident de l'association Médecins du monde et autres :

15. Considérant, en premier lieu, que l'association Médecins du monde et autres ont demandé, notamment, qu'il soit enjoint aux autorités concernées de mettre en œuvre les

dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, de procéder à un inventaire des ressources foncières publiques afin que les bâtiments inoccupés soient affectés au logement temporaire et d'urgence des personnes contraintes de vivre dans le bidonville de Calais, de faire procéder à des travaux d'assainissement des terrains du bidonville permettant l'installation temporaire d'habitations salubres et non inondables et de faire procéder à l'organisation d'une représentation permanente de différents acteurs institutionnels et privés destinée à assurer un système efficace, complet et coordonné d'information des demandeurs d'asile dans le bidonville de Calais ainsi que l'organisation de missions d'information foraines à l'attention des demandeurs d'asile dans le bidonville de Calais ; que, toutefois, eu égard à leur objet, les injonctions sollicitées ne sont pas au nombre des mesures d'urgence que la situation permet de prendre utilement et à très bref délai ; qu'ainsi, c'est à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Lille a retenu qu'elles ne relevaient pas du champ d'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et ne pouvaient, par suite, qu'être rejetées ;

16. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte de l'instruction que, alors même que les personnes présentes sur le site de la Lande ne demandent pas spontanément l'asile et qu'une partie d'entre elles s'y refuse, les migrants en besoin de protection sont encouragés à déposer en France une demande d'asile à travers des maraudes ou permanences de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) sur les lieux de vie ; qu'une information leur est apportée ; que l'office et son opérateur, l'association AUDASSE, tout comme l'association Secours Catholique effectuent une première information ; que l'association l'AUDASSE, dont les moyens ont été renforcés, a été installée dans des locaux plus faciles d'accès pour les migrants ; que le nombre des demandes d'asile déposées depuis le début de l'année 2015, qui s'élève à environ 2 200, a plus que doublé par rapport au nombre des demandes déposées en 2014 et plus que quadruplé par rapport au nombre des demandes déposées en 2013, tout en faisant l'objet d'un traitement dans un délai d'une quarantaine de jours ; que le nombre de places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) a été augmenté, avec 18 500 places créées ou programmées et 4 000 places en accueil temporaire ; que, si les associations défenderesses soutiennent, sans remettre en cause la réalité de ces informations, que les mesures mises en œuvre ou annoncées demeurerait insuffisantes, aucune carence caractérisée ne saurait, dans ces conditions, être reprochée à l'État dans la prise en charge des migrants au titre de l'asile ;

17. Considérant, enfin, qu'il n'est pas contesté que, depuis plus d'un mois, des patrouilles des forces de l'ordre sont organisées à l'intérieur du campement ; que des moments particuliers tels que l'ouverture du centre « Jules Ferry » et la distribution des repas, font l'objet d'une surveillance ; que compte tenu d'une répartition des migrants sur le site de la Lande selon les nationalités, le risque de violence est contenu ; que, par suite, ainsi que le retient l'ordonnance attaquée, les mesures demandées par les associations défenderesses pour assurer la sécurité des migrants ne sont pas nécessaires ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les appels du ministre de l'intérieur et de la commune de Calais ainsi que l'appel incident des défendeurs doivent être rejetés ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'association Médecins du monde et autres, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

ORDONNE :

-----

(...)

Article 2 : Le recours du ministre de l'intérieur, la requête de la commune de Calais ainsi que les conclusions d'appel incident de l'association Médecins du monde et autres sont rejetés.



**Conseil d'État, Section, 11 décembre 2015, 395009 (extraits)**

Le Conseil d'État statuant au contentieux (Section du contentieux) - Sur le rapport de la 2<sup>ème</sup> sous-section de la section du contentieux

(...)

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures » ;

2. Considérant que M. H... X...relève appel de l'ordonnance du 3 décembre 2015 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande, présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, tendant à la suspension des effets de la mesure d'assignation à résidence qui a été prise à son endroit par le ministre de l'intérieur le 25 novembre 2015 ;

(...)

Sur les dispositions applicables :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence : « L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique » ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : « L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret. La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi » ;

5. Considérant qu'après les attentats commis à Paris le 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire métropolitain, y compris en Corse, par le décret délibéré en conseil des ministres n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ; que le décret n° 2015-1476 du même jour a décidé que les mesures d'assignation à résidence prévues à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 pouvaient être mises en œuvre sur l'ensemble des communes d'Ile de France ; que ce périmètre a été étendu, à compter du 15 novembre à zéro heure, à l'ensemble du territoire métropolitain par le décret n° 2015-1478 du

14 novembre 2015 ; que l'état d'urgence a, en outre, été déclaré à compter du 19 novembre 2015, sur le territoire des collectivités de Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion, de Mayotte, de Saint Barthélemy et de Saint K..., par le décret délibéré en conseil des ministres n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 ;

6. Considérant que la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a prorogé, pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015, l'état d'urgence déclaré par les décrets délibérés en conseil des ministres des 14 et 18 novembre 2015 ; que la loi du 20 novembre 2015 a modifié certaines des dispositions de la loi du 3 avril 1955, en particulier celles de l'article 6 de cette loi ; que les modifications résultant de cette loi sont applicables aux mesures prises après son entrée en vigueur, qui est intervenue, en vertu des dispositions particulières de son décret de promulgation, immédiatement à compter de sa publication le 21 novembre 2015 ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015 : « Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 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 dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie. / La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures. / L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération. / En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes mentionnées au premier alinéa. / L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille. / Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence : / 1° L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés ; / 2° La remise à ces services de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Il lui est délivré en échange un récépissé, valant justification de son identité en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2012 410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu. / La personne astreinte à résider dans le lieu qui lui est fixé en application du premier alinéa du présent article peut se voir interdire par le ministre de l'intérieur de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire (...) » ;

8. Considérant que, ainsi que l'énonce l'article 14-1 de la loi du 3 avril 1955 telle que modifiée par la loi du 20 novembre 2015, les mesures prises sur le fondement de cette loi, à l'exception du prononcé des peines prévues à l'article 13, « sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V » ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

9. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, dans la rédaction que lui a donnée la loi organique du 10 décembre 2009 : « Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'État (...) » ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et qu'elle soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ; que l'article 23-3 de cette ordonnance prévoit qu'une juridiction saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité « peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires » et qu'elle peut statuer « sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité si la loi ou le règlement prévoit qu'elle statue dans un délai déterminé ou en urgence » ;

10. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions organiques avec celles du livre V du code de justice administrative qu'une question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée devant le juge administratif des référés statuant, en première instance ou en appel, sur le fondement de l'article L. 521-2 de ce code ; que le juge des référés peut en toute hypothèse, y compris lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée devant lui, rejeter une requête qui lui est soumise pour incompetence de la juridiction administrative, irrecevabilité ou défaut d'urgence ; que s'il ne rejette pas les conclusions qui lui sont soumises pour l'un de ces motifs, il lui appartient de se prononcer, en l'état de l'instruction, sur la transmission au Conseil d'État de la question prioritaire de constitutionnalité ou, pour le juge des référés du Conseil d'État, sur le renvoi de la question au Conseil constitutionnel ; que même s'il décide de renvoyer la question, il peut, s'il estime que les conditions posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont remplies, prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires, compte tenu tant de l'urgence que du délai qui lui est imparti pour statuer, en faisant usage de l'ensemble des pouvoirs que cet article lui confère ;

11. Considérant que, à l'appui de l'appel qu'il a formé contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Melun, M. X... demande au Conseil d'État que soit renvoyée au Conseil constitutionnel, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 ;

12. Considérant que la mesure d'assignation à résidence décidée à l'encontre de M. X... a été prise sur le fondement des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015 ; que ces dispositions sont, par suite, applicables au litige au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ;

13. Considérant que ces dispositions n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel ;

14. Considérant que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, modifié par la loi du 20 novembre 2015, permet au ministre de l'intérieur, dans les zones territoriales où l'état d'urgence reçoit application, déterminées par le décret mentionné à l'article 2 de la loi, de prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe et selon les modalités qu'il retient parmi les sujétions susceptibles d'être prescrites en vertu de l'article 6, de « toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 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 dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2 » ; que ces dispositions, de par leur lettre même, n'établissent pas de lien entre la nature du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier une mesure d'assignation à résidence ; que, par suite, elles ne font pas obstacle à ce que le ministre de l'intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, puisse décider l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics ;

15. Considérant que M. X... fait valoir que les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 modifiée, ainsi interprétées, portent une atteinte injustifiée à la liberté d'aller et venir, au droit de mener une vie familiale normale, à la liberté de réunion et de manifestation, qu'elles sont entachées d'incompétence négative et qu'elles méconnaissent l'article 66 de la Constitution ; que la question ainsi soulevée, notamment en ce qui concerne la liberté d'aller et venir, présente un caractère sérieux ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée à l'encontre de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 tel que modifié par la loi du 20 novembre 2015 ;

17. Considérant, néanmoins, ainsi qu'il a été dit au point 10, qu'il appartient au Conseil d'État, sans attendre la décision du Conseil constitutionnel, d'examiner la requête dont il est saisi contre l'ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Melun, afin d'apprécier, le cas échéant, s'il y a lieu de prendre immédiatement, compte tenu de l'urgence et en l'état de l'instruction, des mesures de sauvegarde sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;



Sur le litige en référé :

18. Considérant que, par l'arrêté du 25 novembre 2015 dont il est demandé en référé de suspendre les effets, le ministre de l'intérieur a astreint M. H... X... à résider sur le territoire de la commune d'Ivry sur Seine jusqu'au 12 décembre 2015 inclus, avec obligation de se présenter trois fois par jour à 9 heures, 13 heures et 19 heures 30 au commissariat de police d'Ivry sur Seine tous les jours de la semaine y compris les jours fériés ou chômés, et lui a imposé de demeurer tous les jours, entre 20 heures et 6 heures, dans les locaux où il réside ; que l'arrêté prévoit que M. X... ne peut se déplacer en dehors de ces lieux d'assignation à résidence sans avoir obtenu préalablement une autorisation écrite établie par le préfet de police ;

19. Considérant que, pour prendre cette décision, le ministre de l'intérieur s'est fondé sur la gravité de la menace terroriste sur le territoire national et sur la nécessité de prendre des mesures afin d'assurer la sécurité de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, dite « COP 21 », qui se déroule à Paris et au Bourget du 30 novembre au 11 décembre 2015 et à laquelle participent des représentants de très nombreux pays et un très grand nombre de chefs d'État et de gouvernement étrangers ; que le ministre a relevé qu'avaient été lancés des mots d'ordre appelant à des actions revendicatives violentes, aux abords de la conférence et de sites sensibles en Ile de France ; que le ministre a exposé, dans les motifs de sa décision, que la forte mobilisation des forces de l'ordre pour lutter contre la menace terroriste ne saurait être détournée, dans cette période, pour répondre aux risques d'ordre public liés à de telles actions ;

En ce qui concerne la condition d'urgence :

20. Considérant qu'eu égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir, une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne, prise par l'autorité administrative en application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, puisse prononcer dans de très brefs délais, si les autres conditions posées par cet article sont remplies, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde ;

