



Commentaire

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

M. Kamel D.

(Assignment à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 septembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 411774 du 20 septembre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Kamel D. portant sur la dernière phrase du huitième alinéa et 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 (CESEDA).

Ces dispositions sont relatives à l'assignation à résidence d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement qui justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français, de regagner son pays d'origine ou de se rendre dans aucun autre pays. Elles prévoient que, dans ce cas, pour les étrangers condamnés à une interdiction judiciaire du territoire ou faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, l'assignation à résidence peut se prolonger au-delà de six mois. Elles autorisent également l'autorité administrative à contraindre ces étrangers, ainsi que ceux faisant l'objet d'une interdiction administrative du territoire, à déplacer leur lieu de résidence dans l'ensemble du territoire de la République, en métropole ou outre-mer.

Dans sa décision n° 2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017, le Conseil constitutionnel a censuré les mots « *au 5° du présent article* » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du CESEDA, en reportant au 30 juin 2018 la date de leur abrogation. Il a déclaré conforme à la Constitution le reste des dispositions, sous deux réserves d'interprétation.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation

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 et de gendarmerie afin de contrôler le respect de cette mesure.

Elle a été instaurée par l'ordonnance du 2 novembre 1945¹ à l'égard de l'étranger faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion qui justifiait être dans l'impossibilité de quitter le territoire français. La loi du 16 juin 2011² est venue élargir la possibilité d'assignation à résidence à tout étranger devant être éloigné du territoire français. Cette mesure fut érigée en véritable alternative au placement en rétention³.

Le CESEDA distingue aujourd'hui principalement deux types de mesures d'assignation à résidence⁴ :

- l'assignation à résidence de longue durée (jusqu'à un an ou plus dans certains cas), prévue par l'article L. 561-1, où figurent les dispositions objet de la QPC. Cette assignation à résidence de longue durée est prononcée lorsqu'il n'existe pas de perspective raisonnable d'éloignement de l'étranger ;
- l'assignation à résidence de courte durée (pour un délai maximum de quarante-cinq jours, renouvelable une fois), prévue par l'article L. 561-2, prononcée lorsqu'il existe bien une telle perspective raisonnable d'éloignement.

1. – Les conditions de l'assignation à résidence de longue durée (article L. 561-1 du CESEDA)

L'assignation à résidence de longue durée vise à répondre à la situation dans laquelle un étranger soumis à une obligation de quitter le territoire français, de regagner son pays d'origine ou de se rendre dans un autre pays, est dans l'impossibilité d'y satisfaire à moyen ou long terme.

Elle s'applique aux étrangers se trouvant dans les situations suivantes :

- ceux faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sans délai ou dont le délai de départ volontaire est expiré (1° de l'article L. 561-1) ;
- ceux qui doivent être remis aux autorités d'un État membre de l'Union européenne sur le fondement de la convention de Schengen ou qui doivent être

¹ Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

² Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

³ Voir l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, n° 2400, déposé le 31 mars 2010 à l'Assemblée nationale.

⁴ 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).

transférés vers l'État responsable de leur demande d'asile, conformément au règlement européen « Dublin » (2° de l'article L. 561-1) ;

– ceux qui doivent être reconduits à la frontière en application de l'article L. 531-3 du CESEDA, qui autorise cette reconduite lorsque l'intéressé a fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission par un autre État partie à la convention Schengen (3° de l'article L. 561-1) ;

– ceux qui doivent être reconduits à la frontière en exécution d'une interdiction de retour ou d'une interdiction de circulation sur le territoire français (4° de l'article L. 561-1) ;

– ceux qui doivent être reconduits à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal (5° de l'article L. 561-1) ;

– ceux qui doivent être reconduits à la frontière en exécution d'une interdiction administrative du territoire (6° de l'article L. 561-1).

2. – Les modalités de l'assignation à résidence

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 dans un lieu choisi dans l'ensemble du territoire de la République, quel que soit l'endroit où il se trouve (troisième phrase de l'alinéa 9 de l'article L. 561-1, objet de la QPC).

Des dispositions réglementaires, aux articles R. 561-1 du CESEDA et suivants, viennent préciser ces modalités.

