

# Les pouvoirs de police administrative de la loi Collomb : la banalisation de l'état d'urgence ?

par Marc-Antoine GRANGER

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Franche-Comté à Belfort  
Membre du CRJFC (EA 3225) de Université de Franche-Comté  
Ancien chargé de mission auprès du service juridique du Conseil constitutionnel*

« Face aux actes de guerre qui ont été commis sur notre sol (...) nous devons (...) nous défendre dans l'urgence et dans la durée. (...) Dans la nuit de vendredi, lorsque les fusillades ont fait connaître leur terrible bilan, j'ai réuni le conseil des ministres, j'ai ordonné le rétablissement immédiat des contrôles aux frontières et j'ai proclamé l'état d'urgence (...) »<sup>1</sup>. C'est en ces termes que s'est exprimé le président de la République, M. François Hollande, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le 16 novembre 2015, soit trois jours après les attentats parisiens, notamment celui perpétré dans la salle de concert du Bataclan, et, deux jours après la déclaration de l'état d'urgence<sup>2</sup>. Puis, l'état d'urgence a été prorogé par le législateur à six reprises – non sans de substantielles modifications –, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017<sup>3</sup>. C'est inédit et inquiétant. Inédit, car depuis l'institution de l'état d'urgence par la loi du 3 avril 1955 et sa première mise en œuvre dans le contexte algérien<sup>4</sup>, c'est la plus longue application de l'état d'urgence : du

1. Déclaration de François Hollande, président de la République, devant le Parlement réuni en Congrès à la suite des attaques terroristes perpétrées à Paris et en Seine-Saint-Denis, Versailles le 16 novembre 2015.

2. Décrets n<sup>os</sup> 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n<sup>o</sup> 55-385 du 3 avril 1955 et 2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n<sup>o</sup> 55-385 du 3 avril 1955.

3. L'état d'urgence a été prorogé en dernier lieu par la loi n<sup>o</sup> 2017-1154 du 11 juillet 2017.

4. L'état d'urgence a par la suite reçu :

– trois applications en outre-mer (en Nouvelle-Calédonie et dans ses dépendances par l'arrêté n<sup>o</sup> 85-35 du 12 janvier 1985 du haut-commissaire de la République ; sur



14 novembre 2015 au 1<sup>er</sup> novembre 2017, quasiment deux ans ! Inquiétant, car l'état d'urgence doit demeurer une réponse temporaire à un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* »<sup>5</sup>.

La raison tombe sous le sens. L'état d'urgence est un régime d'exception<sup>6</sup> qui confère au ministre de l'Intérieur et aux préfets des pouvoirs de police administrative particulièrement étendus. Il suffit de citer, par exemple, le pouvoir d'ordonner des perquisitions administratives « *H 24* » en tout lieu<sup>7</sup>. De fait, par une lettre adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe le 24 novembre 2015, la France a fait savoir que les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence « *sont susceptibles d'impliquer une dérogation aux obligations résultant de la Convention* »<sup>8</sup> européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), c'est-à-dire sont susceptibles de méconnaître les droits et libertés conventionnellement garantis. Il était donc urgent de sortir de l'état d'urgence. En ce sens, le 3 juillet 2017, le chef de l'État nouvellement élu, M. Emmanuel Macron, avait déclaré devant le Parlement réuni en Congrès son intention de rétablir « *les libertés des Français en levant l'état d'urgence à l'automne* »<sup>9</sup>.

Conformément à ce vœu, le législateur a voté la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme dite « *loi SILT* » ou « *loi Collomb* », précisément pour sortir de l'état d'urgence dans un contexte toujours marqué par la persistance de la menace terroriste. Cette

---

l'ensemble du territoire des îles de Wallis et Futuna par deux arrêtés de l'administrateur supérieur n°s 117 et 118 en date du 29 octobre 1986, et dans les communes de la subdivision des Îles du Vent en Polynésie française par deux arrêtés du haut-commissaire de la République n°s 1214 CAB et 1215 CAB en date du 24 octobre 1987) ;

– quatre applications en métropole (en 1958 à la suite du mouvement du 13 mai à Alger et pour prévenir le risque d'une opération aéroportée dénommée « *Résurrection* » sur la Corse et sur le continent, en 1961 en réponse au « *putsch des généraux* » en Algérie, en 2005 consécutivement aux violences urbaines constatées dans plusieurs centaines de communes et, dernièrement, en 2015 à la suite des attentats parisiens du mois de novembre).

5. Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

6. De façon générale, l'état d'exception « *est entendu comme un moment pendant lequel les règles de droit prévues pour des périodes de calme sont transgressées, suspendues ou écartées pour faire face à un péril* » : François Saint-Bonnet, « L'état d'exception et la qualification juridique », *CRDF*, n° 6, 2007, p. 29. Pour une synthèse des définitions doctrinales, voir Thi Hong Nguyen, *La notion d'exception en droit constitutionnel français*, thèse pour le doctorat en droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, pp. 14 et s.

7. Art. 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 préc.

8. Lettre adressée le 24 novembre 2015 au secrétariat général du Conseil de l'Europe par Jocelyne Caballero, au nom de la représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe.

9. Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, devant le Parlement réuni en Congrès, sur les défis et priorités de son quinquennat, à Versailles le 3 juillet 2017.





intention législative, louable quoique tardive, repose sur la prémisse selon laquelle l'état du droit positif de la sécurité n'était pas alors suffisant pour faire face à cette menace. Pour qui contemple l'accroissement continu des moyens policiers en dehors de la mise en œuvre des régimes d'exception depuis quarante ans, cette prémisse mérite à tout le moins d'être interrogée<sup>10</sup>, mais c'est là un autre sujet dont certains auteurs se sont, par ailleurs, emparés<sup>11</sup>. Sans trancher la question *hic et nunc*, relevons que lorsque le Conseil constitutionnel a contrôlé les pouvoirs de police administrative issus de la loi Collomb par le biais de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), il ne s'est jamais prononcé sur leur nécessité.

Quoi qu'il en soit, dans la loi Collomb, la sortie de l'état d'urgence a consisté essentiellement à intégrer – provisoirement jusqu'au 31 décembre 2020 (en fait et sans être grand clerc durablement) – dans le code de la sécurité intérieure (CSI) des pouvoirs de police administrative inspirés de l'état d'urgence qui sont soumis à un contrôle parlementaire semblable à celui prévu par la loi du 3 avril 1955<sup>12</sup>. Ainsi, l'autorité administrative peut instituer des périmètres de protection, fermer provisoirement des lieux de culte, prescrire des Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance dénommées « MICAS », ou encore ordonner des visites et saisies. De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer « une contamination du droit commun par l'état d'urgence »<sup>13</sup>, voire une « pollution du droit commun »<sup>14</sup> menaçant l'État de droit<sup>15</sup>. En particulier, le professeur Mireille Delmas-Marty a pu exprimer sa crainte d'un « despotisme doux »<sup>16</sup>. Qu'en est-il ? La loi Collomb conduit-elle à banaliser l'état d'urgence ? La proposition soutenue ici est que cette loi a effectivement consacré dans le droit commun un état d'urgence, mais un « état d'urgence light ». Pour deux raisons : d'une part, le champ d'appli-

10. « Les mesures prises pendant l'état d'urgence n'ont pas été évoquées par les spécialistes de la lutte contre le terrorisme comme jouant un rôle particulier dans celle-ci » : rapport n° 3 922 fait par Georges Fenech et Sébastien Pietrasanta au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2016.

11. Voir, notamment, Olivier Le Bot, « Un état d'urgence permanent ? », *RFDA*, 2017, p. 1115.

12. Art. L. 22-10-1 du CSI et art. 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 préc. Ce contrôle parlementaire interroge le juriste quant au respect du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs : v. notamment, Marc-Antoine Granger, « Oversight of the State of Emergency in France », in Benjamin J. Gould et Liora Lazarus, *Security and human rights*, Hart Publishing, vol. 2, 2019.

13. Syndicat de la magistrature, « L'état d'urgence contamine le droit "commun" : la sortie par le fond ! », communiqué de presse, 8 juin 2017.

