

Décision n° 2017-674 QPC
du 1^{er} décembre 2017

(M. Kamel DAOUDI)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 20 septembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 411774 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Kamel DAOUDI par Me Bruno Vinay, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-674 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la dernière phrase du huitième alinéa et de la troisième phrase du neuvième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

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 l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code pénal ;
- la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France ;
- 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 la SCP Fabiani Luc-Thaler Pinatel, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 11 octobre 2017 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 12 octobre 2017 ;

– les observations en intervention présentées pour l'association Gisti par la SCP Sevaux et Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 12 octobre 2017 ;

– les observations en intervention présentées pour la Ligue des droits de l'Homme par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 12 octobre 2017 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me François Pinatel, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le requérant, Me Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour l'association Gisti, partie intervenante, Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la Ligue des droits de l'Homme, partie intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 22 novembre 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. L'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de la loi du 7 mars 2016 mentionnée ci-dessus, permet à l'autorité administrative d'assigner à résidence, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de la mesure d'éloignement dont il fait l'objet, l'étranger qui justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français, de regagner son pays d'origine ou de se rendre dans un autre pays. La durée maximale de la mesure d'assignation à résidence est de six mois, renouvelable une fois. Par exception, la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1, applicable aux étrangers devant être reconduits à la frontière en raison d'une interdiction judiciaire du territoire ou d'un arrêté d'expulsion, prévoit :

« La durée de six mois ne s'applique ni aux cas mentionnés au 5° du présent article, ni à ceux mentionnés aux articles L. 523-3 à L. 523-5 du présent code ».

2. La troisième phrase du neuvième alinéa de ce même article prévoit :

« L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire prononcés en tout point du territoire de la République peut, quel que soit l'endroit où il se trouve, être astreint à résider dans des lieux choisis par l'autorité administrative dans l'ensemble du territoire de la République ».

3. Le requérant, rejoint par les associations intervenantes, reproche aux dispositions contestées de ne pas fixer de limite de durée à l'assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire du territoire et de ne pas prévoir un réexamen périodique de sa situation ni un recours effectif contre la décision d'assignation. Il en résulterait une méconnaissance de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du droit à une vie familiale normale. Les associations intervenantes font également valoir à ce titre une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif. Avec le requérant, elles dénoncent par ailleurs la violation du droit au respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale que constituerait la possibilité reconnue à l'administration de changer discrétionnairement le lieu d'assignation à résidence de l'étranger. Selon le requérant et la Ligue des droits de l'Homme, faute d'avoir suffisamment défini les modalités de la mesure d'assignation à résidence, le législateur aurait également méconnu sa compétence dans des conditions affectant la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale. Le requérant et les associations intervenantes font par ailleurs valoir que, compte tenu de la durée indéfinie et des modalités de l'assignation à résidence prévue par les dispositions contestées, ces dernières porteraient à la liberté individuelle une atteinte contraire à l'article 66 de la Constitution. Enfin, l'association Gisti reproche aux dispositions contestées de méconnaître le principe d'égalité devant la loi, dans la mesure où elles traitent différemment, s'agissant de la durée de l'assignation à résidence, l'étranger qui doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction judiciaire du territoire français ou d'un arrêté d'expulsion, et l'étranger qui doit l'être à un autre titre.

— Sur le fond :

En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir, de l'atteinte au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale :

4. Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. 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.

5. La dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet à l'autorité administrative d'assigner à résidence, sans limite de durée, un étranger faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire ou d'un arrêté d'expulsion, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation de quitter le territoire. La troisième phrase du neuvième alinéa du même article permet également à cette autorité de fixer en tout point du territoire les lieux d'assignation à résidence des étrangers en cause ou de ceux sous le coup d'une interdiction administrative de séjour, quel que soit l'endroit où ils se trouvent.

6. En vertu de l'article L. 521-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, seuls les étrangers dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion. En application de l'article 131-30 du code pénal, la peine d'interdiction du territoire, prononcée à titre principal ou complémentaire, entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion.

7. En premier lieu, d'une manière générale, l'objet de la mesure d'assignation à résidence prévue par l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est, d'une part, de garantir la représentation de l'étranger soumis à une mesure d'éloignement du territoire, et, d'autre part, d'organiser les conditions de son maintien temporaire sur le territoire français, alors qu'il n'a pas de titre l'autorisant à y séjourner, en tenant compte des troubles à l'ordre public que ce maintien est susceptible d'occasionner.