La compétence pour assigner un étranger à résidence appartient au préfet de département et, à Paris, au préfet de police⁵, exception faite des étrangers soumis à une interdiction administrative du territoire, pour lesquels le ministre de l'intérieur est compétent⁶.

⁵ Article R. 561-1 du CESEDA.

⁶ Article R. 561-1-1 du CESEDA.

Conformément à l'article R. 561-2, l'autorité administrative détermine « *le périmètre dans lequel l'étranger assigné à résidence [...] est autorisé à circuler* ». Elle lui désigne « *le service auquel il doit se présenter, selon une fréquence qu'il fixe dans la limite d'une présentation par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et les jours fériés ou chômés* ». Une dérogation est prévue pour l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion : l'autorité administrative peut alors « *fixer à quatre au plus le nombre de présentations quotidiennes. Elle peut en outre désigner à l'étranger une plage horaire pendant laquelle il doit demeurer dans les locaux où il est assigné à résidence, dans la limite de dix heures consécutives par vingt-quatre heures* ».

Par ailleurs, l'étranger peut être tenu de remettre à l'autorité administrative l'original de son passeport et de tout autre document d'identité ou de voyage en sa possession en échange d'un récépissé valant justification d'identité sur lequel est portée la mention de l'assignation à résidence⁷.

Enfin, l'assignation à résidence peut être assortie d'une autorisation de travail⁸.

La loi prévoit des sanctions en cas de méconnaissance de la mesure d'assignation à résidence. Si l'étranger n'a pas rejoint dans les délais prescrits la résidence qui lui est assignée ou, ultérieurement, a quitté cette résidence sans autorisation de l'autorité administrative, il est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans⁹. Par ailleurs, si l'étranger qui doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction administrative du territoire n'a pas respecté les obligations de présentation aux services de police et aux unités de gendarmerie, il est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an.

3. – Les dispositions contestées

a. – Les assignations à résidence sans limite de durée (dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du CESEDA)

Initialement, l'assignation à résidence était prévue sans limite de durée¹⁰.

La loi du 16 juin 2011 a instauré un premier encadrement en prévoyant que l'assignation de longue durée est prise pour un délai de six mois renouvelable

⁷ Article R. 561-3 du CESEDA.

⁸ Article R. 561-4 du CESEDA.

⁹ Article L. 624-4 du CESEDA.

¹⁰ Avant l'adoption de la loi précitée du 16 juin 2011, les dispositions relatives à l'assignation à résidence se trouvaient à l'article L. 513-4 du CESEDA.

une ou plusieurs fois. La loi du 7 mars 2016 a renforcé cet encadrement en supprimant la possibilité de renouvellements multiples.

Depuis cette dernière loi, en principe, le délai maximum pendant lequel une personne peut être assignée à résidence sur le fondement de l'article L. 561-1 du CESEDA est de six mois, renouvelable une fois.

Cependant, l'article L. 561-1 prévoit que l'assignation de longue durée peut être prononcée pour une durée plus longue, sans que la loi fixe un plafond, dans deux cas :

- lorsque l'étranger doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal (cas prévu au 5° de l'article L. 561-1 du CESEDA) ;
- lorsque l'étranger fait l'objet d'un arrêté d'expulsion et remplit les conditions prévues aux articles L. 523-3 à L. 523-5 du CESEDA.

Cette exception a été apportée dès la loi du 16 juin 2011 qui a donc conservé, pour ces deux cas, l'état du droit antérieur. Depuis la loi du 7 mars 2016, seules ces deux catégories peuvent ainsi être soumises à une assignation à résidence sans limite de durée.

b. – La possibilité de fixer le lieu de résidence dans l'ensemble du territoire de la République (troisième phrase du neuvième alinéa de l'article L. 561-1 du CESEDA)

En principe, sans que la loi le prévoit expressément, le lieu de résidence est fixé en fonction du domicile de l'étranger en cause.

Toutefois, l'article L. 561-1 prévoit que 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 dans un lieu choisi dans l'ensemble du territoire de la République, quel que soit l'endroit où il se trouve.

