



Commentaire

Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018

M. Farouk B.

(Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 4 décembre 2017 par le juge des référés du Conseil d'État (ordonnance n° 415740 du 1^{er} décembre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Farouk B. portant sur les articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure (CSI), dans leur rédaction issue de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Ces dispositions instaurent des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance que le ministre de l'intérieur peut prendre, aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, à l'encontre de certaines personnes. Dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, le Conseil constitutionnel a constaté que le champ de la QPC était limité à l'article L. 228-2 du CSI. Il a censuré les mots « *sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* » figurant à la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de cet article, les mots « *dans un délai d'un mois* » figurant à la première phrase de son dernier alinéa, et la deuxième phrase de ce même alinéa. Il a déclaré le reste de l'article L. 228-2 du CSI conforme sous deux réserves d'interprétation.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

1. – L'origine des dispositions contestées

Les dispositions contestées sont issues de l'article 3 de la loi précitée du 30 octobre 2017, qui crée un nouveau chapitre au sein du CSI, comprenant les articles L. 228-1 et suivants, intitulé « *Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance* ».

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le ministre de l'intérieur précisait que « *Ces obligations s'inspirent en partie de celles que la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, a*

prévues pour assurer le contrôle administratif des personnes de retour sur le territoire national après s'être rendues ou avoir tenté de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes »¹.

Ces mesures sont destinées à prendre le relais, en matière de lutte contre le terrorisme, de certaines mesures de police administrative mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence et, ainsi, en dotant l'État de prérogatives particulières lui permettant de faire face à une menace terroriste devenue pérenne, d'autoriser la sortie de l'état d'urgence : *« Si le péril imminent prend un caractère durable, en particulier avec le développement de nouvelles formes de terrorisme, il devient nécessaire, pour tenir compte de cette appréciation de la menace, de doter l'État de nouveaux instruments permanents de prévention et de lutte contre le terrorisme, en réservant les outils de l'état d'urgence à une situation exceptionnelle »².*

Ce point a été particulièrement discuté lors des débats parlementaires, certains parlementaires dénonçant *« la contradiction d'un texte qui, tout en ayant pour objectif la sortie de l'état d'urgence, l'incorpore, en fait, de manière définitive dans la loi ordinaire »³.*

L'objectif poursuivi par les dispositions contestées est d'*« opérer une surveillance des personnes répondant à de stricts critères législatifs liés au terrorisme dans des conditions assurant la proportionnalité de ces mesures »⁴, le dispositif ainsi instauré définissant « un régime juridique beaucoup plus strict que celui de la loi du 3 avril 1955, s'agissant à la fois des finalités que des personnes concernées »⁵. La question de l'articulation entre la sortie de l'état d'urgence et l'entrée en vigueur de la loi précitée du 30 octobre 2017, non abordée dans le texte, a été peu discutée lors de son adoption⁶.*

¹ Projet de loi n° 587 (Sénat – 2016-2017) de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, déposé au Sénat le 22 juin 2017, p. 7.

² *Ibid.*, p. 5.

³ M. le député Michel Castellani, JOAN, 1^{ère} séance du 26 septembre 2017, p. 2550.

⁴ Étude d'impact jointe au projet de loi n° 587 (Sénat – 2016-2017), préc., p. 77.

⁵ *Ibid.*, p. 78.

⁶ Voir cependant les propos tenus par M. Gérard Collomb, ministre de l'intérieur, en première lecture devant la commission des lois de l'Assemblée nationale : *« renouveler indéfiniment des mesures comme les assignations à résidence nous mènerait au-devant de graves difficultés car plusieurs de ces assignés finiraient par devenir "enragés" et prêts à tout plutôt que de vivre dans ces conditions. Assouplir le dispositif me paraît donc une mesure qui n'est en rien contradictoire avec la sécurité des Français »* ; il ajoute peu de temps après : *« nous all[ons] examiner chaque situation individuelle, de manière à pouvoir soit remettre la personne sous surveillance, soit l'en libérer »* (rapport n° 164 (Assemblée nationale – XV^e législature) de M. Raphaël Gauvain, déposé le 14 septembre 2017, p. 57).⁷ Amendement n° COM-41 présenté par le rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, rapporteur, le 10 juillet 2017.

Les dispositions contestées se sont vues conférer « *un caractère expérimental* »⁷. Vues comme « *particulièrement dérogatoires au droit commun [...] il est souhaitable de légiférer en la matière avec prudence afin d'éviter la pérennisation de dispositifs attentatoires aux libertés individuelles* »⁸. Elles sont assorties d'un terme extinctif, fixé initialement au 31 décembre 2021, ramené par voie d'amendement en commission des lois de l'Assemblée nationale au 31 décembre 2020⁹.

2. – Le dispositif prévu

a. – Les conditions de recours aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

Ces conditions sont prévues à l'article L. 228-1 du CSI, qui pose également les finalités desdites mesures. Celles-ci ont ainsi pour seule fin la prévention de la commission d'actes de terrorisme.

L'article pose deux conditions cumulatives quant aux personnes visées par ces mesures :

- des personnes pour lesquelles il existe « *des raisons sérieuses de penser* » que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ;
- des personnes qui :
 - soit entrent en relation de manière habituelle avec des personnes ou organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
 - soit soutiennent ou adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes.

Suivant les termes de l'étude d'impact de présentation du projet de loi, doit « *être apportée la preuve d'une radicalisation de l'intéressé à des fins terroristes constitutive d'une menace d'une particulière gravité* »¹⁰.

⁷ Amendement n° COM-41 présenté par le rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, rapporteur, le 10 juillet 2017.

⁸ *Ibid.*

⁹ Amendements n° CL 283, CL 84, CL 222.

¹⁰ Étude d'impact précitée, p. 79.

b. – Les modalités des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

Quatre types de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance peuvent être prononcées à l'encontre des personnes entrant dans le champ d'application de l'article L. 228-1 du CSI.

* La première est l'assignation à résidence définie à l'article L. 228-2 du CSI. Cette mesure recouvre :

- l'obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune (1°). Ce périmètre doit permettre à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et peut, pour cette raison, s'étendre aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ;
- l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une présentation quotidienne (2°) ;
- l'obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation (3°).

Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de trois mois. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. Ce critère reprend celui formulé par le Conseil constitutionnel, sous la forme d'une réserve d'interprétation, dans sa décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, pour les renouvellements d'assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence au-delà d'une durée de douze mois¹¹. Le Conseil d'État a considéré à cet égard que les éléments nouveaux ou complémentaires peuvent résulter de faits qui sont survenus antérieurement à la décision initiale mais ont été révélés postérieurement. Il a précisé que de tels faits peuvent résulter d'agissements de la personne concernée, de procédures judiciaires et même de décisions administratives, si elles sont fondées sur des éléments nouveaux par rapport à ceux qui ont justifié la première mesure d'assignation,¹².

La durée totale cumulée de ces obligations ne peut excéder douze mois.

¹¹ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyan I. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II)*, paragr. 17.

¹² Conseil d'État, Juge des référés, 31/10/2017, n°415277, cons. 4.

* La deuxième mesure est l'assignation à résidence avec placement sous surveillance électronique mobile (plus communément qualifié de « *placement sous bracelet électronique* »). Elle résulte de la combinaison de l'article L. 228-2 précité et de l'article L. 228-3 et répond aux mêmes conditions que l'assignation à résidence précitée à trois exceptions près :

– le placement sous bracelet électronique est subordonné à l'accord écrit de la personne ;

– il se substitue à l'obligation de présentation aux services de gendarmerie ou de police. Le bracelet électronique ne peut être utilisé pour localiser la personne, sauf lorsqu'elle a quitté son périmètre d'assignation ou en cas de fonctionnement altéré dudit dispositif ;

– le périmètre géographique d'assignation à résidence ne peut alors être inférieur au territoire du département.

* La troisième mesure est définie à l'article L. 228-4 du CSI. Elle est alternative à l'assignation à résidence. Elle recouvre deux obligations et une interdiction :

– une obligation de déclarer son domicile et tout changement de domicile ;

– une obligation de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé – ce dernier ne pouvant alors être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile ;

– une interdiction de paraître en certains lieux. Cette interdiction ne peut bien entendu inclure le domicile des personnes concernées. Elle doit aussi tenir compte de leur vie familiale et professionnelle.

Ces obligations peuvent être prononcées pour une première durée maximale plus longue, de six mois, mais dans la même limite maximale de douze mois.

* La dernière mesure, prévue à l'article L. 228-5 du CSI, est une interdiction de fréquenter certaines personnes. Elle peut s'ajouter aux mesures précédentes. L'interdiction n'est toutefois susceptible de porter que sur des personnes nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique. Elle peut être prononcée pour la même durée que les autres mesures de contrôle administratif et de surveillance.

L'ensemble de ces mesures doivent faire l'objet de décisions du ministre de l'intérieur écrites et motivées (article L. 228-6 du CSI).

L'article L. 228-7 du CSI prévoit que le fait de se soustraire aux obligations ainsi fixées est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

c. – Les recours à l'encontre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

En vertu de l'article L. 228-6 du CSI, le ministre de l'intérieur ou son représentant doit permettre à la personne concernée par la mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours à compter de la notification de la décision. Cette exigence ne joue pas pour le placement sous surveillance électronique mobile puisque, en tout état de cause, une telle mesure ne peut être prononcée qu'avec l'accord exprès de l'intéressé.

Les modalités d'exercice du recours contre ces décisions tiennent compte de leur durée particulière. Ainsi, la mesure d'assignation à résidence étant prononcée pour une durée de trois mois, renouvelable jusqu'à atteindre un an, la durée d'exercice du recours en annulation pour excès de pouvoir est réduite à un mois à partir de la notification de la décision, le tribunal administratif devant alors se prononcer dans un délai de deux mois seulement (dernier alinéa de l'article L. 228-2 du CSI).

À l'inverse, pour les interdictions de paraître ou de fréquenter, qui peuvent être prononcées pour une durée de six mois, le délai de recours de droit commun de deux mois à compter de la notification de la décision s'applique. Le juge administratif doit toutefois alors se prononcer dans un délai de quatre mois (dernier alinéa de l'article L. 228-4 du CSI).

Le législateur a prévu que les mesures de renouvellement puissent faire l'objet d'un recours suspensif. Toute décision de renouvellement doit en effet être notifiée à l'intéressé au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur. Si cette personne saisit le juge administratif d'un référé-liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative) dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, la mesure ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande. Conformément au droit commun, le juge des référés devra caractériser l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale pour ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale¹³. En vertu du même article L. 521-2, il devra en tout état de cause statuer dans un délai de quarante-huit heures, et rendra donc nécessairement sa décision avant l'entrée en vigueur du renouvellement.

¹³ Article L. 521-2 du code de justice administrative.

3. – Comparaison avec des dispositifs similaires de police administrative

L'assignation à résidence prévue par l'article L. 228-2 du CSI, qui s'inspire du dispositif prévu pour l'état d'urgence, n'est pas la seule mesure de ce type dans le droit commun. Deux dispositifs particuliers d'assignation à résidence administrative existent déjà, hors état d'urgence.

a. – Le contrôle administratif des retours sur le territoire national

Le contrôle administratif des retours sur le territoire national a été créé, à l'article L. 225-1 du CSI, par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Il prévoit que *« Toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français peut faire l'objet d'un contrôle administratif dès son retour sur le territoire national »*.

Il résulte en particulier de l'article L. 225-2 du même code que *« Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 225-1, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date certaine de son retour sur le territoire national, de :*

« 1° Résider dans un périmètre géographique déterminé permettant à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle normale et, le cas échéant, l'astreindre à demeurer à son domicile ou, à défaut, dans un autre lieu à l'intérieur de ce périmètre, pendant une plage horaire fixée par le ministre, dans la limite de huit heures par vingt-quatre heures ;

« 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois présentations par semaine, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés.

« Les obligations prévues aux 1° et 2° du présent article sont prononcées pour une durée maximale d'un mois, renouvelable deux fois par décision motivée ».