14. Christine Lazerges, « Il y a une addiction à l'état d'urgence », *L'Humanité*, 13 septembre 2017.

15. Appel d'un collectif de près de 500 universitaires, *Libération*, 12 juillet 2017.

16. Mireille Delmas-Marty, « De l'état d'urgence au despotisme doux », *Libération*, 16 juillet 2017.



cation des pouvoirs de police administrative consacrés par la loi Collomb est plus restreint (I) et, d'autre part, le législateur a prévu des garanties nécessaires (II).

## I. Un champ d'application plus restreint

Le mimétisme entre la police administrative de l'état d'urgence et la police administrative de la loi Collomb n'est pas total. Par rapport au champ d'application des pouvoirs de police susceptibles d'être mis en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence (A), celui des pouvoirs de police administrative institués par la loi Collomb est autrement plus restreint (B).

### A. Le champ d'application des pouvoirs de police de l'état d'urgence : la préservation de l'ordre public

Déterminer le champ d'application des pouvoirs de police administrative de l'état d'urgence, c'est identifier les motifs susceptibles de fonder ces mesures policières. Ceux-ci doivent être distingués du motif de la déclaration de l'état d'urgence, car il n'y a pas forcément identité des motifs.

En premier lieu, les motifs de la déclaration de l'état d'urgence sont donnés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955. À ce jour, l'état d'urgence a toujours été déclaré pour répondre à un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* »<sup>17</sup>. Le décret présidentiel déclarant l'état d'urgence n'est pas un « *acte de gouvernement* », mais la « *fenêtre contentieuse* » est étroite. En raison « *des caractéristiques propres au régime défini par* »<sup>18</sup> la loi du 3 avril 1955, le juge administratif ne peut en effet contrôler la légalité de ce décret que pour autant qu'aucune loi de prorogation ne soit intervenue. Sur le fond, ce contrôle est limité pour deux raisons principales. D'une part, c'est un tel contrôle qui est déjà exercé sur la décision présidentielle de mettre fin ou non à l'état d'urgence<sup>19</sup>. D'autre part, le chef de l'État dispose d'un important pouvoir discrétionnaire pour déclarer l'état d'urgence en qualifiant telle ou telle situation de « *péril imminent* ».

En second lieu, une fois l'état d'urgence déclaré, l'autorité administrative, c'est-à-dire le préfet et/ou le ministre de l'Intérieur, peut prendre des mesures de police administrative en vertu de la loi du 3 avril 1955 (assignations à résidence<sup>20</sup>, perqui-

17. L'état d'urgence n'a jamais été déclaré pour faire face à des événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. En pratique, d'autres procédures d'urgence sont mobilisées en cas de catastrophes d'une extrême gravité tel que le plan ORSEC (cf. l'art. L. 741-1 du CSI).

18. CE, Ass., 24 mars 2006, *Rolin et Boisvert*, n° 286 834.

19. CE, ord., 9 décembre 2005, *Mme Allouache et autres*, n° 287 777 et CE, ord., 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme et autre*, n° 396 220.

20. Art. 6, al. 1<sup>er</sup>, de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 préc.

sitions administratives<sup>21</sup>, etc.). Les motifs susceptibles de justifier ces mesures sont la prévention des troubles à la sécurité et à l'ordre publics. C'est dire que ces motifs sont particulièrement larges et ne se limitent pas au péril terroriste qui avait pourtant justifié la déclaration de l'état d'urgence en 2015. Cette dissociation des motifs a été validée par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel dans le cadre du contentieux des assignations à résidence. Dans sa décision *Domenjoud* du 11 décembre 2015, le Conseil d'État relève que les dispositions de la loi de 1955 relatives aux assignations à résidence « n'établissent pas de lien entre la nature du péril imminent (...) 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 »<sup>22</sup>. Il en déduit que le ministre de l'Intérieur peut, « 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 (...) ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics »<sup>23</sup>. Le Conseil constitutionnel n'a pas jugé autre chose dans sa décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015<sup>24</sup>. En particulier, le Conseil a rappelé que l'« assignation à résidence (...) 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 »<sup>25</sup>.

Dès lors, c'est à bon droit que le ministre de l'Intérieur a pu assigner à résidence des militants écologistes, en se fondant sur la gravité de la menace terroriste sur le territoire 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 déroulait à Paris et au Bourget à la fin de l'année 2015.