Cette mesure concerne, comme la précédente relative à l'absence de limitation de durée, les personnes frappées d'une peine d'interdiction du territoire ou sous le coup d'un arrêté d'expulsion. En revanche, elle s'applique également aux personnes soumises à une interdiction administrative du territoire.

Elle trouve son origine dans l'article 9 d'une ordonnance du 5 février 2015¹¹. Le rapport au Président de la République n'explique pas les raisons de cette insertion, présentée comme une précision apportée au texte¹². Cette ordonnance a été ratifiée par la loi du 14 octobre 2015¹³.

c. – Les catégories d'étrangers visées dans les dispositions contestées

1) L'étranger soumis à une interdiction judiciaire du territoire

La juridiction répressive a la faculté de prononcer une interdiction du territoire, à titre de peine complémentaire, lorsqu'un étranger majeur commet un crime ou un délit pour lequel le code pénal ou d'autres textes prévoient cette peine. Lorsqu'un délit est puni de l'interdiction du territoire, la juridiction de jugement peut ne prononcer que cette peine à titre principal¹⁴.

L'article 131-30-2 du code pénal énumère cinq cas dans lesquels la juridiction correctionnelle ou criminelle ne peut infliger l'interdiction du territoire en raison de la situation personnelle de l'intéressé : lorsqu'il justifie résider en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans, lorsqu'il y réside régulièrement depuis plus de vingt ans, lorsque, résidant régulièrement en France depuis dix ans, il y est marié depuis quatre ans avec un ressortissant français ou est le parent d'un enfant français mineur ou, enfin, lorsqu'il bénéficie d'un titre de séjour pour raisons médicales. L'article précédent, applicable uniquement en matière correctionnelle, prévoit cinq autres cas dans lesquels l'interdiction du territoire ne peut être prononcée que par une décision spécialement motivée au regard de la gravité de l'infraction et de la situation personnelle et familiale de l'étranger, à l'instar par exemple, sous conditions, de l'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint français.

Conformément à l'article 131-30 du code pénal, la peine d'interdiction du territoire peut être prononcée à titre définitif ou pour une durée de dix ans au plus. Elle 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. L'interdiction du territoire prononcée à titre de peine principale et assortie de

¹¹ Ordonnance n° 2015-124 du 5 février 2015 relative aux conditions d'application outre-mer de l'interdiction administrative du territoire et de l'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

¹² « L'article 9 complète les dispositions du neuvième alinéa de l'article L. 561-1 du CESEDA afin de préciser que dans le cas des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire, le lieu d'assignation à résidence peut être choisi par l'autorité administrative en n'importe quel point du territoire de la République, et ce, quel que soit l'endroit où se trouve l'étranger au moment où la mesure d'assignation à résidence est prise ».

¹³ Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

¹⁴ Article 131-11 du code pénal.

l'exécution provisoire entraîne de plein droit le placement de l'étranger en rétention¹⁵.

L'étranger condamné à la peine complémentaire d'interdiction du territoire peut demander à en être relevé, en tout ou partie, y compris en ce qui concerne la durée¹⁶. La demande de relèvement ne s'applique pas lorsque l'interdiction du territoire a été prononcée à titre principal¹⁷. La loi prévoit que « *la demande ne peut être portée devant la juridiction compétente qu'à l'issue d'un délai de six mois après la décision initiale de condamnation. En cas de refus opposé à cette première demande, une autre demande ne peut être présentée que six mois après cette décision de refus. Il en est de même, éventuellement, des demandes ultérieures* »¹⁸. Cette demande de relèvement ne peut être faite que si la personne condamnée réside hors de France ou est assignée à résidence¹⁹.

Le juge saisi d'une requête en relèvement doit examiner s'il n'y a pas de disproportion entre le respect de la vie privée et familiale du requérant et le but recherché par la mesure d'éloignement²⁰. Il est tenu de motiver sa décision au regard de la situation de l'intéressé au jour de la demande de relèvement et non au jour de la condamnation²¹.

2) L'étranger soumis à un arrêté d'expulsion

Il faut distinguer deux procédures d'expulsion : la procédure de droit commun, à laquelle l'autorité administrative doit recourir en cas de menace grave pour l'ordre public²², et la procédure dérogatoire en cas d'urgence absolue²³. La première prévoit la comparution de l'étranger devant une commission consultative, à la différence de la seconde. Cette commission rend un avis motivé dans le délai d'un mois²⁴, qui ne lie pas l'autorité compétente.

