

Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1147 QPC du 11 juillet 2025, M. Azizbek K. [Procédure contradictoire asymétrique pour le contentieux de certains actes administratifs]

CONSTIT
Non conformité
11 juillet 2025

Sur la décision

Référence : Cons. const., 11 juil. 2025, n° 2025-1147 QPC

Décision n° 2025-1147 QPC

Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1147 QPC du 11 juillet 2025, M. Azizbek K. [Procédure contradictoire asymétrique pour le contentieux de certains actes administratifs]

Publication : JORF n°0161 du 12 juillet 2025, texte n° 64

Type de décision : Question prioritaire de constitutionnalité

Dispositif : Non conformité totale

Identifiant Légifrance : CONTEXT000051898922

Identifiant européen : ECLI:FR:CC:2025:2025.1147.QPC

Lire la décision sur le site de la juridiction

Sur les parties

Avocat(s) :

 Thomas LYON-CAEN  Paul MATHONNET  Lionel CRUSOE  Anne SEVAUX  Samy DJEMAOUN

Texte intégral

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 18 avril 2025 par le Conseil d'État (décision n° 501551 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour M. Azizbek K. par M^e Samy Djemaoun, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2025-1147 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe II de l'article L. 773-11 du code de justice administrative, dans sa rédaction issue de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;
- le code de justice administrative;
- la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour le requérant par M^e Djemaoun, enregistrées le 7 mai 2025;
- les observations présentées pour le Conseil national des barreaux, intervenant à l'instance, par M^e Thomas Lyon-Caen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour;

- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour l'association Ligue des droits de l'homme par la SCP Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour le syndicat des avocats de France par la SCP Anne Sevaux et Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 20 mai 2025 ;
- les secondes observations présentées pour le requérant par M^e Djemaoun, enregistrées le 21 mai 2025 ;
- les secondes observations en intervention présentées pour l'association Ligue des droits de l'homme par la SCP Spinosi, enregistrées le même jour ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu M^e Djemaoun, avocat au barreau de Paris, pour le requérant, M^e Lyon-Caen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le Conseil national des barreaux, M^e Lionel Crusoé, avocat au barreau de Paris, pour l'association Ligue des droits de l'homme, M^e Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le syndicat des avocats de France, et M. Benoît Camguilhem, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 1er juillet 2025 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le paragraphe II de l'article L. 773-11 du code de justice administrative, dans sa rédaction issue de la loi du 26 janvier 2024 mentionnée ci-dessus, prévoit : « Lorsque des considérations relevant de la sûreté de l'État s'opposent à la communication d'informations ou d'éléments sur lesquels reposent les motifs de l'une des décisions mentionnées au I du présent article, soit parce que cette communication serait de nature à compromettre une opération de renseignement, soit parce qu'elle conduirait à dévoiler des méthodes opérationnelles des services mentionnés aux articles L. 811-2 ou L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, l'administration peut, lorsque la protection de ces informations ou de ces éléments ne peut être assurée par d'autres moyens, les transmettre à la juridiction par un mémoire séparé en exposant les raisons impérieuses qui s'opposent à ce qu'elles soient versées au débat contradictoire. « Dans ce cas, la juridiction, qui peut alors relever d'office tout moyen et procéder à toute mesure d'instruction complémentaire en lien avec ces informations ou ces pièces, statue sur le litige sans soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni en révéler l'existence et la teneur dans sa décision. Lorsque les éléments ainsi communiqués sont sans lien avec les objectifs énoncés au premier alinéa du présent II, le juge informe l'administration qu'il ne peut en tenir compte sans qu'ils aient été versés au débat contradictoire. L'administration décide alors de les communiquer ou non ».

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

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

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

- Sur le fond :

5. Selon l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ». Sont garantis par cette disposition le droit à un procès équitable, les droits de la défense et le principe du contradictoire qui en est le corollaire.

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

7. Selon l'article L. 5 du code de justice administrative, pour l'instruction des affaires devant le juge administratif, les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes.