En ce qui concerne la condition tenant à l'atteinte grave et manifestation illégale à une liberté fondamentale :

21. Considérant qu'une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne, prise par l'autorité administrative sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, porte atteinte à la liberté d'aller et venir, qui constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

22. Considérant que la seule circonstance que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'intéressé est renvoyée au Conseil constitutionnel n'implique pas d'ordonner immédiatement la suspension des effets de la décision d'assignation à résidence contestée, dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel à qui il appartient de se prononcer, en vertu de l'article 61-1 de la Constitution, sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de la disposition législative critiquée et de déterminer le cas échéant, en vertu de l'article 62, les conditions et limites dans lesquels les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ;

23. Considérant que M. X... se prévaut, à l'encontre de la mesure prise à son endroit sur le fondement des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, des stipulations de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de celles de l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à cette convention ;

24. Considérant, d'une part, que si une mesure d'assignation à résidence de la nature de celle qui a été prise à l'égard du requérant apporte des restrictions à l'exercice de certaines libertés, en particulier la liberté d'aller et venir, elle ne présente pas, compte tenu de sa durée et de ses modalités d'exécution, le caractère d'une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, par suite et en tout état de cause, M. X... ne peut utilement se prévaloir de cet article pour contester la mesure d'assignation à résidence prise à son encontre ;

25. Considérant, d'autre part et en tout état de cause, qu'il n'apparaît pas, en l'état de la procédure de référé, que la possibilité de prendre une mesure d'assignation à résidence sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, alors que l'état d'urgence a été déclaré en raison d'un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou d'une calamité publique, serait manifestement incompatible avec les stipulations de l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lesquelles l'exercice de la liberté de circulation « (...) ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui (...) constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui » ;

26. Considérant que, dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel sur la question prioritaire de constitutionnalité qui lui est renvoyée, la demande en référé doit être examinée par le Conseil d'État au regard et compte tenu des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, telles qu'elles sont en vigueur à la date de la présente décision ;

27. Considérant que les dispositions de cet article 6 doivent en l'état, ainsi qu'il a été dit précédemment, être comprises comme ne faisant pas obstacle à ce que le ministre de l'intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, puisse décider, sous l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir, l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et

l'ordre publics ; qu'il appartient au Conseil d'État statuant en référé de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités de l'assignation à résidence ; que le juge des référés, s'il estime que les conditions définies à l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont réunies, peut prendre toute mesure qu'il juge appropriée pour assurer la sauvegarde de la liberté fondamentale à laquelle il a été porté atteinte ;

28. Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment des documents versés au dossier par le ministre de l'intérieur dans le cadre du débat contradictoire devant le Conseil d'État, que M. H... X...a participé à des actions revendicatives violentes, dont celle visant le site d'enfouissement de déchets de Bure de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, menée dans la nuit du 3 au 4 août 2015, au cours de laquelle ont été endommagés le grillage et le système de vidéosurveillance du site et ont été lancés des engins incendiaires sur les forces de l'ordre qui tentaient de s'opposer à l'intrusion dans le site ; qu'il a pris une part active dans la préparation d'actions de contestation visant à s'opposer à la tenue et au bon déroulement de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, comportant notamment des actions violentes dirigées contre des sites relevant de l'État ou de personnes morales qui apportent leur soutien à cette conférence ; qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les « notes blanches » produites par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif ;

29. Considérant qu'il résulte également de l'instruction que les forces de l'ordre demeurent particulièrement mobilisées pour lutter contre la menace terroriste et parer au péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ainsi que pour assurer la sécurité et le bon déroulement de la conférence des Nations Unies se tenant à Paris et au Bourget jusqu'à la fin de celle-ci ;

30. Considérant, dans ces conditions, qu'il n'apparaît pas, en l'état, qu'en prononçant l'assignation à résidence de M. X... jusqu'à la fin de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques au motif qu'il existait de sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics et en fixant les modalités d'exécution, le ministre de l'intérieur, conciliant les différents intérêts en présence, aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir ;

31. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il n'y a pas lieu pour le Conseil d'État statuant en référé, dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité renvoyée par la présente décision, de prendre, en l'état de l'instruction, des mesures de sauvegarde sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

DECIDE :

(...)

Article 2 : La question de la conformité à la Constitution de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015, est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Article 3 : Il n'y a pas lieu, en l'état, d'ordonner des mesures conservatoires de sauvegarde.

Article 4 : Il est sursis à statuer sur le surplus de la requête de M. X.

**Conseil d'État, avis n<sup>os</sup> 398234, 399135 du 6 juillet 2016 (extraits)**

Le Conseil d'État, sur le rapport de la 2<sup>ème</sup> chambre de la section du contentieux

Séance du 1<sup>er</sup> juillet 2016 - Lecture du 6 juillet 2016

Vu les procédures suivantes :

I. Sous le numéro 398234, par un jugement n<sup>os</sup> 1600399, 1600405 et 1600681 du 24 mars 2016, enregistré le 25 mars 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, avant de statuer sur les demandes de MM. A...E..., D...M...et P...C..., tendant à l'annulation des décisions prises les 16 novembre, 17 novembre et 24 novembre 2015 par les préfets du Val-d'Oise et des Hauts-de-Seine sur le fondement de la loi du 3 avril 1955, ordonnant de perquisitionner les lieux d'habitation qu'ils occupaient, ainsi qu'à la condamnation de l'État à leur verser une indemnité en réparation du préjudice résultant de ces perquisitions, a décidé, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de ces demandes au Conseil d'État, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) La loi du 3 avril 1955 ne prévoit pas de régime spécifique de motivation applicable aux mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Si la loi du 11 juillet 1979 prévoit l'obligation de motiver les décisions administratives individuelles défavorables, notamment les mesures de police, l'article 4 de cette loi précise qu'en cas d'urgence absolue, le défaut de motivation n'entache pas d'illégalité les décisions prises dans ce cadre. Toutefois, la décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 du Conseil constitutionnel précise que les décisions ordonnant une perquisition doivent être motivées. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les décisions ordonnant une perquisition, prises sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, entrent-elles dans le champ des exceptions à l'obligation de motivation prévues par l'article 4 de la loi du 11 juillet 1979, devenu l'article L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration ?

2°) Quelle est l'intensité du contrôle qu'exerce le juge administratif sur les motifs qui ont justifié le prononcé d'un ordre de perquisition ?

3°) En cas d'illégalité de l'ordre de perquisition, la responsabilité pour faute de l'État tenant à l'édition de cette mesure peut-elle être engagée sur le fondement de la faute lourde ou de la faute simple ?

4°) L'édition des mesures de perquisition peut-elle être de nature à engager la responsabilité sans faute de l'État pour risque ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques ?

5°) Dans quelle mesure le juge administratif contrôle-t-il les conditions matérielles dans lesquelles s'est déroulée la perquisition ? Les conditions d'exécution de la décision ordonnant

une perquisition sont-elles susceptibles, par elles-mêmes, d'engager la responsabilité pour faute de l'État ? Les résultats de cette perquisition ont-ils une incidence sur l'engagement de cette responsabilité ? Le régime de responsabilité repose-t-il sur la faute lourde ou sur la faute simple ?

6°) La responsabilité sans faute de l'État pour risque ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques peut-elle être engagée devant le juge administratif en raison des conditions d'exécution de l'ordre de perquisition ?

Des observations, enregistrées le 28 juin 2016, ont été présentées par le ministre de l'intérieur.

II. Sous le numéro 399135, par un jugement n<sup>os</sup> 1600664, 1600678 et 1600960 du 22 avril 2016, enregistré le 26 avril 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, le tribunal administratif de Melun, avant de statuer sur les demandes de MM. G...H..., L...O..., K...B..., N...J...et F...L..., tendant à l'annulation des décisions prises les 25 novembre et 3 décembre 2015 par les préfets du Val-de-Marne et de la Seine-et-Marne sur le fondement de la loi du 3 avril 1955, ordonnant de perquisitionner les lieux qu'ils habitaient, ainsi que, s'agissant de M.J..., à la condamnation de l'État à lui verser une indemnité en réparation du préjudice résultant de la perquisition, a décidé, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de ces demandes au Conseil d'État, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) L'existence reconnue par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2016 536 QPC du 19 février 2016 de l'exercice d'un recours effectif par le biais d'une action indemnitaire a posteriori est-elle exclusive d'une action en excès de pouvoir dirigée contre l'ordre de perquisition édicté par le préfet ?

2°) En cas de responsabilité pour faute, dans quelle mesure le juge administratif doit-il prendre en compte les moyens tirés de l'illégalité de l'ordre de perquisition pour apprécier l'existence d'une responsabilité de l'administration ? Y a-t-il lieu de distinguer entre les vices propres de cet ordre de perquisition et son bien-fondé ?

3°) Dans quelle mesure le juge administratif, s'il demeure compétent, doit-il tenir compte des résultats de la perquisition et des renseignements recueillis sur la personne visée pour déterminer le régime de responsabilité applicable et l'étendue de la responsabilité de l'administration ?

(...)

Des observations, enregistrées le 28 juin 2016, ont été présentées par le ministre de l'intérieur.

## REND L'AVIS SUIVANT

Les jugements des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Melun visés ci-dessus soumettent au Conseil d'État, sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, des questions analogues. Il y a lieu de les joindre pour qu'ils fassent l'objet d'un même avis.

1. En vertu de l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire de la République « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Selon l'article 2 de la même loi, l'état d'urgence est déclaré par décret en conseil des ministres ; sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 prévoit que le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer au ministre de l'intérieur et aux préfets le pouvoir d'ordonner des perquisitions administratives de jour et de nuit. Dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015, cet article 11 précise que les perquisitions en cause peuvent être ordonnées « en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. / La décision ordonnant une perquisition précise le lieu et le moment de la perquisition. Le procureur de la République territorialement compétent est informé sans délai de cette décision. La perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. Elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins. (...) Lorsqu'une infraction est constatée, l'officier de police judiciaire en dresse procès-verbal, procède à toute saisie utile et en informe sans délai le procureur de la République (...) ».

Ces dispositions de la loi du 3 avril 1955 habilite le ministre de l'intérieur et les préfets, lorsque le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence l'a expressément prévu, à ordonner des perquisitions qui, visant à préserver l'ordre public et à prévenir des infractions, relèvent de la police administrative, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, et sont placées sous le contrôle du juge administratif.

Sur les questions relatives au contrôle de la légalité des ordres de perquisition :

2. Les décisions qui ordonnent des perquisitions sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La circonstance qu'elles ont produit leurs effets avant la saisine du juge n'est pas de nature à priver d'objet le recours. L'introduction d'un tel recours ne saurait cependant constituer un préalable nécessaire à l'engagement d'une action indemnitaire recherchant la responsabilité de l'État à raison des conditions dans lesquelles les perquisitions ont été ordonnées et mises à exécution.

3. Les décisions qui ordonnent des perquisitions sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 présentent le caractère de décisions administratives individuelles défavorables qui constituent des mesures de police. Comme telles, et ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, elles doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, désormais codifié à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La motivation exigée par ces dispositions doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit ainsi que des motifs de fait faisant apparaître les raisons sérieuses qui ont conduit l'autorité administrative à penser que le lieu visé par la perquisition est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Dès lors que la perquisition est effectuée dans un cadre de police administrative, il n'est pas nécessaire que la motivation de la décision qui l'ordonne fasse état d'indices d'infraction pénale.