Ici encore, certaines catégories d'étrangers sont protégées, à l'instar du parent d'enfant français ou de l'étranger en situation régulière depuis plus de dix ans : la mesure d'expulsion ne peut alors être prononcée que si elle « *constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* »²⁵. Dans ce

¹⁵ Article L. 555-1 du CESEDA.

¹⁶ Article 132-21 du code pénal et 702-1 du code de procédure pénale.

¹⁷ Voir Cass. crim., 31 mai 1994, n° 93-83.486 et n° 93-83.488 (2 arrêts).

¹⁸ Article 702-1 du code de procédure pénale.

¹⁹ Article L. 541-2 du CESEDA.

²⁰ Cass. crim., 18 février 2001, n° 99-87.963.

²¹ Cass. crim., 15 oct. 2003, n° 02-86.505.

²² Articles L. 521-1 du CESEDA.

²³ Article L. 522-1 du CESEDA ; pour des détails sur cette procédure, voir le commentaire de la décision n° 2016-580 QPC du 5 octobre 2016, *M. Nabil F. (Expulsion en urgence absolue)*.

²⁴ Article R. 522-8 du CESEDA.

²⁵ Article L. 521-2 du CESEDA.

cas, la personne objet de l'assignation à résidence de droit commun bénéficie d'une autorisation de travail²⁶. Par ailleurs, d'autres catégories, tel l'étranger qui réside habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans, ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion « *qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes* »²⁷.

L'autorité administrative compétente pour prononcer l'expulsion d'un étranger est le préfet de département et, à Paris, le préfet de police. Pour les étrangers protégés susmentionnés, ainsi qu'en cas d'urgence absolue²⁸, le ministre de l'intérieur est compétent.

L'expulsion a pour objet de parer à une menace : elle a un caractère préventif et non répressif. Le Conseil d'État a ainsi précisé que l'expulsion « *n'a pas le caractère d'une sanction mais d'une mesure de police exclusivement destinée à protéger l'ordre et la sécurité publics* »²⁹. L'autorité administrative doit se fonder sur l'ensemble du comportement de l'étranger³⁰. L'arrêté d'expulsion doit comporter l'énoncé des circonstances de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Les recours de droit commun sont ouverts à l'intéressé, qui peut introduire un recours en annulation, dénué d'effet suspensif. Il peut également former un référé-suspension ou un référé-liberté. À cet égard, en ce qui concerne l'étranger assigné à résidence, le Conseil d'État considère que cette mesure ne crée pas, par elle-même, une situation d'urgence imminente : le requérant doit justifier de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier d'une mesure provisoire³¹.

En cas de changement ultérieur de circonstances de droit ou de fait, l'intéressé peut demander l'abrogation de l'arrêté d'expulsion et, le cas échéant, former un recours en annulation contre la décision expresse ou implicite de refus d'abrogation. Si cette demande est présentée à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'exécution effective de l'arrêté d'expulsion, elle ne peut être rejetée qu'après avis de la commission consultative³².

²⁶ Article L. 523-5 du CESEDA.

²⁷ Article L. 521-3 du CESEDA.

²⁸ Article R. 522-1 du CESEDA.

²⁹ CE, 20 janv. 1988, n° 87036.

³⁰ CE, 11 juin 1982, n° 32292.

³¹ CE, réf., 7 juin 2011, n° 349817 ; CE, réf., 5 novembre 2014, n° 385451.

³² Article L. 524-1 du CESEDA.

Par ailleurs, l'autorité compétente a l'obligation de réexaminer les motifs de l'arrêté d'expulsion tous les cinq ans à compter de sa date d'adoption, en « *t[enant] compte de l'évolution de la menace pour l'ordre public que constitue la présence de l'intéressé en France, des changements intervenus dans sa situation personnelle et familiale et des garanties de réinsertion professionnelle ou sociale qu'il présente* »³³. Elle peut décider alors de l'abrogation de l'arrêté.