Le contrôle administratif des retours sur le territoire national est un dispositif plus rigoureux que celui de l'article L. 228-2 du même code dans ses modalités, puisqu'il peut être assorti d'une astreinte à domicile dans la limite de huit heures par vingt-quatre heures.

Toutefois, c'est un dispositif plus temporaire, puisqu'il n'est prononcé que pour une durée d'un mois, renouvelable jusqu'à trois mois seulement.

b. – Les dispositifs d'assignation à résidence des étrangers dépourvus de droit au séjour

La mesure d'assignation à résidence d'un étranger permet à l'autorité administrative d'astreindre ce dernier à résider dans les lieux qu'elle lui fixe et à se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie afin de contrôler le respect de cette mesure.

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) distingue principalement deux types de mesures d'assignation à résidence¹⁴ :

– l'assignation à résidence de longue durée (jusqu'à un an ou sans limite de durée dans certains cas), prévue à l'article L. 561-1 du CESEDA¹⁵. Celle-ci est prononcée à l'égard de l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement, lorsqu'il n'existe pas de perspective raisonnable d'éloignement ;

– l'assignation à résidence de courte durée (pour un délai maximum de quarante-cinq jours, renouvelable une fois), prévue à l'article L. 561-2 du CESEDA¹⁶. Celle-ci est prononcée à l'égard de l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement, lorsqu'il existe bien une perspective raisonnable d'éloignement, cette mesure ayant vocation à se substituer à une mesure de rétention.

L'article L. 561-1 du CESEDA prévoit que l'étranger astreint à résider dans les lieux fixés par l'autorité administrative doit se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie. Il doit également se présenter, lorsque l'autorité administrative le lui demande, aux autorités consulaires, en vue de la délivrance d'un document de voyage.

Par ailleurs, l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire peut être astreint à résider

¹⁴ Le CESEDA connaît d'autres types d'assignation à résidence, comme celle prononcée par le juge judiciaire sur le fondement de l'article L. 552-4 du CESEDA en substitution d'une mesure de rétention administrative, ou certaines modalités particulières de mise en œuvre de ces mesures, comme le placement sous bracelet électronique s'ajoutant à l'assignation à résidence, pour les étrangers frappés d'une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou à l'encontre desquels une mesure d'expulsion a été prononcée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste (article L. 571-3 du même code).

¹⁵ Auquel renvoient également les articles L. 523-3 à L. 523-5, dans le cas d'un étranger faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion.

¹⁶ Voir également les articles L. 552-4 et L. 552-5 du CESEDA, lorsque la mesure d'assignation à résidence est prononcée par le juge des libertés et de la détention saisi aux fins de prolongation de la rétention.

dans un lieu choisi dans l'ensemble du territoire de la République, quel que soit l'endroit où il se trouve.

4. – Comparaison avec des dispositifs similaires en procédure pénale

Dans le cadre des différentes infractions terroristes prévues aux articles 421-1 et suivant du code pénal, un contrôle judiciaire peut, sur le fondement de l'article 138 du code de procédure pénale (CPP), être ordonné par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention à l'encontre d'une personne mise en examen. En vertu de l'article 80-1 du CPP, peuvent seules faire l'objet d'une mise en examen, à peine de nullité, « *les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteur ou comme complice, à la commission des infractions dont il [le juge d'instruction] est saisi* ».

Une personne peut également être placée sous contrôle judiciaire dans l'attente de son procès en comparution immédiate ou dans le cadre d'une convocation par procès-verbal. Ce contrôle judiciaire est alors prononcé par le juge des libertés et de la détention, à la demande du procureur de la République devant lequel la personne a été déférée (article 394 et 396 du CPP).

Le contrôle judiciaire peut comprendre diverses obligations, notamment :

- ne pas sortir des limites territoriales déterminées par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention ;
- ne s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat ;
- ne pas se rendre en certains lieux ou ne se rendre que dans les lieux déterminés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention ;
- informer le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention de tout déplacement au-delà des limites déterminées ;
- se présenter périodiquement aux services, associations habilitées ou autorités désignés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention ;
- répondre aux convocations de toute autorité, de toute association ou de toute personne qualifiée désignée par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention et se soumettre, le cas échéant, aux mesures de contrôle portant sur ses activités professionnelles ou sur son assiduité à un enseignement ainsi qu'aux mesures socio-éducatives destinées à favoriser son insertion sociale et à prévenir le renouvellement de l'infraction ;

- s'abstenir de recevoir ou de rencontrer certaines personnes spécialement désignées par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, ainsi que d'entrer en relation avec elles, de quelque façon que ce soit¹⁷.

En outre, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention peut, sous réserve de l'accord ou à la demande de l'intéressé, prononcer une assignation à résidence avec surveillance électronique, à l'encontre du mis en examen qui encourt une peine d'emprisonnement correctionnel d'au moins deux ans ou une peine plus grave¹⁸. L'intéressé est alors contraint « à demeurer à son domicile ou dans une résidence fixée par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention et de ne s'en absenter qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat »¹⁹. Cette mesure est décidée par ordonnance motivée, après un débat contradictoire lorsque le magistrat ne statue pas sur une demande de mise en liberté²⁰. L'assignation à résidence est ordonnée pour une durée qui ne peut excéder six mois. Elle peut être prolongée pour une même durée selon ces mêmes modalités, sans que la durée totale du placement dépasse deux ans²¹.

B. - Origine de la QPC et question posée

Le requérant avait été assigné à résidence le 17 novembre 2015, en application des dispositions du décret du 14 novembre 2015 déclarant l'état d'urgence. Cette mesure d'assignation avait été régulièrement renouvelée jusqu'au 1^{er} novembre 2017 sur le fondement de la loi du 3 avril 1955. Le 31 octobre 2017, il s'était vu notifier une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, fondée sur l'article L. 228-2 du CSI, qu'il avait contestée par la voie du référé-liberté devant le juge administratif.