Le caractère suffisant de la motivation doit être apprécié en tenant compte des conditions d'urgence dans lesquelles la perquisition a été ordonnée, dans les circonstances exceptionnelles ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Si les dispositions de l'article 4 de la loi du 11 juillet 1979, codifié à l'article L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration, prévoient qu'une absence complète de motivation n'entache pas d'illégalité une décision lorsque l'urgence absolue a empêché qu'elle soit motivée, il appartient au juge administratif d'apprécier au cas par cas, en fonction des circonstances particulières de chaque espèce, si une urgence absolue a fait obstacle à ce que la décision comporte une motivation même succincte.

4. Outre l'énoncé de ses motifs, la décision qui ordonne une perquisition doit, en vertu des dispositions expresses de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015, porter mention du lieu et du moment de la perquisition. L'indication du lieu a pour objet de circonscrire les locaux devant être perquisitionnés de façon à permettre de les identifier de façon raisonnable. Le moment indiqué dans la décision est celui à compter duquel la perquisition peut être mise à exécution, en fonction des contraintes opérationnelles. Si la loi prévoit que doit être indiqué le moment de la perquisition, elle n'impose pas que la décision, par une motivation spéciale, fasse apparaître les raisons qui ont conduit à retenir ce moment.

5. L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permet aux autorités administratives compétentes d'ordonner des perquisitions dans les lieux qu'il mentionne lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ces lieux sont fréquentés par au moins une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Il appartient au juge administratif d'exercer un entier contrôle sur le respect de cette condition, afin de s'assurer, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, que la mesure ordonnée était adaptée, nécessaire et proportionnée à sa finalité, dans les circonstances particulières qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Ce contrôle est exercé au regard de la situation de fait prévalant à la date à



laquelle la mesure a été prise, compte tenu des informations dont disposait alors l'autorité administrative sans que des faits intervenus postérieurement, notamment les résultats de la perquisition, n'aient d'incidence à cet égard.

Sur les questions relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité de l'État :

6. Toute illégalité affectant la décision qui ordonne une perquisition est constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

Saisi d'une demande indemnitaire, il appartient au juge administratif d'accorder réparation des préjudices de toute nature, directs et certains, qui résultent de l'illégalité fautive entachant l'ordre de perquisition. Le caractère direct du lien de causalité entre l'illégalité commise et le préjudice allégué ne peut notamment être retenu dans le cas où la décision ordonnant la perquisition est seulement entachée d'une irrégularité formelle ou procédurale et que le juge considère, au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties devant lui, que la décision ordonnant la perquisition aurait pu être légalement prise par l'autorité administrative, au vu des éléments dont elle disposait à la date à laquelle la perquisition a été ordonnée.

7. En outre, les conditions matérielles d'exécution des perquisitions sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'État à l'égard des personnes concernées par les perquisitions.

Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, les conditions de mise en œuvre des perquisitions ordonnées sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure, dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence.

En particulier, la perquisition d'un domicile de nuit doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer de jour. Sauf s'il existe des raisons sérieuses de penser que le ou les occupants du lieu sont susceptibles de réagir à la perquisition par un comportement dangereux ou de détruire ou dissimuler des éléments matériels, l'ouverture volontaire du lieu faisant l'objet de la perquisition doit être recherchée et il ne peut être fait usage de la force pour pénétrer dans le lieu qu'à défaut d'autre possibilité. Lors de la perquisition, il importe de veiller au respect de la dignité des personnes et de prêter une attention toute particulière à la situation des enfants mineurs qui seraient présents. L'usage de la force ou de la contrainte doit être strictement limité à ce qui est nécessaire au déroulement de l'opération et à la protection des personnes. Lors de la perquisition, les atteintes aux biens doivent être strictement proportionnées à la finalité de l'opération ; aucune dégradation ne doit être commise qui ne serait justifiée par la recherche d'éléments en rapport avec l'objet de la perquisition.

Toute faute commise dans l'exécution des perquisitions ordonnées sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 est susceptible d'engager la responsabilité de l'État. Il appartient au juge administratif, saisi d'une demande en ce sens, d'apprécier si une faute a été commise dans l'exécution d'une perquisition, au vu de l'ensemble des éléments débattus devant lui, en tenant compte du comportement des personnes présentes au moment de la perquisition et des

difficultés de l'action administrative dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Les résultats de la perquisition sont par eux-mêmes dépourvus d'incidence sur la caractérisation d'une faute.

En cas de faute, il appartient au juge administratif d'accorder réparation des préjudices de toute nature, directs et certains, qui en résultent.

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

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

9. Le présent avis sera notifié au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, au tribunal administratif de Melun, à MM. A...E..., D...M...et P...C..., G...H..., I...O..., K...B..., N...J..., F...L...et au ministre de l'intérieur. Il sera publié au Journal officiel de la République française.

**Tribunal des conflits, 17 juin 2013, M. Bergoend c/ Société ERDF Annecy Léman  
(extraits)**

(...)

Considérant que M. B...est devenu propriétaire le 15 juin 1990 d'une parcelle sur laquelle Electricité de France, aux droits de laquelle vient la société ERDF Annecy Léman, avait implanté un poteau en 1983, sans se conformer à la procédure prévue par le décret du 11 juin 1970 pris pour l'application de l'article 35 modifié de la loi du 8 avril 1946, ni conclure une convention avec le propriétaire du terrain ; que, par acte du 24 août 2009, il a fait assigner la société ERDF devant le tribunal de grande instance de Bonneville, afin que soit ordonné le déplacement du poteau litigieux, sous astreinte, aux frais de la société ; que, par un jugement du 21 janvier 2011, le tribunal de grande instance a décliné sa compétence ; qu'en appel, la cour d'appel de Chambéry, par un arrêt du 6 octobre 2011, a également jugé que la juridiction judiciaire était incompétente pour connaître du litige engagé par M.B... ; que, saisie par l'intéressé d'un pourvoi contre cet arrêt, la Cour de cassation a renvoyé au Tribunal des conflits, par application de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, le soin de décider sur la question de compétence ;

Considérant qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ; que l'implantation, même sans titre, d'un ouvrage public sur le terrain d'une personne privée ne procède pas d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'administration ;

Considérant qu'un poteau électrique, qui est directement affecté au service public de la distribution d'électricité dont la société ERDF est chargée, a le caractère d'un ouvrage public ; que des conclusions tendant à ce que soit ordonné le déplacement ou la suppression d'un tel ouvrage relèvent par nature de la compétence du juge administratif, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie ; que l'implantation, même sans titre, d'un tel ouvrage public de distribution d'électricité, qui, ainsi qu'il a été dit, ne procède pas d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose la société chargée du service public, n'aboutit pas, en outre, à l'extinction d'un droit de propriété ; que, dès lors, elle ne saurait être qualifiée de voie de fait ; qu'il suit de là que les conclusions tendant à ce que soit ordonné le déplacement du poteau

électrique irrégulièrement implanté sur le terrain de M. B...relèvent de la juridiction administrative ;

D É C I D E :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La juridiction administrative est compétente pour connaître du litige opposant M. B... à la société ERDF Annecy Léman.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui est chargé d'en assurer l'exécution.

**Tribunal des conflits, 9 décembre 2013, Pannizon c/ commune de  
Saint-Palais-sur-Mer (extraits)**

(...)

Considérant que, par une convention conclue le 16 décembre 2002, M. et Mme P. ont mis à disposition de la commune de Saint-Palais-sur-Mer une parcelle de terrain leur appartenant, pour une durée de quatre ans, afin de lui permettre d'y aménager une aire de sport ; que la commune s'est cependant maintenue dans les lieux après l'expiration de cette convention ; que, par délibérations de son conseil municipal des 15 mai 2008 et 28 janvier 2009, la commune a entendu prolonger la convention initiale, ce que M. et Mme P. n'ont pas accepté ; que ces derniers ont assigné la commune devant le tribunal de grande instance de Saintes, en invoquant l'existence d'une voie de fait, en vue d'obtenir l'expulsion de la commune ainsi que l'indemnisation de leur préjudice ; que, par une ordonnance du 19 mai 2010, le juge de la mise en état de ce tribunal a fait droit à l'exception d'incompétence soulevée par la commune au profit de la juridiction administrative ; que les requérants ont alors saisi le tribunal administratif de Poitiers d'une demande tendant à l'annulation de la décision tacite par laquelle le maire de Saint-Palais-sur-Mer avait rejeté leur demande de restitution de leur terrain, à ce qu'il soit enjoint à la commune de le leur restituer sous astreinte, ainsi qu'à la condamnation de cette collectivité à réparer le préjudice résultant de l'occupation illégale de leur terrain ; que, si le tribunal administratif a fait droit à leurs conclusions sur les deux premiers points, il a, sur le troisième, estimé être en présence d'une emprise irrégulière et en a déduit que les conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice correspondant relevaient de la compétence de l'autorité judiciaire ;

Sur la saisine du Tribunal des conflits :

Considérant, d'une part, que, devant le tribunal de grande instance comme devant le tribunal administratif, M. et Mme P. demandaient une indemnité en réparation du préjudice qu'ils imputent à l'occupation illégale de leur terrain ; qu'ainsi, les deux juridictions ont été saisies du même litige, alors même que les requérants ont saisi la première en invoquant une voie de fait, tandis que la seconde a retenu l'existence d'une emprise irrégulière ; que, par suite et contrairement à ce que soutient la commune de Saint-Palais-sur-Mer, le tribunal administratif a régulièrement renvoyé au Tribunal des conflits, en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849, le soin de décider sur la question de compétence ;

Considérant, d'autre part, que si la commune a ultérieurement produit un protocole transactionnel conclu avec M. et Mme P. et si les parties s'y engagent à se désister sous la condition du versement du prix de vente de la parcelle en cause, aucun acte par lequel les requérants se seraient désistés purement et simplement de leur demande présentée au tribunal administratif de Poitiers n'a été produit devant le Tribunal des conflits ; que, dans ces

conditions, il y a lieu de statuer sur la question de compétence renvoyée par le tribunal administratif ;

Sur la compétence :

Considérant que, sauf dispositions législatives contraires, la responsabilité qui peut incomber à l'État ou aux autres personnes morales de droit public en raison des dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public et relève en conséquence de la juridiction administrative ; que cette compétence, qui découle du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne vaut toutefois que sous réserve des matières dévolues à l'autorité judiciaire par des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; que, dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété ;

Considérant que, si l'occupation de la parcelle de terrain appartenant à M. et Mme P. par la commune de Saint-Palais-sur-Mer a porté atteinte au libre exercice de leur droit de propriété sur ce bien, elle n'a pas eu pour effet de les en déposséder définitivement ; qu'il résulte de ce qui précède que le tribunal administratif, compétent pour se prononcer sur la décision du maire refusant de libérer cette parcelle et pour enjoindre à la commune d'y procéder, l'est également pour statuer sur leurs conclusions tendant à l'indemnisation des conséquences dommageables de cette occupation irrégulière ;

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La juridiction de l'ordre administratif est compétente pour connaître des conclusions de M. et Mme P. tendant à la réparation du préjudice résultant de l'occupation, par la commune de Saint-Palais-sur-Mer, d'une parcelle leur appartenant.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Poitiers du 27 juin 2013 est déclaré nul et non avenu, en tant qu'il concerne les conclusions mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>. La cause et les parties sont renvoyées devant ce tribunal.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui est chargé d'en assurer l'exécution.