3) L'étranger soumis à une interdiction administrative du territoire

L'article 2 de la loi du 13 novembre 2014³⁴ a introduit l'interdiction administrative du territoire français, qui figure aux articles L. 214-1 et suivants du CESEDA.

En vertu de ces textes, le ministre de l'intérieur peut empêcher l'entrée sur le territoire français de :

– tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou tout membre de la famille d'une telle personne lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ;

– tout autre ressortissant étranger lorsque sa présence en France constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France.

Sont visés les étrangers qui ne résident pas habituellement sur le territoire français. La décision est écrite et rendue après une procédure non contradictoire. Elle est motivée, « *à moins que des considérations relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent* »³⁵.

L'étranger qui est entré en France avant la notification de la décision peut être reconduit d'office à la frontière, dans les mêmes conditions que les autres étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Les recours de droit commun susmentionnés sont ouverts à l'intéressé. Par ailleurs, ce dernier « *peut introduire une demande de levée de la mesure après un délai d'un an à compter de son prononcé. Le silence gardé pendant plus de*

³³ Article L. 524-2 du CESEDA.

³⁴ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

³⁵ Article L. 214-3 du CESEDA.

quatre mois sur la demande de levée vaut décision de rejet»³⁶. L'autorité administrative peut à tout moment abroger l'interdiction administrative du territoire. Elle a, ici également, l'obligation de réexaminer les motifs de l'interdiction tous les cinq ans à compter de la date de la décision³⁷.

4. – Comparaison avec le régime de placement en rétention

Le placement en rétention peut être décidé à l'encontre d'un étranger « *qui ne peut quitter immédiatement le territoire français mais dont l'éloignement demeure une perspective raisonnable* »³⁸.

La rétention administrative est une mesure privative de liberté décidée en vue de l'exécution d'une mesure d'éloignement. Elle est prévue par le titre V du livre V du CESEDA. La durée initiale du placement en rétention est actuellement de quarante-huit heures. Ensuite, la mesure peut être prolongée par le juge des libertés et de la détention pour une durée de vingt-huit jours puis, le cas échéant, d'une nouvelle durée de quinze jours. La durée totale du placement en rétention ne peut ainsi excéder quarante-cinq jours.

L'article L. 552-7 du CESEDA prévoit une dérogation « *si l'étranger a été condamné à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal ou si une mesure d'expulsion a été prononcée à son encontre pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* ». Dans ce cas, le juge judiciaire « *peut, dès lors qu'il existe une perspective raisonnable d'exécution de la mesure d'éloignement et qu'aucune décision d'assignation à résidence ne permettrait un contrôle suffisant de cet étranger, ordonner la prolongation de la rétention pour une durée d'un mois qui peut être renouvelée. La durée maximale de la rétention ne doit pas excéder six mois* ».

Par ailleurs et ainsi que le relève un auteur, « *[l]a loi du 7 mars 2016 a réformé profondément, en droit, le système antérieur. [...] Aux termes de cette loi, le législateur a d'abord revu l'équilibre général du rapport rétention-assignation à résidence, cette dernière devant être prononcée prioritairement. Seuls les étrangers qui ne présentent pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque qu'ils se soustraient à l'obligation qui leur est faite de quitter le territoire français pourront faire l'objet d'un placement en rétention administrative* »³⁹. L'assignation à résidence en question est prévue à

³⁶ Article L. 214-5 du CESEDA.

³⁷ Article L. 214-6 du CESEDA.

³⁸ Article L. 551-1, qui renvoie à l'article L. 561-2 du CESEDA.

³⁹ Voir l'étude « Rétention administrative », *Dictionnaire permanent. Droit des étrangers*, Éditions législatives, n° 5, point 7.

l'article L. 561-2 du CESEDA, pour l'étranger disposant de garanties de représentation suffisantes. Comme exposé ci-avant, la durée maximale de cette assignation ne peut excéder quarante-cinq jours, renouvelables une fois.