Le tribunal administratif de Toulouse, par ordonnance du 7 novembre 2017, avait rejeté son recours en référé-liberté. Le requérant avait alors formé appel devant le juge des référés du Conseil d'État. Dans le cadre de cet appel, il avait soulevé une QPC portant sur les articles L. 228-1 et L. 228-2 du CSI. Il faisait valoir qu'en n'instaurant pas de dispositions particulières pour l'application éventuelle des mesures prévues dans ces dispositions aux personnes ayant fait l'objet, sur le fondement des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, de décisions d'assignation à résidence renouvelées pour une durée totale d'au moins douze mois, le législateur était resté en deçà de sa compétence et que

¹⁷ Article 138 du code de procédure pénale.

¹⁸ Article 142-5, al. 1 du code de procédure pénale.

¹⁹ *Ibid.*, al. 2.

²⁰ Article 142-6 du code de procédure pénale.

²¹ Article 142-7 du code de procédure pénale.

cette incompétence négative affectait par elle-même les droits et libertés garantis par la Constitution, en particulier la liberté d'aller et venir.

Considérant que la question ainsi soulevée présentait un caractère sérieux, le juge des référés du Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel « *la question de la conformité à la Constitution des dispositions des articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure en tant qu'elles ne prévoient pas de régime particulier pour les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance susceptibles d'être prises à l'égard de personnes ayant fait l'objet de mesures d'assignation à résidence de longue durée sur le fondement de la loi du 3 avril 1955* ».

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

A. – Questions préalables

1. – La détermination des dispositions renvoyées

Le dispositif de l'ordonnance du Conseil d'État évoquait le renvoi de la QPC portant sur les dispositions des « *articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure en tant qu'elles ne prévoient pas de régime particulier pour les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance susceptibles d'être prises à l'égard de personnes ayant fait l'objet de mesures d'assignation à résidence de longue durée sur le fondement de la loi du 3 avril 1955* ».

Toutefois, le Conseil constitutionnel ne tient pas compte des renvois « *en tant que* », qui visent à limiter l'interrogation sur la conformité à la Constitution d'une disposition à un aspect seulement de cette dernière²². Par ailleurs, il incombe normalement à l'auteur de la question de déterminer précisément les dispositions qu'il conteste et au juge du filtre de ne transmettre la question qu'en tant qu'elle porte sur des dispositions applicables au litige. Toutefois, en l'espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que la mention des « *articles L. 228-1 et suivants* » pouvait être comprise comme recouvrant les articles L. 228-1 à L. 228-7 du CSI (paragr. 1).

2. – Les griefs du requérant et la restriction du champ de la QPC

La détermination du champ de la QPC s'opère exclusivement à partir des griefs du requérant et ne prend pas en compte ceux des intervenants.

²² Cf. par exemple, *décision n° 2016-610 QPC du 10 février 2017, Époux G. (Majoration de 25 % de l'assiette des contributions sociales sur les rémunérations et avantages occultes)*.

Le requérant soutenait qu'en ne prévoyant pas de dispositions transitoires particulières pour l'application éventuelle des articles L. 228-1 et L. 228-2 du CSI aux personnes ayant déjà fait l'objet d'assignations à résidence de plus de douze mois, dans le cadre de l'état d'urgence, sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, le législateur était resté en deçà de sa compétence et que cette incompétence négative affectait par elle-même les droits et libertés garantis par la Constitution, en particulier la liberté d'aller et de venir.

Compte tenu de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé, comme le proposait d'ailleurs le Premier ministre dans ses observations, que la QPC portait seulement sur l'article L. 228-2 du CSI (paragr. 10).

L'association intervenante contestait également les dispositions en cause en raison de l'incompétence négative dont se serait rendu coupable le législateur et de l'atteinte portée à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et familiale et au droit au recours effectif.

B. – La jurisprudence constitutionnelle

Suivant une jurisprudence constante, « *il appartient au législateur 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 toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration, et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* »²³.

Le Conseil rappelle ainsi que les mesures de police administrative « *susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties [...] doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* »²⁴.

²³ Voir en dernier lieu la décision n° 2017-674 QPC du 30 novembre 2017, *M. Kamel D. (Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion)*, paragr. 4.

²⁴ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 53.

1. – L’appréciation de l’interdiction administrative de sortie du territoire

Le Conseil constitutionnel s’est prononcé sur la mesure d’interdiction administrative de sortie du territoire dans sa décision n° 2015-490 QPC²⁵. Il l’a jugée conforme à la Constitution.

Selon une approche habituelle dans l’exercice de son contrôle sur des mesures de police administrative, il a successivement examiné les motifs justifiant cette mesure, les contraintes qu’elle recouvre et les garanties qui y sont apportées.

Il relève d’abord que ces mesures ne peuvent être mises en œuvre « *que pour des motifs liés à la prévention du terrorisme* ». Alors que le requérant contestait la précision des motifs ainsi retenus, le Conseil constitutionnel juge que ceux-ci sont « *expressément et précisément définis par les 1° et 2° de l’article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure* »²⁶. Le Conseil souligne à cet égard que la mesure doit faire l’objet d’une motivation écrite. Par ailleurs, il écarte l’argument du requérant sur la nécessité d’un contrôle préalable du juge en faisant valoir « *qu’aucune exigence constitutionnelle n’impose qu’une telle décision soit prononcée par une juridiction* »²⁷.

S’attachant ensuite à la contrainte exercée sur la personne objet de la mesure et aux garanties l’encadrant, le Conseil en retient trois. D’une part, la mesure est limitée dans le temps, puisque sa durée maximale est de six mois, renouvelable jusqu’à au plus deux ans. D’autre part, l’intéressé a la possibilité de faire valoir ses observations à l’administration avant chaque renouvellement de l’interdiction²⁸. Enfin, l’interdiction de sortie du territoire peut faire l’objet d’un recours dans les conditions du droit commun, au cours duquel il appartient au juge administratif de « *vérifier que la mesure est justifiée par la nécessité de prévenir les atteintes à l’ordre public visées par l’article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure et qu’elle ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d’aller et de venir* »²⁹.