**Cour administrative d'appel de Paris, 6<sup>ème</sup> chambre, 11 octobre 2016, 16PA02616**

La société Margo Cinéma a demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler la décision du 27 janvier 2016 par laquelle le ministre de la culture et de la communication a délivré un visa d'exploitation au film documentaire «Salafistes», en tant que ce visa d'exploitation est assorti d'une interdiction de représentation aux moins de dix-huit ans.

Par un jugement n° 1601819/5-1 du 12 juillet 2016, le Tribunal administratif de Paris a annulé la décision du 27 janvier 2016 du ministre de la culture et de la communication en tant seulement qu'il a délivré un visa d'exploitation assorti d'une interdiction aux mineurs de dix-huit ans.

Procédure devant la Cour :

Par un recours, enregistré le 9 août 2016, et par un mémoire complémentaire, enregistré le 19 septembre 2016, le ministre de la culture et de la communication, représenté par la SCP Piwnica et Molinie, demande à la Cour de prononcer le sursis à exécution du jugement du 12 juillet 2016 du Tribunal administratif de Paris.

Il soutient que :

- les moyens soulevés dans son recours au fond sont sérieux ;
- le film comporte des scènes de très grande violence ; le visa d'exploitation devait être assorti d'une interdiction aux moins de dix-huit ans conformément aux prescriptions de l'article R. 211-12 4° du code du cinéma et de l'image animée ;
- un intérêt public impérieux s'attache à ce que l'interdiction aux moins de dix-huit ans du film « Salafistes » puisse être rétablie dans l'attente de l'arrêt au fond ;
- la délivrance d'un nouveau visa d'exploitation assorti d'une interdiction aux moins de seize ans, le 29 juillet 2016, pour exécuter le jugement du 12 juillet 2016, ne lui interdit ni de faire appel de ce jugement, ni d'en demander le sursis à exécution.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 septembre 2016, la société Margo Cinéma, représentée par Me B...et Me A..., demande à la Cour :

- 1°) de rejeter le recours du ministre de la culture et de la communication ;

2°) de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le recours du ministre de la culture et de la communication est irrecevable ; l'exécution du jugement attaqué est en effet rendue impossible par le visa d'exploitation délivré le 29 juillet 2016 assorti d'une interdiction aux moins de seize ans, qui s'est substitué à ce jugement ;

- les moyens soulevés par le ministre sont inopérants ;

- le sursis à exécution sollicité ne répond à aucun besoin impérieux.

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 28 décembre 2015, la société Margo Cinéma a sollicité la délivrance d'un visa d'exploitation pour le film documentaire « Salafistes », réalisé par François Margolin et Lemine Ould Salem ; que la commission de classification des œuvres cinématographiques a, le 26 janvier 2016, émis un avis favorable à la délivrance d'un visa d'exploitation à ce film, assorti d'une interdiction de représentation aux moins de dix-huit ans et d'un avertissement selon lequel « Ce film contient des propos et des images extrêmement violents et intolérants susceptibles de heurter le public » ; que, par une décision du 27 janvier 2016, le ministre de la culture et de la communication a délivré un visa d'exploitation assorti d'une interdiction de représentation aux moins de dix-huit ans, et d'un avertissement libellé comme indiqué ci-dessus ; que ce visa d'exploitation rappelle les motifs de l'avis émis le 26 janvier 2016 par la commission de classification des œuvres cinématographiques, ainsi rédigés : « Ce film qui donne sur toute sa durée et de façon exclusive la parole à des responsables salafistes, ne permet pas de façon claire de faire la critique des discours violemment anti-occidentaux, anti-démocratiques, de légitimation d'actes terroristes, d'appels au meurtre d'« infidèles » présentés comme juifs et chrétiens, qui y sont tenus. Les images parfois insoutenables soutiennent ces propos en dépit de la volonté des réalisateurs de les utiliser en contrepoint » ; que, par un jugement du 12 juillet 2016, le Tribunal administratif de Paris a, à la demande de la société Margo Cinéma, annulé la décision du 27 janvier 2016 en tant seulement que le visa d'exploitation délivré au film « Salafistes » est assorti d'une interdiction aux mineurs de dix-huit ans ; que le ministre de la culture et de la communication demande qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative : « Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement » ;



3. Considérant que le jugement dont la suspension est demandée annulant la décision du 27 janvier 2016 en tant seulement que le visa d'exploitation délivré au film documentaire « Salafistes » est assorti d'une interdiction aux moins de dix-huit ans, a pour effet de supprimer la restriction dont le visa accordé était assorti ; que, contrairement à ce que soutient la société Margo Cinéma, la circonstance que le ministre ait délivré un nouveau visa d'exploitation, le 29 juillet 2016, assorti d'une interdiction aux moins de seize ans, n'a pas pour effet de priver d'objet une demande de sursis à exécution de ce jugement et ne rend pas irrecevable la demande présentée par le ministre le 9 août 2016, devant la Cour ;

4. Considérant que le moyen tiré de ce que le film « Salafistes » comporte des scènes de très grande violence justifiant la délivrance d'un visa d'exploitation assorti d'une interdiction aux moins de dix-huit ans, paraît en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'ordonner le sursis à l'exécution de ce jugement ;

5. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'État, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que la société Margo Cinéma demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

#### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête formée par le ministre de la culture et de la communication contre le jugement n° 1601819/5-1 du Tribunal administratif de Paris en date du 12 juillet 2016, il sera sursis à l'exécution de ce jugement.



**Tribunal administratif de Paris, société Margo Cinéma,  
Ordonnance du 18 février 2016 (extraits)**

(...)

1. Considérant que, par un courrier du 28 décembre 2015, la société Margo cinéma a sollicité la délivrance d'un visa d'exploitation pour le film documentaire « Salafistes », réalisé par François Margolin et Lemine Ould Salem ; que la commission de classification des œuvres cinématographiques, réunie en séance les 19 janvier et 26 janvier 2016, a émis un premier avis puis un second avis favorable à la délivrance d'un visa d'exploitation audit film, assorti d'une interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans et d'un avertissement selon lequel « Ce film contient des propos et des images extrêmement violents et intolérants susceptibles de heurter le public » ; que, par une décision du 27 janvier 2016, la ministre de la culture et de la communication a délivré au film documentaire « Salafistes » un visa d'exploitation assorti d'une interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans, et d'un avertissement libellé comme indiqué ci-dessus ; que ce visa d'exploitation rappelle les motifs de l'avis émis le 26 janvier 2016 par la commission de classification des œuvres cinématographiques, ainsi rédigés : « Ce film qui donne sur toute sa durée et de façon exclusive la parole à des responsables salafistes, ne permet pas de façon claire de faire la critique des discours violemment anti-occidentaux, anti-démocratiques, de légitimation d'actes terroristes, d'appels au meurtre d'« infidèles » présentés comme juifs et chrétiens, qui y sont tenus. Les images parfois insoutenables soutiennent ces propos en dépit de la volonté des réalisateurs de les utiliser en contrepoint » ; que, par la requête susvisée, la société Margo cinéma demande au juge des référés de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de la décision du 27 janvier 2016 par laquelle la ministre de la culture et de la communication a délivré un visa d'exploitation au film documentaire « Salafistes », en tant que ce visa d'exploitation est assorti d'une interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...) » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique. (...) » ; qu'enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit

code : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire. » ;

En ce qui concerne la recevabilité de la demande :

3. Considérant que la société Margo cinéma demande au juge des référés de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de la décision du 27 janvier 2016 par laquelle la ministre de la culture et de la communication a délivré un visa d'exploitation au film documentaire « Salafistes », en tant seulement que ce visa d'exploitation est assorti d'une interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans ; que cette demande ne peut être regardée comme irrecevable, en ce qu'elle est dirigée contre le principe de l'interdiction de représentation du film aux mineurs de dix-huit ans, la société requérante n'ayant pas d'intérêt, compte tenu des spécificités de l'exploitation d'une œuvre cinématographique, à demander l'annulation dans son ensemble du visa d'exploitation, alors même qu'il est assorti d'une interdiction de représentation à une partie du public ; que, par suite, la fin de non-recevoir soulevée par la ministre de la culture et de la communication, et tirée de l'absence de divisibilité de la décision attaquée, doit être écartée ;

En ce qui concerne la condition d'urgence :

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ;

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la décision attaquée interdit toute représentation du film documentaire « Salafistes » aux mineurs de dix-huit ans et compromet ainsi les conditions de diffusion du film, en salle de cinéma, y compris en cas d'accompagnement par des enseignants dans le cadre d'un projet pédagogique ; que la société Margo cinéma fait également valoir, sans être contredite, que les projections en milieu scolaire ou dans des structures d'accueil du public ont été annulées en raison de l'interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans dont est assorti le visa d'exploitation ; que, de même, la société requérante fait valoir que, pour les mêmes motifs, le film n'est exploité que dans quatre salles de représentation cinématographiques, en lieu et place des vingt-cinq salles initialement intéressées ; que, si le visa d'exploitation susceptible d'être délivré à une œuvre cinématographique doit veiller notamment à garantir la protection de l'enfance et de la jeunesse ou le respect de la dignité humaine, il ne résulte pas de l'instruction que la circonstance, invoquée par la ministre de la culture et de la communication, que l'interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans prescrite par la décision contestée ait pour objet de protéger « certains mineurs fragiles » puisse faire obstacle à ce que la condition d'urgence soit satisfaite, sous réserve de la portée susceptible de s'attacher, compte tenu de ses motifs,

au dispositif de l'ordonnance à intervenir ; que, dans ces conditions, compte tenu de l'intérêt s'attachant, dans le souci de l'accès et du droit à l'information, à un plus large accès du public à la représentation du film documentaire « Salafistes », la condition d'urgence doit, dans les circonstances particulières de l'espèce, être tenue pour établie ;