La décision de placement en rétention peut être contestée devant le juge des libertés et de la détention, dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification. L'assignation à résidence peut être contestée dans le même délai devant le tribunal administratif⁴⁰. Le juge judiciaire intervient ensuite à l'expiration de la durée initiale, pour se prononcer sur le maintien du placement en rétention⁴¹. À cette occasion, il peut ordonner l'assignation à résidence de l'étranger lorsque celui-ci dispose de garanties de représentation effectives⁴². Il intervient ensuite, le cas échéant, aux fins de prolongation de la rétention⁴³.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le requérant a été condamné par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 14 décembre 2005 à six ans d'emprisonnement et à l'interdiction définitive du territoire français pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. Déchu de la nationalité française qu'il venait d'acquérir, il devait être expulsé vers l'Algérie par un arrêté du préfet de police du 16 avril 2008. Toutefois, par un arrêt du 3 décembre 2009, *D. c/ France (n° 19576/08)*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il existait des motifs sérieux et avérés de croire qu'il courait un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention, qui prohibe la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, s'il était expulsé vers l'Algérie.

Depuis le 25 avril 2008, le requérant, qui ne peut être expulsé vers l'Algérie et dont les demandes d'asile auprès d'autres États ont échoué, fait l'objet d'assignations à résidence successives prises sur le fondement de l'article L. 561-1 du CESEDA.

Des éléments nouveaux ont conduit le ministre de l'intérieur à déplacer le lieu d'assignation à résidence du requérant par un arrêté du 24 novembre 2016, l'obligeant à se présenter quatre fois par jour au commissariat de police et à demeurer tous les jours de 21 heures à 7 heures dans les locaux où il réside. Un arrêté du 30 janvier 2017 a étendu l'assignation au territoire de la commune voisine.

⁴⁰ Article L. 512-1, III du CESEDA.

⁴¹ Article L. 552-1 du CESEDA ; Cass. 1^{ère} civ., 25 mars 2009, n° 08-13.496 : il excède ses pouvoirs s'il accueille la demande d'un étranger maintenu en rétention administrative tendant à ce qu'avant toute prolongation de cette mesure, il y soit mis fin.

⁴² Article L. 552-4 du CESEDA.

⁴³ Article L. 552-7 du CESEDA.

Dans le cadre de recours en suspension et en annulation à l'encontre de ces arrêtés, le requérant a soulevé une QPC portant sur l'article L.561-1 du CESEDA au motif que cet article, qui ne fixe pas de limite de durée à l'assignation à résidence qui peut être prononcée sur son fondement et laisse à l'administration le libre choix du lieu d'assignation à résidence, porte atteinte à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée, est entaché d'une incompétence négative et méconnaît l'article 66 de la Constitution.

Le tribunal administratif de Paris, saisi au fond de la première demande, a transmis la QPC au Conseil d'État.

Estimant que « *le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment à la liberté d'aller et venir, soulève une question présentant un caractère sérieux* », le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la dernière phrase du huitième alinéa et la troisième phrase du neuvième alinéa de l'article L. 561-1 du CESEDA dans sa décision précitée du 20 septembre 2017.

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

A. – Les griefs du requérant

Le requérant reprochait aux dispositions contestées de porter à la liberté d'aller et de venir, garantie par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, en raison du caractère illimité dans le temps de l'assignation à résidence qu'elles prévoient, de l'absence d'obligation de réexamen de la situation de la personne assignée et de l'insuffisance des recours. Le requérant dénonçait aussi le fait que la mesure puisse être prononcée pour un autre motif que la sauvegarde de l'ordre public. En outre, dans le cas où cet objectif serait poursuivi, il estimait qu'il conviendrait de soumettre cette mesure aux mêmes garanties que celles imposées en matière d'assignations à résidence prononcées dans le cadre de l'état d'urgence.

Le requérant soutenait également que les dispositions contestées étaient contraires au droit au respect de la vie privée et familiale, en ce qu'elles permettent à l'administration d'imposer discrétionnairement un changement de lieu de résidence à une personne, sans préavis et de façon illimitée dans le temps. Le requérant rappelait qu'en vertu de l'article L. 561-1 du CESEDA, l'étranger assigné à résidence est autorisé à se maintenir sur le territoire jusqu'à ce qu'il existe une perspective raisonnable d'éloignement et peut également être autorisé à travailler.

Le requérant invoquait ensuite le grief d'incompétence négative, qui affectait la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée et familiale, en ce que le législateur n'aurait pas suffisamment limité le champ d'application de la mesure d'assignation à résidence et aurait laissé au pouvoir réglementaire le soin d'en fixer les modalités d'exécution.