2. – L’appréciation des mesures d’assignation à résidence

Le Conseil constitutionnel a également eu l’occasion de se prononcer sur trois types d’assignation à résidence :

²⁵ Décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, *M. Omar K. (Interdiction administrative de sortie du territoire)*.

²⁶ Décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, cons. 7.

²⁷ *Ibid*

²⁸ Décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, cons. 8.

²⁹ Décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, cons. 9.

- les assignations à résidence de courte durée (article L. 561-2 du CESEDA) se substituant à une mesure de rétention. Il s’agit des assignations à résidence susceptibles d’intervenir, en lieu et place d’une mesure de rétention, lorsque l’éloignement demeure une perspective raisonnable et que l’intéressé dispose de garanties de représentation suffisantes³⁰ ;
- les assignations à résidence de longue durée applicables à l’étranger faisant l’objet d’une interdiction du territoire ou d’un arrêté d’expulsion (article L. 561-1 du CESEDA)³¹ ;
- les assignations à résidence prononcées dans le cadre de l’état d’urgence à l’encontre de personnes à l’égard desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l’ordre publics³².

Il convient toutefois de souligner la spécificité de ces mesures : les deux premières visent des personnes dépourvues de droit au séjour dont il appartient par définition à l’État français de déterminer les possibilités de circulation sur son territoire. Les dernières sont applicables dans un cadre dérogatoire au droit commun, et visent à répondre à la gravité exceptionnelle de la menace qui a justifié l’état d’urgence.

* Le Conseil a observé que l’assignation à résidence d’étrangers pour une courte durée « *se substitue à une mesure de rétention dans des locaux ne relevant pas de l’administration pénitentiaire* » et qu’elle est « *placée sous le contrôle du juge administratif* », avant d’en conclure qu’elle ne porte donc pas d’atteinte disproportionnée à la liberté d’aller et de venir³³.

* Au regard de l’assignation à résidence sans limite de durée applicable à l’étranger faisant l’objet d’une interdiction du territoire ou d’un arrêté d’expulsion, le Conseil a précisé qu’en instaurant ce type d’assignation, « *le législateur a plus particulièrement entendu éviter que puisse librement circuler sur le territoire national une personne non seulement dépourvue de droit au séjour, mais qui s’est également rendue coupable d’une infraction ou dont la présence constitue une menace grave pour l’ordre public. Cette mesure est ainsi*

³⁰ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité*.

³¹ Décision n° 2017-674 QPC du 30 novembre 2017, *M. Kamel D. (Assignation à résidence de l’étranger faisant l’objet d’une interdiction du territoire ou d’un arrêté d’expulsion)*.

³² Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l’état d’urgence)* ; décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofïyan I. (Assignations à résidence dans le cadre de l’état d’urgence II)*.

³³ Décision n° 2011-631 DC précitée cons. 79.

motivée, à un double titre, par la sauvegarde de l'ordre public »³⁴. Il en a conclu qu'il « était loisible au législateur de ne pas fixer de durée maximale à l'assignation à résidence afin de permettre à l'autorité administrative d'exercer un contrôle sur l'étranger compte tenu de la menace à l'ordre public qu'il représente ou afin d'assurer l'exécution d'une décision de justice »³⁵.

Pour autant, le législateur doit assurer une conciliation équilibrée entre les différentes exigences constitutionnelles en cause.

La première exigence rappelée par le Conseil constitutionnel est que l'assignation à résidence ne s'étende pas au-delà de la menace qui la justifie : elle doit notamment cesser avec elle. Si le Conseil constitutionnel valide en conséquence l'assignation à résidence relative à un étranger sous arrêté d'expulsion, puisque le maintien de cet arrêté atteste de la persistance de la menace à l'ordre public, il censure en revanche l'assignation à résidence relative à un étranger condamné à une interdiction de territoire. Il juge en effet que « *si le placement sous assignation à résidence après la condamnation à l'interdiction du territoire français peut toujours être justifié par la volonté d'exécuter la condamnation dont l'étranger a fait l'objet, le législateur n'a pas prévu qu'au-delà d'une certaine durée, l'administration doive justifier de circonstances particulières imposant le maintien de l'assignation aux fins d'exécution de la décision d'interdiction du territoire »³⁶.*

Le Conseil constitutionnel indique également dans cette décision, pour la première fois, que « *la durée indéfinie de la mesure d'assignation à résidence en accroît la rigueur »³⁷. Ce constat le conduit à formuler une réserve d'interprétation : il incombe à « *l'autorité administrative de retenir des conditions et des lieux d'assignation à résidence tenant compte, dans la contrainte qu'ils imposent à l'intéressé, du temps passé sous ce régime et des liens familiaux et personnels noués par ce dernier »³⁸. Sous cette réserve, le Conseil juge alors que la faculté reconnue à l'autorité administrative de fixer le lieu d'assignation à résidence en tout point du territoire de la République ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir des étrangers en cause, ni à leur droit au respect à la vie privée ou à leur droit de mener une vie familiale normale³⁹.**

³⁴ Décision n° 2017-674 QPC précitée paragr. 8.

³⁵ *Ibid.*, paragr. 9.

³⁶ *Ibid.*, paragr. 10.

³⁷ *Ibid.*, paragr. 11.

³⁸ *Ibid.*,

³⁹ *Ibid.*, paragr. 12.

* Le Conseil constitutionnel a été saisi à deux reprises des dispositifs juridiques relatifs aux assignations à résidence rendues dans le cadre de l'état d'urgence.

Dans sa décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*⁴⁰ il a jugé conforme à la Constitution le dispositif qui lui était soumis.

Pour la première fois, il a jugé que la mesure d'assignation à résidence n'emporte pas, en elle-même, de privation de liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, mais que tel serait le cas si cette assignation s'accompagnait d'une astreinte à domicile d'une durée supérieure à douze heures⁴¹.

Puis le Conseil constitutionnel s'est attaché à la justification de la mesure et aux modalités de contrôle auxquelles elle est soumise.