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-1 du code du cinéma et de l'image animée : « La représentation cinématographique est subordonnée à l'obtention d'un visa d'exploitation délivré par le ministre chargé de la culture. / Ce visa peut être refusé ou sa délivrance subordonnée à des conditions pour des motifs tirés de la protection de l'enfance et de la jeunesse ou du respect de la dignité humaine. (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 211-10 du même code : « Le ministre chargé de la culture délivre le visa d'exploitation cinématographique aux œuvres ou documents cinématographiques (...) destinés à une représentation cinématographique, après avis de la commission de classification des œuvres cinématographiques (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 211-11 de ce code : « Le visa d'exploitation cinématographique vaut autorisation de représentation publique des œuvres ou documents sur tout le territoire de la France métropolitaine et des départements et régions d'outre-mer. (...) » ; qu'enfin, aux termes de l'article R. 211-12 dudit code : « Le visa d'exploitation cinématographique s'accompagne de l'une des mesures de classification suivantes : / 1° Autorisation de la représentation pour tous publics ; / 2° Interdiction de la représentation aux mineurs de douze ans ; / 3° Interdiction de la représentation aux mineurs de seize ans ; / 4° Interdiction de la représentation aux mineurs de dix-huit ans sans inscription sur la liste prévue à l'article L. 311-2, lorsque l'œuvre ou le document comporte des scènes de sexe non simulées ou de très grande violence mais qui, par la manière dont elles sont filmées et la nature du thème traité, ne justifient pas une telle inscription ; / 5° Interdiction de la représentation aux mineurs de dix-huit ans avec inscription de l'œuvre ou du document sur la liste prévue à l'article L. 311-2. » ; qu'enfin, aux termes de l'article R. 211-13 du même code : « Sans préjudice de la mesure de classification qui accompagne sa délivrance, le visa d'exploitation cinématographique peut être assorti d'un avertissement, destiné à l'information du spectateur, portant sur le contenu ou les particularités de l'œuvre ou du document concerné. » ;

7. Considérant que les dispositions de l'article L. 211-1 du code du cinéma et de l'image animée confèrent au ministre chargé de la culture l'exercice d'une police spéciale fondée sur les nécessités de la protection de l'enfance et de la jeunesse et du respect de la dignité humaine, en vertu de laquelle il lui incombe en particulier de prévenir la commission de l'infraction réprimée par les dispositions de l'article 227-24 du code pénal, qui interdisent la diffusion, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, d'un message à caractère violent ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine lorsqu'il est susceptible d'être vu ou perçu par un mineur, soit en refusant de délivrer à une œuvre cinématographique un visa d'exploitation, soit en imposant à sa diffusion l'une des restrictions prévues à l'article R. 211-12 du code du cinéma et de l'image animée, qui lui paraît appropriée au regard tant des intérêts publics dont il doit assurer la préservation que du

contenu particulier de cette œuvre ; qu'il résulte de ce dernier article qu'il appartient au juge du fond, saisi d'un recours dirigé contre le visa d'exploitation délivré à une œuvre comportant des scènes violentes, et au juge du référé saisi d'une demande de suspension de l'exécution du visa d'exploitation, de rechercher si les scènes en cause caractérisent ou non l'existence de scènes de très grande violence de la nature de celles dont le 4° et le 5° de cet article interdisent la projection à des mineurs ; que, dans l'hypothèse où le juge retient une telle qualification, il lui revient ensuite d'apprécier la manière dont ces scènes sont filmées et dont elles s'insèrent au sein de l'œuvre considérée, pour déterminer laquelle de ces deux restrictions est appropriée, eu égard aux caractéristiques de cette œuvre cinématographique ;

8. Considérant qu'il ressort de l'instruction et, notamment, du visionnage du film auquel il a pu être procédé à la suite de la production au dossier de la copie numérique de ce film, que le film « Salafistes » présente, selon les termes mêmes de l'avertissement dont est assorti la décision attaquée, « des propos et des images extrêmement violents et intolérants susceptibles de heurter le public » ; qu'il ressort de l'instruction, et notamment du visionnage du film, que ce documentaire, d'une durée d'une heure et onze minutes, est composé en grande partie d'interviews de personnes se présentant comme appartenant à la mouvance dite « salafiste », entrecoupés de messages de propagande des organisations dites DAESH ou AQMI et de scènes ou d'agissements transcrivant dans l'action leurs propos ; que les personnes interviewées, se présentant le plus souvent comme des imams, y développent des propos portant notamment sur l'application de la loi coranique, la place de la femme dans la société, les attentats perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001, ceux qui ont eu lieu à Paris le 7 janvier 2015 contre le magazine Charlie Hebdo ou l'assassinat d'un journaliste américain ; que ces propos, s'il tendent, il est vrai, à remettre en cause le concept de démocratie et de droits de l'homme, transcrivent un discours et des actes portés par des personnes se revendiquant d'une mouvance dite « salafiste » et sont connus de tous pour être diffusés par les médias audiovisuels à des heures de grande écoute ; que certaines scènes ou images du documentaire, issues pour certaines d'entre elles de films de propagande des organisations DAESH et AQMI, sont d'une très grande violence ; que, toutefois, lesdites scènes, par leur portée et la façon dont elles sont introduites dans le documentaire, participent à la dénonciation des exactions commises contre les populations ; que, de même, l'ensemble des propos ou des scènes présentées dans le documentaire sont mis en perspective par l'avertissement figurant en début de film, accompagné d'une formule de Guy Debord relative à la dénonciation, par sa représentation, de la violence, ainsi que par les déclarations d'un jeune homme opposant le dispositif totalitaire de contrôle de la société mis en place par les personnes se réclamant du « salafisme » et la situation antérieure ainsi que par ceux d'un vieil homme relatant sa confrontation avec des intégristes ; qu'ainsi, le film, qui comporte des scènes de résistance ou de dissidence, permet au public, du fait même de sa conception d'ensemble et de la violence de certaines images, de réfléchir sur la portée de ce documentaire et de prendre le recul nécessaire face aux images ou aux propos qui ont pu y être présentés ; que, dans ces conditions, le film documentaire « Salafistes » ne paraît pas devoir être regardé, en l'état de l'instruction, comme comportant des scènes caractérisant l'existence de « scènes de très grande violence », au sens des dispositions en cause, de la nature de celles dont le 4° et

le 5° de l'article R. 211-12 du code du cinéma et de l'image animée interdisent la projection à des mineurs de dix-huit ans ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que doit être regardé comme présentant, en l'état de l'instruction, un caractère sérieux le moyen tiré de ce que la ministre de la culture et de la communication, en assortissant le visa d'exploitation délivré au film documentaire « Salafistes » d'une interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans, a entaché sa décision d'une illégalité au regard des dispositions des articles L. 211-1 et R. 211-12 du code du cinéma et de l'image animée, en tant seulement, compte tenu des caractéristiques et du contenu particulier de ce documentaire, qu'elle n'a pas assorti ledit visa d'une interdiction limitée aux seuls mineurs de seize ans ; qu'il s'ensuit que l'exécution de la décision contestée doit, dans cette mesure, être suspendue ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

11. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'État le versement à la société Margo cinéma d'une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 27 janvier 2016 par laquelle la ministre de la culture et de la communication a délivré un visa d'exploitation au film documentaire « Salafistes » est suspendue, en tant seulement que ce visa d'exploitation est assorti d'une interdiction aux mineurs de dix-huit ans et non aux seuls mineurs de seize ans.





**Compte rendu de la réunion de la commission des lois du Sénat  
du mercredi 14 décembre 2016 (extrait)**

Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence - Examen du rapport et du texte de la commission.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** - Il nous est demandé, pour la cinquième fois en treize mois, de proroger l'état d'urgence, instauré par décret en conseil des ministres après les attentats de Paris et de Saint-Denis du 13 novembre 2015. Cette demande, qui aurait normalement dû intervenir au mois de janvier prochain, résulte de l'application de l'article 4 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui précise que « la loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale ». Réuni samedi 10 décembre dernier, le nouveau Gouvernement a donc adopté un projet de loi prorogeant l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017.

La procédure n'appelle pas de remarques particulières, si ce n'est que la durée retenue tient compte des deux démissions de gouvernements qui interviendront après les élections présidentielle et législatives au printemps prochain. Le bilan d'étape sur l'application de l'état d'urgence que nous avons prévu de présenter aujourd'hui est reporté à la rentrée. Le projet de loi, qui nous est transmis, a été adopté la nuit dernière par l'Assemblée nationale.

Au-delà des prorogations successives de l'état d'urgence, le vote de la loi du 21 juillet dernier, qui constitue une loi antiterroriste à part entière, nous a dotés d'un droit complet du terrorisme, de l'enquête préliminaire à l'exécution des peines, qui est dérogatoire au droit commun mais appliqué par les juridictions de droit commun. Je suis particulièrement attaché à cette organisation, qui réclame cependant une légère modification des règles relatives à la cour d'assises spécialement constituée pour juger des crimes terroristes.

L'état d'urgence consiste à donner des pouvoirs supplémentaires à l'autorité administrative pour renforcer l'efficacité de son action. Cette efficacité s'exprime à travers trois mesures : les perquisitions administratives, les assignations à résidence ainsi que les autorisations de contrôles d'identité, de fouilles de bagages et de véhicules.

70 % des contrôles d'identité et des fouilles ordonnés dans le cadre de l'état d'urgence l'ont été dans quatre départements. Nous avons pu, au cours de nos visites à Lille et à Nice, constater l'utilité des contrôles d'identité dont l'efficacité est renforcée par la bonne entente entre le préfet et l'autorité judiciaire. À Nice, préfet et procureur se rencontrent dans le cadre de deux réunions hebdomadaires. À Paris, le procureur de la République décide des contrôles d'identité, le préfet de police n'ayant pas besoin de faire usage de cette prérogative. En Seine-et-Marne, où de nombreux contrôles ont été ordonnés, la situation est légèrement différente : parce que le département compte trois tribunaux de grande instance, la

coordination est plus difficile à effectuer, le préfet décide donc directement des contrôles d'identité. La Saône-et-Loire, que nous visiterons à la rentrée, présente d'autres particularités.

Deuxième mesure, les perquisitions, qui vont souvent de pair avec les assignations à résidence : il nous a été expliqué qu'avant de prendre une mesure d'assignation à résidence, une perquisition était ordonnée pour visualiser le cadre dans lequel évoluait la personne visée.

Depuis le 22 juillet 2016, 590 perquisitions ont été conduites, dont 65 ont donné lieu à des suites judiciaires - 25 pour une infraction à caractère terroriste. Le Conseil constitutionnel avait censuré les dispositions autorisant l'exploitation des documents informatiques saisis lors des perquisitions ; la loi du 21 juillet 2016 donne à l'autorité administrative la possibilité de demander au juge des référés l'autorisation d'exploiter ces données. Saisi à 91 reprises, le juge des référés a délivré 81 autorisations et en a refusé 6, 4 dossiers étant en cours d'instruction. Cinq refus ont fait l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État, dont un seul a prospéré. Comme dans le cadre de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, le juge administratif, on le voit, peut être amené à concourir à l'action de l'autorité administrative.

Enfin, 91 assignations à résidence restent en vigueur à ce jour ; 37, soit 41 %, le sont depuis plus d'un an ; 10 depuis six à douze mois, et 44 depuis moins de six mois. 33 assignations ont été décidées depuis le 22 juillet, ce qui marque une accélération. Cinq des personnes concernées font l'objet d'un dossier en vue d'une mesure d'éloignement, quatre d'une mesure de gel des avoirs. Enfin, 34 font l'objet d'une mesure d'interdiction de sortie du territoire et 13 dossiers sont à l'étude.

D'autres mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence sont peu utilisées : depuis le 22 juillet, quatre lieux de culte ont été fermés, vingt zones de protection ont été créées, cinq décisions de remise d'armes ont été prononcées, et enfin 26 décisions préfectorales d'interdiction de cortèges, défilés et rassemblement ont été prises, principalement dans le cadre de la gestion de la manifestation « Nuit debout ».