Alors que la loi du 3 avril 1955 fait donc de l'état d'urgence un outil de préservation de l'ordre public au sens large, la « loi Collomb » s'inscrit en rupture puisque le champ d'application des pouvoirs de police qu'elle institue est nettement plus circonscrit.

## **B. Le champ d'application des pouvoirs de police de la loi Collomb : la prévention d'actes terroristes**

Participant d'un mouvement de « *judiciarisation de la police administrative* »<sup>26</sup>, les quatre pouvoirs de police administrative institués par la loi Collomb

21. *Ibid.*, art. 11, I, al. 1<sup>er</sup>.

22. CE, Sect., 11 décembre 2015, *Domenjoud*, n° 394 989.

23. *Ibid.*

24. Cons. const., décision n° 2015-527 QPC 2du 2 décembre 2015, M. *Cédric D.* (*Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence*).

25. *Ibid.*, cons. 5.

26. Sur le double phénomène de « *judiciarisation* » de la police administrative et d'« *administrativisation* » de la police judiciaire, voir Marc-Antoine Granger, *Constitution*

– périmètres de protection<sup>27</sup>, fermetures des lieux de culte<sup>28</sup>, MICAS<sup>29</sup> et visites et saisies administratives<sup>30</sup> – ont un champ d’application limité à la prévention des actes terroristes. Il s’agit là d’une condition de constitutionnalité. C’est ce qui ressort de l’analyse des décisions n<sup>os</sup> 2017-691 QPC et 2017-695 QPC rendues par le Conseil constitutionnel en février et mars 2018. Dans le cadre du contrôle de la conciliation entre, d’un côté, l’objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l’ordre public et, d’un autre côté, les droits et libertés constitutionnellement garantis, le Conseil constitutionnel a relevé à chaque fois qu’il a contrôlé une mesure de police administrative de la loi Collomb que le législateur a « *strictement borné le champ d’application de la mesure qu’il a instaurée* »<sup>31</sup>.

Toutefois, même limitées à la prévention des actes terroristes, ces mesures de police peuvent être largement mobilisées pour deux raisons principales : l’une purement juridique, l’autre davantage opérationnelle. D’une part, le champ d’application de ces mesures de police est étendu en raison de la définition même de l’acte terroriste. En ce sens, la définition – pénale<sup>32</sup> – du terrorisme est réalisée principalement par la combinaison d’« *un élément objectif (qui) consist(e) en une liste plus ou moins longue et détaillée (...) d’infractions pouvant donner lieu à incrimination terroriste et (d’)un élément subjectif qui précise à quelles conditions ces infractions relèvent du régime des infractions terroristes* »<sup>33</sup>. Dès lors, pour qu’un acte puisse être qualifié de terroriste, il doit notamment avoir pour but « *de troubler gravement l’ordre public par l’intimidation ou la terreur* »<sup>34</sup>. Il reste que la qualification terroriste est attractive. Sont, par exemple, susceptibles d’être qualifiés d’actes de terrorisme, sous réserve qu’ils soient en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l’ordre public par l’intimidation ou la terreur, « *les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du code pénal* »<sup>35</sup>.

---

*et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, prix de thèse du Conseil constitutionnel, LGDJ, 2011, Paris, pp. 189 et s.

27. Art. L. 226-1, al. 1<sup>er</sup> du CSI.

28. *Ibid.*, art. L. 227-1, al. 1<sup>er</sup>.

29. *Ibid.*, art. L. 228-1.

30. *Ibid.*, art. L. 229-1, al. 1<sup>er</sup>.

31. Cons. const., décisions n<sup>os</sup> 2017-691 QPC du 16 février 2018, *M. Farouk B. (Mesure administrative d’assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme)*, § 20 et 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, §§ 35, 55 et 66.

32. Au cours des travaux parlementaires de la loi SILT, la définition pénale du terrorisme a été mobilisée : voir, par exemple, M. Raphaël Gauvain, *in* compte rendu des débats de l’Assemblée nationale, deuxième séance du lundi 25 septembre 2017.

33. Olivier Touchot, *Étude comparée des législations anti-terroristes en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis*, thèse pour le doctorat en droit, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2004, p. 43.

34. Art. 421-1, 421-2 et, 421-2-6 du code pénal.

35. *Ibid.*, art. 421-1, 2<sup>o</sup>.