Sur le premier point, il a relevé, d'une part, que cette mesure était subordonnée à la déclaration d'état d'urgence, qui répond à un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » ou à des « *événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* »⁴² et qu'elle devait cesser avec lui⁴³. D'autre part, il a constaté qu'elle ne pouvait être prononcée qu'à l'encontre d'une personne à l'égard de laquelle « *il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public* »⁴⁴.

Sur le second, il a rappelé que cette mesure de police administrative, placée sous le contrôle du juge administratif chargé d'en assurer un contrôle entier, doit être justifiée et proportionnée, dans ses modalités, « *aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* »⁴⁵.

Dans sa décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyan I.*, le Conseil constitutionnel s'est plus particulièrement penché sur la question de la durée des mesures d'assignation à résidence.

Il a tout d'abord jugé que « *La seule prolongation dans le temps d'une mesure d'assignation à résidence ordonnée dans les conditions prévues par l'article 6*

⁴⁰ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.* (*Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence*).

⁴¹ Décision n° 2015-527 QPC, paragr. 5 et 6.

⁴² Décision n° 2015-527 QPC, paragr. 11.

⁴³ Décision n° 2015-527 QPC, paragr. 13.

⁴⁴ Décision n° 2015-527 QPC, paragr. 11.

⁴⁵ Décision n° 2015-527 QPC, paragr. 12.

de la loi du 3 avril 1955 n'a toutefois pas pour effet de modifier sa nature et de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté », justiciable de l'article 66 de la Constitution⁴⁶.

Réitérant les mêmes observations que dans sa décision précédente, sur la justification de la mesure d'assignation à résidence et son articulation nécessaire avec l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel juge en revanche, que, « *au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie* »⁴⁷.

Ce faisant, le Conseil constitutionnel formule une triple réserve d'interprétation : la prolongation de l'assignation à résidence au-delà d'un an n'est possible qu'à l'encontre des individus les plus dangereux ; elle ne peut se fonder sur les seuls éléments produits précédemment pour justifier la mesure ; la durée et les conditions passées de l'assignation à résidence doivent être prises en compte.

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré l'intervention du Conseil d'État avant le prononcé de cette mesure d'assignation à résidence, pour un motif lié à la garantie des droits : « *les dispositions contestées attribuent au Conseil d'État statuant au contentieux la compétence d'autoriser, par une décision définitive et se prononçant sur le fond, une mesure d'assignation à résidence sur la légalité de laquelle il pourrait ultérieurement avoir à se prononcer comme juge en dernier ressort. Dans ces conditions, ces dispositions méconnaissent le principe d'impartialité et le droit à exercer un recours juridictionnel effectif* »⁴⁸.

3. – L'appréciation des autres mesures de police administrative dans le cadre de l'état d'urgence

Le Conseil constitutionnel est attentif à l'équilibre général du dispositif de police administrative qu'il contrôle.

⁴⁶ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, paragr. 7

⁴⁷ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, paragr. 17.

⁴⁸ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, paragr. 12.

Il a ainsi censuré de tels dispositifs, applicables en état d'urgence, qui n'offraient pas un cadre législatif suffisamment précis, en dépit de la garantie d'un contrôle juridictionnel. Dans sa décision n° 2017-635 QPC⁴⁹, il a jugé contraire à la Constitution la mesure d'interdiction de séjour prononcée dans le cadre de l'état d'urgence, alors même qu'elle présentait certaines des garanties évoquées par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2015-527 QPC pour l'assignation à résidence : adoptée dans le cadre de l'état d'urgence, elle cessait avec lui et elle était soumise au contrôle du juge administratif qui était susceptible d'en apprécier la justification et proportionnalité.

Pour autant, le Conseil a considéré que, « *en prévoyant qu'une interdiction de séjour peut être prononcée à l'encontre de toute personne " cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics", le législateur a permis le prononcé d'une telle mesure sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public* ». En outre, « *le législateur n'a soumis cette mesure d'interdiction de séjour, dont le périmètre peut notamment inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne visée, à aucune autre condition et il n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie* »⁵⁰. Cet élément distinguait notablement ce dispositif de celui de l'assignation à résidence, dont le régime juridique était beaucoup plus encadré.

Pour la même raison d'absence d'encadrement législatif, le Conseil a jugé contraire à la Constitution une première version du dispositif de perquisition administrative⁵¹.

Le Conseil constitutionnel exige également parfois, en fonction de la mesure ou de l'intérêt en cause, des garanties renforcées. Ainsi, s'il juge conforme à la Constitution, selon un contrôle très proche de celui auquel il a procédé pour les assignations à résidence, la mesure de perquisition administrative⁵², il censure la mesure de saisie de données qui l'accompagne au motif que « *ni cette saisie ni l'exploitation des données ainsi collectées ne sont autorisées par un juge, y*

⁴⁹ Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 *M. Emile L. (Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence)*.

⁵⁰ Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée.paragr.5 et 6

⁵¹ Cf., pour un mode de raisonnement proche, la décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016, *M. Georges F. et autre (Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II)*, paragr. 8, dans laquelle la censure est justifiée par le fait qu'« *en ne soumettant le recours aux perquisitions à aucune condition et en n'encadrant leur mise en œuvre d'aucune garantie, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée* ».

⁵² 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)*, cons. 8 à 12. Dans cette décision, le Conseil rappelle les circonstances de l'état d'urgence, les garanties prévues par le législateur et l'existence du contrôle juridictionnel de proportionnalité. Il y ajoute la possibilité d'une action en responsabilité contre l'État.

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 » Le Conseil estime 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* »⁵³.

B. – L'application à l'espèce

La rédaction des dispositions contestées était, pour partie, directement inspirée de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, ainsi qu'il ressort clairement du projet de loi⁵⁴. Le législateur a repris certaines des conditions énoncées par le Conseil relatives à ces dernières.

Toutefois, le Conseil constitutionnel devait pour la première fois se prononcer sur des mesures, inspirées de ces assignations à résidence, en droit commun et non plus dans le contexte de l'état d'urgence, à savoir « *en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » ou « *en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

Le Conseil constitutionnel se trouvait ainsi face à un territoire jurisprudentiel relativement vierge, dont il lui appartenait de préciser la mesure.