La situation justifie-t-elle la prorogation de l'état d'urgence ? Au-delà des opinions et des interprétations, un constat s'impose : la menace terroriste reste très élevée. Seize projets d'attentat ont été déjoués cette année, contre douze entre 2013 et 2015.

La menace a également changé de nature : les auteurs potentiels se sont radicalisés sur notre territoire et obéissent à des ordres délivrés par Daech, principalement par des moyens informatiques. Seule une des personnes arrêtées à la suite des attentats déjoués en 2016 revenait du théâtre de guerre syro-irakien.

Enfin, nous entrons dans une période électorale, particulièrement propice aux attentats pour ceux qui veulent remettre en cause notre façon de vivre.

Par conséquent, les conditions définies par la loi du 3 avril 1955 sont réunies, comme le Conseil d'État l'a souligné dans son avis rendu jeudi 8 décembre. Je suis donc favorable à la prorogation de l'état d'urgence, qui ne constitue pas une atteinte disproportionnée aux droits garantis par la Constitution.

Le Conseil d'État a cependant soulevé deux objections, exprimées par son vice-président dans une récente interview au Monde : l'état d'urgence ne saurait être permanent, et il convient d'envisager les modalités de la sortie : l'assignation à résidence ne peut s'étendre au-delà de douze mois.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a par conséquent demandé l'ajout d'un article supplémentaire interdisant la durée des assignations à résidence au-delà de douze mois, sauf survenue d'éléments nouveaux.

Cette référence à des éléments nouveaux pose une vraie difficulté car il est très improbable d'en recueillir pour une personne faisant l'objet d'une surveillance étroite et astreinte à pointer au commissariat trois fois par jour... Les services du ministère de l'intérieur ont identifié une seule personne dans ce cas sur les 37 assignées à résidence depuis plus d'un an. L'assignation à résidence consiste justement à suivre certains individus dont la dangerosité est avérée, mais sans disposer d'éléments autorisant une judiciarisation.

Le seul véritable enjeu du texte voté par l'Assemblée nationale a trait aux assignations à résidence, le principe de la prorogation étant partagé à une large majorité. Si l'on ne veut pas des assignations à résidence, proroger l'état d'urgence, qui donne à l'administration des pouvoirs qu'elle n'a pas en temps normal, n'est pas la meilleure solution. D'après la loi, seul le ministre de l'intérieur est compétent en matière d'assignations. En les limitant à l'excès, on risque de priver l'état d'urgence de ses effets utiles.

Le président de la commission et moi-même avons participé aux discussions entre le Gouvernement, la commission des lois de l'Assemblée nationale et le vice-président du Conseil d'État ; par conséquent, nous ne sommes pas étrangers à l'économie générale du texte qui vous est soumis. L'idée directrice consiste à imposer une limite de douze mois aux assignations à résidence ; mais avant l'expiration du délai, le ministre de l'intérieur peut saisir le juge administratif des référés du Conseil d'État d'une demande de prolongation pour trois mois, renouvelable. C'est la position retenue par l'Assemblée nationale après des débats parfois délicats.

D'éventuelles corrections pourront être apportées dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la sécurité publique prévu pour janvier, notamment sur l'organisation du double degré de juridiction. Rappelons néanmoins que l'assignation à résidence étant une mesure non réglementaire mais individuelle, l'arrêté du ministre peut relever du juge des référés du tribunal administratif, et en appel du Conseil d'État.

Le texte voté par l'Assemblée nationale correspondant à la position que nous avons exprimée lors de nos discussions préparatoires, je vous propose de l'adopter conforme en vue d'une entrée en vigueur le plus rapidement possible.

**M. Alain Richard.** - Je suis en plein accord avec les propositions et les réflexions du rapporteur, avec qui nous avons établi, au fil des mois, une relation de confiance. À terme, il faudra bien trancher entre la fin de l'état d'urgence et sa prorogation.

L'état d'urgence ressemble à un Lego, dont les briques les plus utilisées sont les perquisitions administratives et les assignations à résidence. Les premières permettent de déceler des éléments d'incrimination chez un individu qui n'y est pas préparé ; c'est pourquoi elles sont naturellement en baisse tendancielle, ceux qui sont ciblés étant de plus en plus conscients du danger. Néanmoins, depuis deux ans, le renseignement intérieur a perfectionné ses investigations pour mettre au jour de nouveaux éléments, notamment dans le deuxième cercle - celui des comparses et des fournisseurs logistiques. Par son rôle de soutien aux activités de renseignement, la perquisition administrative reste par conséquent un outil nécessaire.

Les assignations à résidence sont un moyen de fixer un individu dans une zone déterminée et de repérer l'essentiel de ses allées et venues, allégeant ainsi la charge de surveillance du renseignement intérieur. À ce titre, elles sont un outil nécessaire à la bonne répartition des moyens du renseignement.

L'état d'urgence n'a d'exceptionnel que ces deux procédures : à la différence de l'état de siège, il ne suspend pas le fonctionnement normal des services publics. Si, en prévision de l'échéance de juillet, nous souhaitons y mettre fin, il convient de trouver des bases légales pour la poursuite de l'utilisation de ces deux outils opérationnels au service des investigations antiterroristes.

Pour conclure, le groupe socialiste et républicain approuve sans réserve le projet de loi.

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Bien que l'estimation du nombre d'attentats déjoués soit aussi difficile que celle du taux de chômage, la menace terroriste est évidente. Le problème est ailleurs : faut-il des moyens d'exception pour y faire face ? L'état d'urgence sert aussi à lutter contre la délinquance, à assurer l'ordre public. Au vu de la permanence de la menace, soit le dispositif républicain de lutte contre le terrorisme est suffisant - et dans ce cas pourquoi maintenir l'état d'urgence ? - soit il ne l'est pas, et il convient de le réviser. Une urgence qui dure deux ans est-elle encore une urgence ? Y a-t-il un problème que seule l'action administrative peut régler ?

En l'état du texte, je ne suivrai pas le rapporteur. C'est une solution de facilité. Vous reconnaissez que dans les départements où l'entente entre le procureur de la République et le préfet est bonne, il n'y a pas besoin de moyens nouveaux. Proroger l'état d'urgence pour faciliter les liens entre l'administration et la justice, c'est un peu court !

**M. René Vandierendonck.** - Concernant la matérialité de l'urgence, souvenons-nous que l'état d'urgence, lors de la guerre d'Algérie, a duré 18 mois...

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Pas pour les mêmes raisons !

**M. René Vandierendonck.** - Je n'ai pas d'objections sur la question de la durée. En revanche, je note que notre commission a, à bon droit et avec une très large majorité, estimé à plusieurs occasions qu'il convenait de renforcer les dispositions du droit commun en matière de lutte antiterroriste. Si ce droit commun est efficacement renforcé, la question du

terme de l'état d'urgence se posera. Sinon, notre commission se trouvera en pleine contradiction.

Je voterai ce texte sans être dupe de l'artifice, et un peu gêné des compromis à accepter pour obtenir des résultats dans les délais impartis.

**Mme Éliane Assassi.** - Sans surprise, notre groupe ne votera pas ce texte. On nous dit que la menace terroriste est toujours élevée - c'est, malheureusement, une réalité - mais aussi que des arrestations ont été effectuées et des réseaux démantelés grâce à l'état d'urgence - ce que rien ne prouve. Trop d'état d'urgence banalise l'état d'urgence ; il convient d'aller plus loin qu'un simple examen de la prorogation. Nous aurons probablement à proroger encore l'état d'urgence à la rentrée, la menace n'ayant pas diminué. Le comité de suivi que nous avons mis en place, qui rencontrait régulièrement les représentants de l'administration place Beauvau et à Matignon, mériterait d'être réactivé.

**M. Alain Marc.** - Rapporteur budgétaire de la mission « Sécurités », j'ai appris, lors de mes auditions, qu'aux termes de l'article 78-2-4 du code de procédure pénale, modifié par la loi du 3 juin 2016, les gendarmes et policiers ne pouvaient fouiller les véhicules que sur réquisition du procureur de la République délivrée 24 heures avant. Ils sont, de plus, contraints de préciser le lieu de la fouille : si elle se déroule à cent mètres des lieux visés par l'autorisation, la procédure entière peut être annulée. Cela n'est pas suffisant dans le cadre de l'état d'urgence, qui réclame une forte réactivité. Il convient d'introduire dans le droit commun la possibilité de pratiquer des fouilles de véhicules sans avoir à en référer préalablement à l'autorité judiciaire.

**M. François Grosdidier.** - Ce n'est pas l'état d'urgence qui se banalise, c'est le terrorisme. Nous vivons désormais sous une menace terroriste que nous avons crue limitée dans le temps, mais qui se prolonge. S'il est un parallèle pertinent avec la guerre d'Algérie, c'est que celle-ci n'a été reconnue comme une guerre que plusieurs décennies après. Elle était menée hors du cadre conventionnel qui régit normalement les guerres, et dans des conditions de dérogations exorbitantes au droit commun.

Nous sommes confrontés à une organisation barbare, sans existence juridique, qui pratique la guerre totale, utilisant les enfants - y compris les nôtres - comme armes en les recrutant sur la toile. Nous sommes désarmés. L'état d'urgence nous fournit des outils précieux que nous serons probablement amenés à utiliser durant plusieurs années.

La proposition de loi de Philippe Bas, si elle avait été adoptée, aurait renforcé l'efficacité du droit commun. Nous serons probablement contraints de sortir de l'état d'urgence avant la fin de la guerre contre le terrorisme ; il convient par conséquent que la prochaine législature soit mise à profit pour adapter l'arsenal législatif à cette guerre. Penser que nous serons plus efficaces avec moins d'outils que dans le cadre de l'état d'urgence, c'est irresponsable. Même avec l'état d'urgence, les outils sont insuffisants. Dans l'immédiat, il convient néanmoins de le prolonger.

**M. François Bonhomme.** - Dix-sept attentats ont été déjoués et 420 individus en lien avec des projets terroristes interpellés. Dans une lettre ouverte aux parlementaires, la Ligue des droits de l'homme met en cause les liens entre ces résultats et l'état d'urgence ; mais la question de sa prorogation doit être envisagée sous l'angle du péril terroriste - un péril dont les données fournies par le ministère de l'intérieur attestent la réalité.

J'observe que la Ligue des droits de l'homme, qui se prétend gardienne des libertés, a quelque peu mis en sourdine ses critiques sur un soi-disant « État policier », alors que l'état d'urgence se limite aux deux mesures que sont les perquisitions administratives et les assignations à résidence.

Autre argument avancé par la Ligue, les services publics de la sécurité se plaindraient de la sur-mobilisation du personnel. Il ne faut pas tout confondre : cette mobilisation est liée à la persistance d'un risque qui justifie le maintien de l'état d'urgence.

Enfin, l'état d'urgence, dit la Ligue, « nourrit tous les amalgames et les tensions qui les accompagnent et alimente les pratiques discriminatoires ». Il faudrait se renouveler... Le cœur de l'état d'urgence, c'est la pertinence de moyens d'exception pour répondre à une situation exceptionnelle.