D'autre part, l'autorité administrative dispose d'une grande latitude pour qualifier la menace terroriste, et ce d'autant plus, que cette menace revêt un caractère durable et qu'à l'exception des visites et saisies qui nécessitent l'autorisation du JLD, aucun contrôle juridictionnel n'est prévu *ex ante*, c'est-à-dire préalablement à la mise en œuvre des mesures de police de la loi SILT (*cf. infra*). Par exemple, la menace terroriste étant désormais endémique, des périmètres de protection pourront être institués de façon quasi systématique s'agissant de certains lieux d'affluence ou à l'occasion de grands événements festifs, culturels et sportifs. Aussi, du 3 novembre 2017 au 22 juin 2018, l'enceinte de la gare SNCF Lille-Europe a-t-elle fait l'objet d'un périmètre de protection de façon continue<sup>36</sup>.

Au terme de ce premier développement, il apparaît que la police administrative de l'état d'urgence s'inscrit dans une finalité élargie de préservation de l'ordre public alors que la police administrative de la loi Collomb s'inscrit dans une finalité resserrée autour de la lutte anti-terroriste. En outre, cette police administrative tournée vers la lutte anti-terroriste est corsetée par un ensemble de conditions qui se présentent comme autant de garanties nécessaires sur le plan constitutionnel.

## II. Des garanties nécessaires

Les dispositions de la loi SILT inspirées de l'état d'urgence ont été – pour l'essentiel<sup>37</sup> – jugées conformes à la Constitution, car elles comportaient « *les garanties nécessaires* »<sup>38</sup>. Sont en effet consacrés des garanties de fond et de procédure (A) ainsi que, de façon plus spécifique, des contrôles juridictionnels *ex ante* (B).

36. Données chiffrées fournies au Parlement par le ministre de l'Intérieur dans le cadre du contrôle parlementaire des mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1<sup>er</sup> à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, [en ligne]. Disponible sur [www2.assemblee-nationale.fr].

37. Les censures partielles ont porté sur les dispositifs de recours juridictionnels prévus par le législateur à propos des mesures d'assignation à résidence de l'article L. 228-2 du CSI et des mesures d'interdiction de fréquentation de l'article L. 228-5 du CSI, ainsi que sur les dispositions relatives aux saisies, au cours des visites domiciliaires organisées aux fins de prévention du terrorisme, dans la mesure où le législateur n'avait « *fixé aucune règle encadrant l'exploitation, la conservation et la restitution des documents et objets saisis* » (*cf.* les décisions n°s 2017-691 QPC du 16 février 2018 précitée et 2017-695 QPC du 29 mars 2018 précitée).

38. Décisions n°s 2017-691 QPC du 16 février 2018 précitée, § 20 et 2017-695 QPC du 29 mars 2018 précitée, § 35.



## A. La consécration des garanties de fond et de procédure

Les garanties de fond et de procédure sont nombreuses comme en témoignent les deux illustrations proposées ci-après.

En premier lieu, s'agissant des périmètres de protection, la loi SILT prévoit des garanties qui n'existaient pas dans le cadre de l'état d'urgence<sup>39</sup>. En particulier, deux garanties méritent notre attention.

– *primo*, l'étendue du périmètre de protection et sa durée doivent être « adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances »<sup>40</sup>. De plus, la durée de validité maximale de l'arrêté préfectoral est fixée à un mois<sup>41</sup>, ce qui n'interdit pas les renouvellements (*cf. supra.*) ;

– *secundo*, l'arrêté doit préciser les vérifications (notamment<sup>42</sup> des palpations de sécurité, inspections visuelles et fouilles de bagages<sup>43</sup>) auxquelles les personnes peuvent être soumises pour accéder au périmètre et les catégories d'agents habilités à procéder à ces vérifications<sup>44</sup>. Sous réserve du consentement des personnes intéressées, ces vérifications sont réalisées par des officiers de police judiciaire<sup>45</sup> (OPJ) et, sous leur responsabilité, par des agents de police judiciaire<sup>46</sup> (APJ) et des agents de police judiciaire adjoints (APJA) de la police et de la gendarmerie nationales<sup>47</sup>. Les agents de police municipale peuvent également participer à ces opérations sous l'autorité d'un OPJ<sup>48</sup>. Enfin, les agents agréés exerçant une activité privée de sécurité peuvent assister les forces publiques de sécurité pour la mise en œuvre de ces vérifications<sup>49</sup>. Le Conseil constitutionnel a précisé que ces agents doivent alors agir sous le contrôle effectif et continu d'un OPJ<sup>50</sup> – contrôle comparable à celui applicable aux inspections-filtrages dans les aéroports avec des contraintes toutefois différentes.