8. En prévoyant que sont susceptibles d'être placés sous le régime d'assignation à résidence prévu à l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sans limite de temps, les étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une peine d'interdiction du territoire, 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 motivée, à un double titre, par la sauvegarde de l'ordre public.

9. 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.

10. D'une part, le maintien d'un arrêté d'expulsion, en l'absence de son abrogation, atteste de la persistance de la menace à l'ordre public constituée par l'étranger. En revanche, 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. Dès lors, les mots « *au 5° du présent article* » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir. Ils doivent donc être déclarés contraires à la Constitution.

11. D'autre part, la durée indéfinie de la mesure d'assignation à résidence en accroît la rigueur. 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. Sous cette réserve, le reste de la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne porte pas d'atteinte disproportionnée aux droits et libertés mentionnés ci-dessus et le grief tiré de leur méconnaissance, pour ce qui concerne ces dispositions, doit donc être écarté.

12. En second lieu, d'une part, compte tenu des restrictions qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect à la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale pour des étrangers dont le séjour n'est pas régulier et qui sont sous le coup d'une mesure d'éloignement et, d'autre part, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, pour les assignations à résidence sans limite de durée, 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 aux droits mentionnés ci-dessus. Le grief tiré de leur méconnaissance doit donc, sous cette réserve, être également écarté pour ce qui concerne ces dispositions.

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

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

14. En vertu de la première phrase du neuvième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'étranger assigné à résidence doit se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie. Les dispositions contestées de la troisième phrase du même alinéa prévoient que l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction administrative ou judiciaire du territoire peut, quel que soit l'endroit où il se trouve, être astreint à résider dans des lieux choisis par l'autorité administrative. En vertu de la dernière phrase du même alinéa, l'étranger qui présente une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public peut, sur ordre de l'autorité administrative, être conduit jusqu'aux lieux d'assignation par les services de police ou de gendarmerie.

15. En premier lieu, si la mesure d'assignation à résidence est susceptible d'inclure une astreinte à domicile, la plage horaire de cette dernière ne saurait dépasser douze heures par jour sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, contraire aux exigences de l'article 66 de la Constitution, dans la mesure où elle n'est pas soumise au contrôle du juge judiciaire.

16. En second lieu, la seule prolongation dans le temps d'une telle mesure d'assignation à résidence n'a pas pour effet de modifier sa nature et de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté.

17. Il résulte de ce qui précède, que, sous la réserve énoncée au paragraphe 15, tant par son objet que par sa portée, la mesure d'assignation à résidence prévue par l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne comporte pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution. Le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit donc être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif :

18. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif.

19. L'arrêté d'assignation à résidence instauré par les dispositions contestées peut faire l'objet d'un recours dans les conditions du droit commun. En particulier, l'absence de décision de renouvellement de l'assignation à résidence n'empêche pas l'étranger concerné de solliciter la levée de l'assignation et voir ainsi sa situation réexaminée à cette occasion. L'intéressé peut notamment contester les modalités de l'assignation à résidence et obtenir, le cas échéant, un amoindrissement de la rigueur qui lui est imposée.

20. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité :

21. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

22. En soumettant les étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion à une mesure d'assignation à résidence sans limite de temps, le législateur a traité différemment des autres étrangers les personnes qui, compte tenu de la gravité de la menace que leur présence constitue pour l'ordre public, sont placées dans une situation différente. Cette différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté.

23. Il résulte de tout ce qui précède que, à l'exception des mots « *au 5° du présent article* » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et sous les réserves énoncées aux paragraphes 11, 12 et 15, les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

24. 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.

25. Le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement. Il ne lui appartient pas d'indiquer les modifications qui doivent être retenues pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée. En l'espèce, l'abrogation immédiate des mots « *au 5° du présent article* » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers aurait des conséquences manifestement excessives. Par suite, il y a lieu de reporter au 30 juin 2018 la date de l'abrogation de ces dispositions.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les mots « *au 5° du présent article* » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, sont contraires à la Constitution.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution :

- sous les réserves énoncées aux paragraphes 11 et 15, le reste de la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans cette même rédaction ;
- sous les réserves énoncées aux paragraphes 12 et 15, la troisième phrase du neuvième alinéa du même article L. 561-1, dans cette même rédaction.

Article 3. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 25 de cette décision.

Article 4. – 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 30 novembre 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 1^{er} décembre 2017.