* S'attachant aux normes constitutionnelles en cause, le Conseil constitutionnel a réitéré ses formulations habituelles, applicables en matière de droit commun⁵⁵, relatives à la conciliation que le législateur peut opérer entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et les autres droits et libertés constitutionnellement garantis, en l'espèce la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale (paragr. 12). Il a également rappelé les exigences qui s'attachent au droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 13).

⁵³ 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)*, cons. 14.

⁵⁴ Voir par exemple p. 41 de l'exposé des motifs du projet de loi précité n° 587 (Sénat – 2016-2017) : « *le critère de la nécessité d'éléments nouveaux ou complémentaires est directement emprunté à la décision du Conseil constitutionnel relative au renouvellement des assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence d'une durée cumulée supérieure à un an (Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017)* ».

⁵⁵ Formulations qui se distinguent de celles applicables en matière d'état d'urgence (cf. 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)*, paragr. 3) ou de mesure relatives aux étrangers (cf. 2017-674 QPC, paragr. 4).

* Puis, relevant que les mesures en cause portent atteinte aux exigences constitutionnelles précitées (paragr. 14), le Conseil constitutionnel a successivement examiné la finalité et le champ d'application des dispositions contestées, la portée de cette atteinte, en distinguant ses conséquences matérielles et sa durée, et, enfin, le contrôle juridictionnel auquel elle est soumise.

S'agissant de la finalité et des conditions de recours à la mesure prévue par les dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a souligné que les conditions fixées par le législateur sont cumulatives, le ministre de l'intérieur devant à la fois prouver la menace, laquelle doit nécessairement être en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme, et établir les éléments relatifs à la radicalisation de l'individu faisant l'objet de la mesure (par ses fréquentations ou son attitude militante). Le Conseil constitutionnel a jugé que ces conditions, qui sont fixées à l'article L. 228-1 du CSI sont définies avec précision (paragr. 15).

S'agissant des conditions matérielles de l'assignation à résidence, le Conseil constitutionnel a pris en compte les garanties prévues par le législateur : le périmètre de l'assignation à résidence ne peut être inférieur à celui de la commune de résidence et doit être compatible avec la vie professionnelle et familiale de l'intéressé (paragr. 16). L'obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie est limitée à une présentation quotidienne. Ces garanties sont renforcées par rapport à celles prévues pour l'assignation « *état d'urgence* », qui peut notamment recouvrir une astreinte à domicile de moins de douze heures. En outre, elles intègrent, s'agissant de la prise en compte de la vie professionnelle et familiale des intéressés, des exigences formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée n° 2017-674 QPC, *Kamel D.*, relative à l'assignation à résidence des étrangers.

* Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'avait pas fixé de limite de durée aux assignations à résidence qu'il avait contrôlées. Toutefois, il avait à chaque fois analysé la prolongation de la mesure comme une aggravation de l'atteinte portée aux droits et libertés des personnes placées sous ce régime, justifiant des garanties supplémentaires.

Ainsi, pour les assignations à résidence « *état d'urgence* », s'il a jugé que « *la seule prolongation dans le temps d'une mesure d'assignation à résidence ordonnée dans les conditions prévues par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 n'a toutefois pas pour effet de modifier sa nature et de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté* », il a aussi formulé une réserve d'interprétation tirant des conséquences de la durée, au-delà de douze mois, de l'assignation à résidence : « *au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne*

saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie »⁵⁶.

De la même manière, si le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2017-674 QPC, *M. Kamel D.*, qu'il « *était loisible au législateur de ne pas fixer de durée maximale à l'assignation à résidence afin de permettre à l'autorité administrative d'exercer un contrôle sur l'étranger compte tenu de la menace à l'ordre public qu'il représente ou afin d'assurer l'exécution d'une décision de justice* », il a aussi considéré que « *la durée indéfinie de la mesure d'assignation à résidence en accroît la rigueur* » et que, dès lors, « *il appartient à l'autorité administrative de retenir des conditions et des lieux d'assignation à résidence tenant compte, dans la contrainte qu'ils imposent à l'intéressé, du temps passé sous ce régime et des liens familiaux et personnels noués par ce dernier* »⁵⁷.

Une étape supplémentaire est franchie dans la décision commentée. En effet, le Conseil constitutionnel juge que, « *compte tenu de sa rigueur* », la mesure d'assignation à résidence prévue par les dispositions contestées « *ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois* » (paragr. 17).

Cette réserve d'interprétation rend compte de plusieurs éléments.

D'une part, la mesure d'assignation à résidence est une mesure « *de droit commun* », hors état d'urgence, ce qui justifie l'édiction de garanties supplémentaires. D'autre part, cette mesure présente, pour ceux auxquels elle s'applique, qui disposent d'une liberté complète d'aller et venir sur le territoire et ne sont pas mis en cause pour une infraction, une contrainte forte, ce que traduit l'expression « *compte tenu de sa rigueur* ». Enfin, la nécessité de fixer un terme à la mesure, indépendamment de la persistance de la menace, avait elle-même été reconnue par le législateur, qui avait prévu une telle durée totale

⁵⁶ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 précitée, paragr. 7 et 17.

⁵⁷ Décision n° 2017-674 QPC du 30 novembre 2017 précitée, paragr. 9 et 11.

maximale de douze mois (le Conseil d'État avait d'ailleurs défendu dans son avis sur le projet de loi une durée maximale plus courte, de six mois⁵⁸).

Une telle réserve d'interprétation emporte aussi plusieurs conséquences.

D'une part, en visant le cumul « *de manière continue ou non* », le Conseil constitutionnel juge que la durée maximale s'applique non seulement pour une même mesure, continûment renouvelée, mais aussi pour plusieurs mesures d'assignation à résidence, prononcées de manière discontinue, au fil du temps. D'autre part, le Conseil souligne que, quelle que soit la gravité de la menace qui la justifie, une telle mesure de police administrative ne peut se prolonger aussi longtemps que dure cette menace. L'assignation à résidence n'est pas une mesure de surveillance et de contrôle à laquelle l'État est assuré de toujours pouvoir recourir. Ce dernier ne se trouve pas pour autant démuné pour parer à la menace, si elle persiste, puisqu'il peut recourir à ses pouvoirs généraux de renseignement et de surveillance ou, si les conditions sont réunies, traiter la menace par la voie judiciaire.