En second lieu, s'agissant des MICAS – interdiction de fréquenter certaines personnes et obligations de résidence, de pointage, de déclaration du lieu d'habi-

39. Cons. const., décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, *Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre (Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence)*, § 5. Faute de toute garantie, le Conseil a censuré les dispositions relatives aux zones de protection ou de sécurité.

40. Art. L. 226-1, al. 3 du CSI.

41. *Ibid.*, art. L. 226-1, al. 8.

42. La visite des véhicules est également envisageable dans les conditions prévues par le sixième alinéa de l'article L. 226-1 du CSI.

43. Art. L. 226-1, al. 4 du CSI.

44. *Ibid.*, art. L. 226-1, al. 3.

45. Art. 16, 2° à 4°, du code de procédure pénale (CPP).

46. *Ibid.*, art. 20.

47. *Ibid.*, art. 21, 1°, 1° bis et 1° ter.

48. Art. L. 226-1, al. 5, du CSI.

49. *Ibid.*, art. L. 226-1, al. 4.

50. Cons. const., décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 précitée, § 27.





tation ou de signalement des déplacements –, elles doivent faire l'objet d'une décision écrite et motivée du ministre de l'Intérieur<sup>51</sup>. À l'exception du placement sous surveillance électronique mobile qui nécessite l'accord écrit de la personne concernée<sup>52</sup>, le ministre de l'Intérieur ou son représentant doit mettre en œuvre une procédure contradictoire<sup>53</sup>. Parmi les garanties prévues, et à la différence de l'état d'urgence, la loi SILT n'autorise pas l'assignation à résidence d'une personne dans un lieu d'habitation déterminé. Effectivement, le périmètre géographique de l'assignation ne peut être inférieur au territoire de la commune<sup>54</sup> et doit permettre à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle<sup>55</sup>. Par ailleurs, l'obligation de pointage est moins contraignante que celle applicable dans le cadre du régime de l'état d'urgence : une – et non trois – présentation par jour peut être prévue devant les services de police ou les unités de gendarmerie<sup>56</sup>.

Par-delà ces garanties de fond et de procédure, des contrôles juridictionnels *ex ante*, certes limités, sont prévus par la loi SILT.

## B. La consécration limitée de contrôles juridictionnels *ex ante*

En principe, les mesures de police administrative de la loi SILT et de l'état d'urgence sont mises en œuvre sans contrôle préalable d'un juge. Il y a cependant un tempérament et une exception.

Le tempérament concerne la fermeture des lieux de culte puisque l'arrêté préfectoral est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Si, dans ce délai, une personne intéressée a saisi le tribunal administratif d'un référé-liberté<sup>57</sup> audiencé, la mesure ne peut être exécutée d'office avant que le juge ait statué sur la demande<sup>58</sup>.

L'exception concerne les visites et saisies domiciliaires qui, à la différence des perquisitions administratives de l'état d'urgence, supposent l'intervention de l'autorité judiciaire *ex ante*. Le JLD du TGI de Paris intervient à trois niveaux :

– *primo*, les visites sont subordonnées à une autorisation du JLD du TGI de Paris<sup>59</sup> qui intervient ici en matière non répressive<sup>60</sup>. L'intervention de ce

51. Art. L. 228-6 du CSI.

52. *Ibid.*, art. L. 228-3, a.l. 1<sup>er</sup>.

53. *Ibid.*, art. L. 228-6.

54. *Ibid.*, art. L. 228-2, 1<sup>o</sup>.

55. *Ibid.*

56. *Ibid.*, art. L. 228-2, 2<sup>o</sup> et art. 6, 1<sup>o</sup>, de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 préc.