8. En application de l'article L. 773-11 du même code, le contentieux de certaines décisions administratives est soumis à une procédure dérogatoire lorsqu'elles sont fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme.

9. Les dispositions contestées de cet article prévoient que, lorsque des considérations relevant de la sûreté de l'État s'opposent à la communication d'informations ou d'éléments sur lesquels reposent les motifs de sa décision, l'administration peut, sous certaines conditions, les transmettre à la juridiction sans les verser au débat contradictoire. Dans ce cas, le juge statue sur le litige sans soumettre ces éléments au débat contradictoire ni en révéler l'existence et la teneur dans sa décision.

10. Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 26 janvier 2024 qu'en permettant de soustraire au débat contradictoire des informations ou éléments dont la communication serait de nature à compromettre une opération de renseignement ou à dévoiler les méthodes opérationnelles de certains services de renseignement, le législateur a entendu mettre en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, dont participe le secret de la défense nationale. Il a également poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

11. Toutefois, en premier lieu, ces dispositions permettent à l'administration de ne pas verser au débat contradictoire toute information ou tout élément sur lequel reposent les motifs d'une décision de dissolution d'association ou groupement de fait, d'interdiction de sortie du territoire, de contrôle administratif du retour sur le territoire national, de fermeture de lieux de culte, de mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, de gel des avoirs, d'interdiction administrative du territoire d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un pays tiers, de refus de visa de court ou long séjour, de refus d'entrée à la frontière, de refus ou de retrait de titre de séjour, de refus ou de cessation du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, d'expulsion, d'assignation à résidence en cas de report de l'éloignement, d'opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage, ou de refus de l'acquisition ou de la réintégration dans la nationalité française en cas de crimes et délits.

12. Ainsi, cette procédure dérogatoire s'applique à des mesures de police administrative qui sont susceptibles de porter atteinte aux droits des personnes concernées, notamment à la liberté d'association, à la liberté d'aller et de venir, à la liberté de conscience, au libre exercice des cultes, au droit d'expression collective des idées et des opinions, au droit au respect de la vie privée et au droit d'asile.

13. En second lieu, d'une part, si ces dispositions imposent à l'administration d'exposer au juge, par un mémoire séparé, les raisons impérieuses qui s'opposent à ce que les éléments communiqués soient versés au débat contradictoire, elles ne prévoient pas que ces raisons soient portées à la connaissance du justiciable. D'autre part, elles imposent, dès lors que ces éléments ne sont pas sans lien avec les objectifs de sûreté de l'État dont se prévaut l'administration, que la juridiction non seulement statue sans les soumettre au débat contradictoire et sans révéler leur teneur, mais en outre s'abstienne de révéler leur existence même dans sa décision.

14. Dans ces conditions, la personne peut se trouver privée de toute possibilité de connaître et, par conséquent, de contester les éléments ayant fondé la mesure administrative prise à son encontre. En outre, faute d'avoir connaissance de ce qui fonde la décision rendue par le juge, elle ne peut exercer utilement les voies de droit qui lui sont ouvertes.

15. Il résulte de tout ce qui précède qu'en prévoyant une telle dérogation au caractère contradictoire de la procédure devant le juge administratif, le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

16. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le paragraphe II de l'article L. 773-11 du code de justice administrative doit être déclaré contraire à la Constitution.

- Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

17. Selon le 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 ». 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. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de 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. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

18. En l'espèce, d'une part, aucun motif ne justifie de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de la publication de la présente décision. D'autre part, les décisions des juridictions prises, avant cette date, en vertu des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. – Le paragraphe II de l'article L. 773-11 du code de justice administrative, dans sa rédaction issue de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1er prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 18 de cette décision.

Article 3. – Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 juillet 2025, où siégeaient : M. Richard FERRAND, Président, M. Philippe BAS, M^{me} Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, M^{me} Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, François SÉNERS et M^{me} Laurence VICHNIEVSKY.

Rendu public le 11 juillet 2025.