* Enfin, le Conseil constitutionnel s'est attaché au contrôle juridictionnel de la mesure.

Le législateur a prévu deux dispositifs.

Le premier correspondait à un recours pour excès de pouvoir assorti de modalités spécifiques, puisque le délai de recours était réduit à un mois, contre deux habituellement, en contrepartie de l'obligation faite au juge administratif de se prononcer en deux mois seulement. Prenant une nouvelle fois en considération « *l'atteinte qu'une telle mesure porte aux droits de l'intéressé* », le Conseil constitutionnel a jugé qu'en « *limitant à un mois le délai dans lequel l'intéressé peut demander l'annulation de cette mesure et en laissant ensuite au juge un délai de deux mois pour statuer* » le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences en cause (paragr. 18). Le Conseil a par conséquent censuré ces deux dispositions et formulé une réserve d'interprétation destinée à prévoir, au nom du droit à un recours juridictionnel effectif, que le juge administratif soit tenu de statuer dans de brefs délais.

Il avait déjà formulé une telle réserve à propos du recours devant le juge judiciaire en matière d'hospitalisation sans consentement⁵⁹, s'agissant non d'une

⁵⁸ Avis n° 393348 du Conseil d'État sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, du 15 juin 2017, paragraphe 10.

⁵⁹ Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, Mlle Danielle S. (*Hospitalisation sans consentement*), cons. 39 : « *s'agissant d'une mesure privative de liberté, le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge*

restriction à la liberté d'aller et de venir, mais d'une privation de liberté. Par cette réserve, le Conseil constitutionnel a entendu conférer plus d'effectivité au recours prévu par le législateur en lui permettant d'aboutir en temps utile, bien avant que l'assignation à résidence arrive elle-même, le cas échéant, à son terme. Une telle réactivité du contrôle juridictionnel est loin d'être inédite, puisque, par exemple, en matière de contrôle judiciaire, le juge d'instruction doit statuer sur la demande de mainlevée dans un délai de cinq jours⁶⁰.

Le second dispositif de recours juridictionnel prévu par le législateur était propre aux décisions de renouvellement de la mesure d'assignation à résidence, puisqu'il permettait d'agir en référé-liberté contre ces décisions, dès leur notification, cinq jours avant leur entrée en vigueur. Le Conseil constitutionnel a toutefois constaté que cette voie de recours est limitée au contrôle « *des atteintes graves et manifestement illégales* ». Or, pour le Conseil, « *en permettant que la mesure contestée soit renouvelée au-delà de trois mois sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne en cause, sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » (paragr. 19), ce qui emporte la censure des dispositions correspondantes.

Au cours des débats parlementaires, la question d'un contrôle juridictionnel préalable à l'édition de la mesure d'assignation à résidence s'était posée. La procédure judiciaire en fournit d'ailleurs plusieurs exemples, notamment en matière de contrôle judiciaire. Le Conseil constitutionnel n'a cependant pas consacré une telle exigence : la gravité de la menace peut justifier que l'administration prenne une telle mesure d'assignation à résidence sans y être préalablement autorisée par un juge. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs déjà implicitement jugé en ce sens pour l'assignation à résidence « *état d'urgence* », puisqu'il avait déclaré conforme à la Constitution, dans ces deux décisions précitées n° 2015-527 et n° 2017-624 QPC.

En revanche, dans la décision commentée, distinguant l'édition de la mesure et son renouvellement, il a jugé que le renouvellement d'une mesure d'assignation à résidence « *de droit commun* » doit pouvoir faire l'objet d'une contestation préalable devant le juge.

judiciaire soit tenu de statuer sur la demande de sortie immédiate dans les plus brefs délais compte tenu de la nécessité éventuelle de recueillir des éléments d'information complémentaires sur l'état de santé de la personne hospitalisée ».

⁶⁰ Article 140 du CPP.

Le législateur ayant prévu que le recours a un effet suspensif, la suppression, du fait de la censure du Conseil constitutionnel, de la référence à l'article L. 521-2 du CJA, qui impose au juge de se prononcer dans un délai de 48 heures, emportait comme conséquence, sauf à ce que le juge administratif parvienne à effectuer un examen complet de la régularité et du bien-fondé de la décision de renouvellement dans un tel délai, de différer l'entrée en vigueur de la décision de renouvellement et l'interruption de l'assignation à résidence. Jugeant que l'abrogation immédiate des dispositions en cause était ainsi susceptible de présenter des conséquences manifestement excessives, le Conseil constitutionnel en a reporté l'effet au 1^{er} octobre 2018, afin de permettre au législateur d'y remédier (paragr. 26)

* La dernière question qui se posait au Conseil constitutionnel était celle de l'absence de dispositions transitoires relatives à la succession, pour une même personne, d'assignation à résidence « *état d'urgence* » et d'assignation à résidence « *de droit commun* ».

Pour écarter ce grief, le Conseil a considéré que la mesure prévue par les dispositions contestées ne répond pas aux mêmes conditions que celle prévue dans le cadre de l'état d'urgence et qu'elle n'a pas non plus la même portée (paragr. 22). Même si l'instauration de l'assignation à résidence prévue à l'article L. 228-2 du CSI a pour objet de basculer dans le droit commun, sous une forme moins contraignante, une mesure de l'état d'urgence, l'une et l'autre de ces deux mesures obéissent à des logiques distinctes et ne sont pas fongibles l'une dans l'autre. L'état d'urgence est un régime exorbitant, soumis à des conditions très spécifiques et exceptionnelles. Le législateur n'était donc pas tenu d'organiser les modalités de leur succession éventuelle.

À l'issue de cet examen, après les censures partielles précitées et sous les deux réserves qu'il a énoncées, le Conseil constitutionnel a jugé le reste de l'article L. 228-2 du CSI conforme à la Constitution.