57. Art. L. 521-2 du code de justice administrative.

58. Art. L. 227-1, al. 3, du CSI.

59. *Ibid.*, art. L. 229-1, al. 1<sup>er</sup>. La compétence du TGI de Paris s'explique par la centralisation des affaires terroristes à Paris : art. 706-16 à 706-22 du CPP.

60. Art. L. 213-8 du code de l'organisation judiciaire.

magistrat du siège – nécessairement plus expérimenté puisqu’il s’agit d’un magistrat du premier grade ou hors hiérarchie<sup>61</sup> – s’explique en raison de ses fonctions sensibles en matière de protection des libertés :

– *secundo*, le JLD contrôle la visite qu’il a autorisée<sup>62</sup>. En particulier, l’OPJ présent sur les lieux l’informe du déroulement des opérations<sup>63</sup> ;

– *tertio*, lorsque des données relatives à la menace d’une particulière gravité pour la sécurité et l’ordre publics que constitue le comportement de la personne concernée ont été saisies, le JLD – et non le juge des référés du tribunal administratif comme dans le cadre de l’état d’urgence<sup>64</sup> – autorise ou non leur l’exploitation<sup>65</sup>.

L’intervention de l’autorité judiciaire est apparue aux yeux de certains comme une étrangeté, car ces visites et saisies s’effectuent dans un cadre de police administrative. Toutefois, cette intervention s’explique par l’atteinte portée à l’inviolabilité du domicile. En effet, si l’autorisation juridictionnelle de pénétrer dans un domicile n’est pas toujours nécessaire<sup>66</sup>, elle constitue cependant une garantie essentielle de la protection constitutionnelle de l’inviolabilité du domicile surtout en matière de police administrative. D’ailleurs, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil a relevé au titre des garanties nécessaires prévues par le législateur le fait que toutes les visites et saisies sont subordonnées à l’autorisation préalable du JLD<sup>67</sup>. Il reste que l’effectivité du contrôle réalisé par le JLD a pu être discutée tant par les parlementaires<sup>68</sup> que par les syndicats de magistrats<sup>69</sup>. Matériellement, les effectifs des JLD du TGI de Paris ont été renforcés : de 11 JLD en 2017, il y a actuellement 12 JLD. Du reste, il ressort du contrôle parlementaire qu’au 19 octobre 2018, 12,5 % des requêtes préfectorales (10 rejets sur 80 demandes<sup>70</sup>) ont été refusées par le JLD ce qui témoigne de ce que ce juge exerce effectivement son office.

61. Article 28-3, al. 1<sup>er</sup>, de l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

62. Art. L. 229-2, al. 5, du CSI.

63. *Ibid.*, art. L. 229-1, al. 4.

64. Art. 11, I, al. 7, de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 préc. Toutefois, « dès le 31 octobre 2017 », le juge judiciaire est compétent « pour autoriser, à la demande des autorités administratives, l’exploitation des données saisies dans le cadre d’une perquisition effectuée sous le régime antérieur aux dispositions de l’article L. 229-1 du Code de la sécurité intérieure » : Cass., crim., 14 novembre 2018, n° 18-80507.

65. Art. L. 229-5,-II du CSI.

66. Voir la décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*.

67. Cons. const., décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 précitée, § 60.

68. Voir, Éliane Assassi, *in* compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 18 juillet 2017.

69. Observations du Syndicat de la Magistrature (SM) sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 26 juillet 2017.

70. Données chiffrées fournies au Parlement par le ministre de l’Intérieur, précitées.

**En définitive**, en intégrant dans le droit commun des pouvoirs de police administrative destinés à prévenir la commission d'actes terroristes, le législateur s'est inscrit dans le prolongement de nombreuses lois justifiées par une sorte de « *légitime défense préventive* »<sup>71</sup> dans un contexte marqué par une menace terroriste durable. Il suffit de citer la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement<sup>72</sup> qui autorise le recours aux techniques de renseignement pour la prévention du terrorisme<sup>73</sup>. La lutte anti-terroriste se caractérise ainsi par la consécration d'un droit administratif policier largement dérogoire au droit commun de la police administrative. Sous ce regard, la banalisation de l'exception ne date pas de la loi Collomb.

---

71. Mireille Delmas-Marty, « Comment sortir de l'impasse ? », *RSC*, 2010, p. 107.

72. Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

73. Art. L. 801-1 et s. du CSI.