**M. Jean Louis Masson.** - Ne pas voter la reconduction de l'état d'urgence enverrait un signal désastreux à l'opinion publique et aux terroristes eux-mêmes. Ce serait irresponsable, une prime aux terroristes ! Les pleureurs professionnels tels que la Ligue des droits de l'homme n'ont pas de leçons à nous donner.

Reste le problème de l'assignation à résidence, qui revient à mettre préventivement sous contrôle des gens auxquels on n'a rien à reprocher, sur une durée qui peut être longue. Expulsons les étrangers qui représentent un risque, mais assigner des citoyens français à résidence me gêne.

L'état d'urgence sert à la police pour arrêter des voyous, des délinquants ordinaires ? C'est un effet induit bénéfique dont on ne va pas se plaindre. De manière générale, les moyens à disposition de la police sont insuffisants. Dans mon département, faute de pouvoir fouiller eux-mêmes les véhicules, les gendarmes font appel aux douaniers ! Le Gouvernement a fini par reconnaître les carences - que je dénonce depuis longtemps - en matière de légitime défense des policiers mais le projet de loi qui les autorise à faire usage de leur arme de service risque de ne pas être voté définitivement avant la fin de la législature, puisqu'on retarde sciemment son passage en conseil des ministres. Or cette mesure serait un bon complément à la prolongation de l'état d'urgence.

**Mme Esther Benbassa.** - Pourquoi n'utilise-t-on pas la loi du 3 juin dernier, qui reprenait plusieurs dispositions relevant de l'état d'urgence ? Plus on banalise l'état d'urgence, moins on appréhende ses conséquences. Je viens de passer trois jours en Turquie, auprès des opposants : l'état d'urgence y est utilisé à des fins de répression, la garde à vue peut durer trente jours... La France est un État démocratique aujourd'hui, mais le sera-t-elle demain ? Nous avons des dispositifs de droit commun, pourquoi prolonger l'état d'urgence ?

Pendant la guerre d'Algérie, l'état d'exception a duré trois ans ! Va-t-on continuer à ce rythme ?

**M. Jacques Bigot.** - Face au terrorisme qui menace la République et la démocratie, comment protéger nos concitoyens tout en respectant l'État de droit ? Je n'ai pas trouvé dans le rapport d'éléments suffisants pour dire en quoi le droit commun, modifié par la loi du 3 juin, ne permettrait pas cette protection. On ne peut se contenter d'invoquer la valeur symbolique de l'état d'urgence : il faut qu'il soit utile !

La répartition des compétences entre autorité administrative et autorité judiciaire est claire : c'est le procureur de la République qui prend la décision, en accord avec le préfet. Les difficultés en Seine-et-Marne tiennent à la carte judiciaire. Au passage, il est curieux de prévoir que le juge des référés du Conseil d'État se prononce sur la prolongation de l'assignation à résidence, alors que l'on donne de nouveaux pouvoirs de contrôle au juge des libertés et de la détention (JLD)... Il faudra trancher entre le rôle respectif du juge administratif et du JLD.

On doit avoir un débat, dans le cadre du contrôle de l'état d'urgence, sur la nécessité de ces mesures spécifiques alors que des modifications, largement consensuelles, ont été apportées au droit commun. Aujourd'hui, le débat étant précipité par la démission du Gouvernement, nous n'avons pas encore ce rapport. Je l'attends avec impatience, tout en me ralliant à cette prolongation, car l'affaiblissement de l'État de droit nuirait à la démocratie.

**M. Philippe Bas, président.** - La loi du 3 juin 2016 offre des moyens d'action essentiellement pour le procureur et le juge d'instruction. Aucun ne recoupe les pouvoirs que l'autorité administrative tire de l'application de l'état d'urgence pour les assignations à résidence, les perquisitions administratives, les fouilles de véhicules et contrôles d'identité ou l'interdiction de manifestations sur la voie publique. Les sujets sont de nature différente : police administrative d'une part, pouvoirs du parquet et du juge d'instruction de l'autre.

Alain Richard a posé la question essentielle : celle des dispositions permanentes de police administrative permettant au préfet et au ministre de l'intérieur de prendre, hors état d'urgence, des mesures du même type que celles permises par l'état d'urgence. La loi du 3 juin 2016, si elle étend les moyens d'action du parquet et du juge d'instruction, n'y répond pas.

**M. André Reichardt.** - Je voterai ce texte, bien sûr. Les attentats déjoués mettaient en cause des individus de nationalité française ou résidant en France, a dit le rapporteur. J'ai toujours considéré, à tort ou à raison, que l'état d'urgence visait à protéger les Français contre des agressions extérieures. Ce n'est manifestement pas le cas. N'y a-t-il pas lieu de répondre à ces préoccupations dans le droit commun ? De reconsidérer de façon globale les moyens de lutte contre la radicalisation ?

Les actions de prévention ne sont pas à la hauteur du défi. Nous venons, avec Nathalie Goulet, de déposer une proposition de loi pour mieux encadrer et évaluer le travail de prévention de la radicalisation. Il faut prolonger l'état d'urgence mais aussi mener une action

de long terme, faire le ménage chez nous, réfléchir de façon globale aux moyens de remettre ces gens sur le droit chemin et surtout de les empêcher d'emprunter le mauvais !

**M. Philippe Bas, président.** - C'est un point essentiel, en effet.

**M. Jean-Yves Leconte.** - L'état d'urgence ne recouvre pas la même chose en France ou en Turquie, c'est certain. Mais attention à ne pas s'en servir comme un slogan, qui donnerait l'impression d'être en sécurité... Il est important que le droit commun soit à la hauteur de la menace. En France, l'état d'urgence est encadré, il fait l'objet d'un contrôle constitutionnel et d'un suivi parlementaire ; ce n'est pas le cas en Turquie.

En mai, le rapporteur nous disait que les perquisitions administratives n'avaient plus guère d'utilité. Aujourd'hui, on les réintègre. Ces perquisitions sont-elles réellement utiles, ou offrent-elles simplement une facilité appréciable ? Qui dit que les suites judiciaires qu'elles ont permises n'auraient pas été possibles autrement ?

À chaque fois que l'on prolonge l'état d'urgence, on allonge la durée potentielle des assignations à résidence... L'Assemblée nationale a trouvé un bon équilibre.

J'attire enfin votre attention sur un point : parce que le Gouvernement a démissionné, nous nous retrouvons à reconduire l'état d'urgence dans la précipitation. Dès lors que, selon le Conseil d'État, le Gouvernement peut mettre fin à l'état d'urgence à tout moment, je ne vois aucune raison à ce que la démission du Gouvernement entraîne la fin de l'état d'urgence, sauf en cas de dissolution. J'avais déposé un amendement sur ce point particulier, mais je le retire pour ne pas remettre en cause le vote conforme.

**M. Alain Richard.** - La liberté individuelle que l'État de droit doit protéger comporte la protection du domicile ainsi que la liberté d'aller et venir. C'est pourquoi les perquisitions, non plus que les contrôles d'identité, ne sont des prérogatives de droit commun. La fouille du véhicule fait l'objet de limitations particulières car elle porte atteinte à ces deux composantes à la fois. Je me souviens de la controverse, conclue devant le Conseil constitutionnel, au moment de la loi « sécurité et liberté »...

Le pouvoir d'intrusion est cantonné à la poursuite d'infractions douanières. Pour l'inscrire dans le droit commun, il faudrait en restreindre la finalité à la seule prévention d'attentats. Peut-être avec cette restriction pourrait-on tenter, devant le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme, de justifier un dispositif permanent.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** - Proroger l'état d'urgence présente un avantage immense : celui d'obliger le Parlement à débattre, donc à jouer pleinement son rôle. Avec la reconduction de l'état d'urgence, le Parlement peut faire le point tous les trois mois, dire ce que l'on continue, ce que l'on arrête, ce que l'on modifie. Pour sortir de l'état d'urgence, il faudrait avoir inscrit dans le droit commun les mesures qu'il rend possibles : perquisitions et, sans doute, assignations à résidence. Et donc se priver de contrôle régulier du Parlement. C'est un prix énorme à payer ! Le contrôle parlementaire sur l'état d'exception a atteint un niveau inédit. Pendant la guerre d'Algérie, les modalités d'application quotidienne de l'article 16 de la Constitution n'avaient pas soulevé beaucoup de débats au Parlement !



**M. Alain Richard.** - C'était une législature assez spécifique...

**M. Michel Mercier, rapporteur.** - Aujourd'hui, ce contrôle parlementaire existe.

Les dispositions de la loi du 3 juin 2016 sont en vigueur et sont utilisées, notamment celle sur le délit de consultation habituelle des sites djihadistes. Un bémol toutefois : la Cour de cassation vient de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel sur ce point...

Sur le terrain, les services de renseignement et de police, les préfets disent l'importance des perquisitions administratives. Si l'on inscrit une mesure aussi lourde dans le droit commun, il faudra bien l'encadrer.

Depuis le 14 novembre 2015, plus de 400 personnes différentes ont fait l'objet d'une assignation à résidence. Seules 91 d'entre elles le sont encore à l'heure actuelle. Preuve que l'autorité administrative étudie chaque cas. Seulement 37 personnes sont en assignation à résidence depuis plus d'un an. Si l'on y mettait fin au bout de douze mois et un jour, il faudrait concentrer les efforts des services de renseignement sur ces personnes...

La lutte contre le terrorisme, c'est aussi l'action quotidienne. À Nice, les autorités administratives et judiciaires ont mis en place un système d'une rare efficacité, utilisant la loi pénale et l'état d'urgence. L'état d'urgence, c'est d'abord une mobilisation de tout le monde : des services qui ne se parlaient pas travaillent désormais ensemble. Idem dans la région de Lille, avec sa frontière : on travaille ensemble, sur des dossiers concrets.

Que ce soit le préfet ou le procureur de la République qui autorise la perquisition, il faut un délai. Quand on travaille en commun, dans le respect des compétences de chacun, les choses se passent bien.

L'assignation à résidence, limitée à trois mois, existe dans le droit commun pour les personnes de retour des théâtres d'opérations de groupements terroristes.

Enfin, le contentieux du terrorisme se développe de façon exponentielle. Au cours du premier semestre 2017, quatre affaires passeront devant la cour d'assises spéciale, dont celle de la cellule Cannes-Torcy : deux mille personnes parties civiles, douze semaines de procès. L'affaire Merah, c'est au moins quatre semaines de procès. On embolise les juridictions parisiennes ! Preuve que le droit commun s'applique. L'état d'urgence vise à prévenir la commission d'attentats, le droit commun pénal, à la réprimer.

Le texte de l'Assemblée nationale est un compromis acceptable. Il faudra sans doute y apporter des corrections avec le projet de loi sur la sécurité publique qui viendra en janvier, et que le Gouvernement a tout intérêt à faire voter rapidement.

**M. Philippe Bas, président.** - M. Leconte ayant retiré son amendement, je constate qu'il n'y a plus d'amendement sur le texte.

Le texte du projet de loi est adopté sans modification.



**Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, 26 juin 2015, discours d'ouverture de la 5<sup>ème</sup> édition des États généraux du droit administratif, colloque organisé par le Conseil d'État et le Conseil national des Barreaux ayant pour thème « L'urgence devant le juge administratif », bilan de quinze années d'urgence devant le juge administratif (extraits)**

Quelques lois ont marqué de leur empreinte l'histoire de la juridiction administrative : la loi du 24 mai 1872, consacrant le principe d'une justice déléguée et refondant le Tribunal des conflits, le décret-loi du 30 septembre 1953 et la loi du 31 décembre 1987, portant création, respectivement, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la loi du 8 février 1995, étendant les pouvoirs d'astreinte et d'injonction du juge administratif. C'est dans la lignée de ces actes fondateurs que s'inscrit la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Cette loi a en effet marqué une étape majeure du cycle d'adaptation et de transformation de la justice administrative, qui intéresse « l'essence plus que l'existence de l'institution », selon le mot de René Chapus. Car le développement des procédures d'urgence touche à la fonction même de juger et au rapport du juge au temps. Ce dernier n'est pas seulement une contrainte organisationnelle, à laquelle doit s'ajuster en permanence l'administration de la justice, en fonction des flux contentieux et des moyens dont elle dispose. Le temps est devenu, sous le prisme de l'urgence, le point d'ancrage d'une protection plus subjective et plus exigeante des droits fondamentaux. Intervenant dans le cours de l'action administrative, le juge assume, avec une célérité et une proximité inédites, sa mission de conciliation des intérêts privés et publics ; parallèlement, la qualité de ses décisions se mesure à sa capacité à les inscrire dans le réel et à régler concrètement les litiges dont il est saisi. Cette dynamique accompagne l'hybridation de la garantie des droits à l'échelle de l'Europe et elle déborde désormais le seul cadre des référés, innervant tout le champ du contentieux administratif. L'urgence n'a pas seulement modifié l'organisation et le fonctionnement des juridictions. Elle a permis de donner une nouvelle consistance au principe de légalité. Et parce que les décisions du juge sont rapides et effectives, elle a transformé son office en lui imposant un réalisme accru et des conciliations inédites entre des intérêts concurrents, voire contradictoires.

(...)

L'urgence rythme et anime le cycle court de la vie administrative, au-delà des cycles longs d'adaptation et de transformation, qu'imprègne le principe de mutabilité des services publics. Elle est une composante traditionnelle du contrôle de légalité du juge administratif, lorsque lui sont soumises des mesures adoptées en urgence par l'administration, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative ou des pouvoirs particuliers qu'elle met en œuvre dans des circonstances exceptionnelles ou en temps de crise. Plus qu'une réalité administrative, l'urgence est devenue une réalité juridictionnelle, avec la création de procédures d'urgence devant le juge administratif. Si ce dernier ne les a pas découvertes en

l'an 2000, leur rénovation et leur extension a été un aggiornamento nécessaire. Car elles ont permis de réaffirmer la place qu'occupe le juge administratif, au sein de notre système juridictionnel, au service de la garantie des droits fondamentaux.

Ainsi que l'a souligné le président Labetoulle, cette rénovation n'a succédé « ni à un vide, ni au néant » ; elle a été conçue comme « le prolongement d'une réflexion engagée depuis une quinzaine d'années pour développer le rôle du juge administratif dans l'urgence ».

À côté de l'ancienne procédure de sursis à exécution, très contraignante et difficile d'accès, avaient en effet été créées, à compter de la fin des années 70 et au cours des années 1980, des procédures spéciales destinées à permettre une intervention plus rapide du juge : le sursis à exécution pour les projets de travaux exigeant une étude d'impact ou une enquête publique, puis la procédure de déferé préfectoral urgent, lorsqu'un acte d'une collectivité territoriale est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. Cette évolution s'est confirmée au cours des années 1990 dans certains domaines du droit public, avec l'institution d'une voie de recours spéciale contre les arrêtés de reconduite à la frontière et la création du référé précontractuel. À cet égard, avant même l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2000, l'abandon de la jurisprudence Amoros avait largement ouvert, dans le sillage de la loi du 8 février 1995, la possibilité pour le juge administratif d'ordonner la suspension d'une décision de rejet. Il existait donc avant 2000 une première « teinture » de l'urgence dans le contentieux administratif.

Dans le sillage de la loi du 30 juin 2000, une culture de l'urgence s'est développée au sein de la juridiction administrative. Aujourd'hui, ce sont près de 15 500 référés urgents qui sont jugés chaque année, toutes juridictions confondues ; si l'on tient compte des « référés au fond », le contentieux de l'urgence représente près d'une requête sur cinq et même plus d'une requête sur trois, si l'on inclut le contentieux de l'éloignement des étrangers. A cet égard, les quinze dernières années ont témoigné d'une remarquable faculté d'adaptation du juge des référés, qui a clarifié les conditions d'accès à son prétoire, fait un plein usage de ses pouvoirs et progressivement étendu l'intensité de son contrôle.

(...)

Les conditions d'accès au juge des référés ont été interprétées d'une manière souple et autonome en matière de droits fondamentaux.

Le juge du référé-liberté a en effet donné un large ancrage constitutionnel à la notion de « liberté fondamentale », au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, en y intégrant la plupart des droits et libertés dits de « première génération » - comme le droit de propriété, la présomption d'innocence, la liberté d'entreprendre, la liberté du commerce de l'industrie ou la liberté contractuelle. Au-delà du champ constitutionnel, qu'il ne couvre pas totalement, le référé-liberté assure le respect de certaines garanties législatives, notamment en matière d'extradition et de santé publique. Il est surtout remarquable de constater que, depuis son institution, le référé-liberté s'est développé comme un instrument autonome et transversal de protection des droits fondamentaux de la personne. Car la notion de « liberté fondamentale » apparaît comme le creuset des garanties nationales et européennes, que les

premières soient législatives ou constitutionnelles, et les secondes issues du droit de l'Union européenne ou de la Convention européenne des droits de l'Homme. Grâce à la combinaison de ces garanties, le référé-liberté assure la plus grande protection aux personnes les plus vulnérables. À ce titre, doivent être soulignés l'importance prise par le principe de dignité de la personne humaine, en particulier dans le domaine pénitentiaire, et l'élargissement de la catégorie des « droits-créances », tout particulièrement en ce qui concerne les prestations offertes aux demandeurs d'asile ou aux personnes souffrant d'un handicap.

(...)

Ainsi muni d'une large palette d'instruments, le juge des référés a pu approfondir la portée de son contrôle.

Cet approfondissement s'est tout d'abord réalisé dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Lorsqu'il faut répondre, en urgence, à de graves atteintes aux droits fondamentaux, certaines règles de compétence juridictionnelle doivent s'effacer, pour laisser le juge saisi intervenir avec la plus grande diligence. C'est ainsi qu'il appartient au juge des référés administratifs d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait. Cette évolution a contribué à une dynamique plus large, conduisant à un resserrement de la voie de fait et à un élargissement des compétences de fond du juge administratif. Comme l'avait relevé, avec clairvoyance, Ronny Abraham dès 1996, « l'avenir de la théorie de la voie de fait dépend directement - mais en sens contraire - de celui du référé administratif ».

L'office du juge des référés s'est par ailleurs approfondi sur le terrain des droits européens. Afin de garantir la primauté et l'effectivité du droit de l'Union européenne, le juge des référés peut connaître d'un moyen tiré de l'incompatibilité manifeste d'une disposition de droit interne avec les exigences qui découlent du droit de l'Union. Hormis ce cas, si le juge des référés n'exerce pas, eu égard à son office, de contrôle de conventionalité, cette restriction est appréciée d'une manière pragmatique et souple. Saisi d'un moyen pris de la contrariété d'une loi à des engagements internationaux, il lui appartient en effet de s'approprier les décisions de justice ayant déjà statué en ce sens, que ces décisions soient rendues par le juge saisi du principal ou par le juge compétent à titre préjudiciel. Enfin, dans le cas particulier où est invoquée devant lui une atteinte grave et irréversible à la vie des personnes en raison d'un arrêt de traitement, il lui appartient d'examiner, même pour la première fois, un tel moyen et d'exercer à cette occasion un plein contrôle de conventionalité. L'affaire Lambert a montré l'importance d'une telle adaptation, dont a fait mention la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt de grande chambre du 5 juin dernier.



**Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, 14 janvier 2016,  
discours de l'audience solennelle de rentrée (extraits)**

(...)

Nous le savons : la complexité du système juridictionnel français répartit ce contrôle entre trois institutions différentes.

Bien sûr, les trois ordres, constitutionnel, administratif et judiciaire, raisonnent à partir des mêmes textes et sont inspirés de la même philosophie démocratique, mais les cultures propres à chacun d'eux peuvent générer parfois des nuances d'appréciation qui ne favorisent pas toujours la lisibilité et l'accessibilité de l'ensemble, tout comme la prévisibilité des solutions. Ainsi, en est-il en particulier de la définition du périmètre et de l'étendue de la liberté individuelle qui est au cœur de la mission constitutionnelle de l'Autorité judiciaire.

(...)

L'Autorité judiciaire ne peut faire l'économie dans ce débat d'une réflexion sur elle-même. C'est le sens de la démarche que notre Cour suit actuellement à propos de son rôle et de ses méthodes. À travers cette introspection, l'Autorité judiciaire ne doit pas craindre de poser au grand jour la question de son rapport à la confiance publique.

La confiance publique a deux sources qui ne se recouvrent pas nécessairement : la première source de la confiance est celle des autres institutions de l'État. Les pouvoirs publics sont-ils parfois portés à prendre leurs distances avec l'Autorité judiciaire ? Si oui, pourquoi ? Quelles défaillances ou quels risques l'Autorité judiciaire présente-t-elle qui justifieraient que l'État préfère l'éviter lorsqu'il s'agit de la défense de ses intérêts supérieurs ? Le Premier président de la Cour de cassation se doit de poser loyalement cette question dans les circonstances dramatiques que notre pays traverse avec un accompagnement législatif qui ne s'est pas tourné spontanément vers l'Autorité judiciaire lorsque l'on a mis en place le contrôle de l'application aussi bien de la loi sur le renseignement que de celle sur l'état d'urgence, textes qui intéressent pourtant au premier chef la garantie des droits fondamentaux.

Qu'on me comprenne bien. Mon propos n'est pas critique ni revendicatif. Il est seulement interrogatif. Pourquoi l'Autorité judiciaire est-elle ainsi évitée ? Elle est la première appelée à rechercher en elle-même les réponses à cette question fondamentale. Gouvernement, Parlement, Conseil constitutionnel ont convergé pour ne pas désigner le juge judiciaire dans ces lois récentes. Au-delà de la problématique technique autour des notions de prévention et de répression, dont tous les juristes connaissent la labilité, pourquoi ce choix ? Ceci mérite un débat de société. J'espère que l'année 2016 en permettra l'émergence (...).





« *Juge judiciaire et droit administratif* »

**Par Jean-Louis Gallet,**  
*AJDA, 25 février 2013*

















*« L''affaire Dieudonné'' et la distinction entre police administrative et police judiciaire »*

Par Gweltaz Eveillard,  
*Droit administratif, 1<sup>er</sup> mars 2016 (extraits)*

























*« Le contrôle des perquisitions administratives à l'occasion des procédures judiciaires  
incidentes à l'état d'urgence »*

Par **Thomas Herran**,  
*Gazette du Palais, 19 juillet 2016 (extraits)*