Enfin, le requérant alléguait une méconnaissance de l'article 66 de la Constitution, soutenant que la mesure d'assignation à résidence prévue à l'article L. 561-1 du CESEDA constituait, du fait de sa durée illimitée et de ses modalités d'exécution, une véritable privation de liberté.

B. – Les interventions

Deux associations, la Ligue des droits de l'homme (LDH) et le Groupe d'Information et de Soutien des Immigré-e-s (GISTI), ont été admises à intervenir et développaient en partie les mêmes griefs que le requérant, fondés sur le champ d'application de la mesure, ses modalités d'exécution, le défaut de recours effectif ou de réexamen régulier et l'absence de durée maximum.

Elles soutenaient également que les dispositions contestées étaient contraires au droit au recours, découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, dès lors que l'autorité administrative n'aurait aucunement l'obligation de renouveler la mesure initiale de placement sous assignation à résidence, ce qui réduirait d'autant l'effectivité d'un éventuel contrôle juridictionnel.

Le GISTI reprochait en outre aux dispositions contestées de méconnaître le principe d'égalité devant la loi, dans la mesure où elles traitaient différemment et de manière injustifiée, s'agissant de la durée de l'assignation à résidence, l'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou qui doit être reconduit à la frontière en exécution d'une décision de transfert, d'un signalement aux fins de non-admission, d'une interdiction de retour ou d'une interdiction de circulation sur le territoire français, d'une part, et l'étranger qui doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction de territoire français ou d'un arrêté d'expulsion, d'autre part.

C. – Les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir et de l'atteinte au droit au respect de la vie privée et au droit à une vie familiale normale

1. – La jurisprudence constitutionnelle

a. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la liberté d’aller et de venir des étrangers

La distinction entre nationaux et étrangers, du point de vue de la liberté d’aller et de venir, n’est pas sans conséquence.

Le Conseil constitutionnel juge certes d’une manière générale que *« si le législateur peut prendre à l’égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que s’ils doivent être conciliés avec la sauvegarde de l’ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d’aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale »*⁴⁴.

Cependant, il précise également 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 ; que 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 ; que l’objectif de lutte contre l’immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l’ordre public qui est une exigence de valeur constitutionnelle »*⁴⁵.

L’étranger ne disposant pas, à l’inverse du ressortissant français, d’un droit d’accès ou de séjour absolu au territoire français, l’atteinte susceptible d’être portée à sa liberté d’aller et de venir ne recouvre pas totalement les mêmes hypothèses.

Pour autant, le Conseil veille à ce qu’elle demeure justifiée au regard de l’objectif poursuivi. Il précise à cet égard *« qu’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 tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que parmi ces droits et libertés figure la liberté d’aller et de venir »*⁴⁶.

⁴⁴ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l’immigration et aux conditions d’entrée, d’accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 3.

⁴⁵ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité*, cons. 64. Cf. précédemment, décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l’immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 28.

⁴⁶ *Ibid.*, cons. 78.

b. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale pour les étrangers résidant en France

Le droit au respect de la vie privée est rattaché à l'article 2 de la Déclaration de 1789⁴⁷ et le droit de mener une vie familiale normale au dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946⁴⁸.

La jurisprudence constitutionnelle attache d'importants effets à la résidence stable et régulière d'un étranger en France, puisqu'elle prévoit que ceux qui satisfont ces conditions « *ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale* »⁴⁹.

Le Conseil constitutionnel ajoutait également, sous l'empire d'une jurisprudence conférant une acception extensive à la liberté individuelle, que « *les méconnaissances graves du droit au respect de leur vie privée sont pour les étrangers comme pour les nationaux de nature à porter atteinte à leur liberté individuelle* »⁵⁰. Plus récemment, il s'est assuré que la disposition qui imposait à un étranger, pour bénéficier d'un titre de séjour destiné à lui permettre de recevoir des soins vitaux en France, de transmettre à l'autorité administrative les éléments sur son état de santé susceptibles de fonder sa demande ne portait pas atteinte au droit au respect de la vie privée⁵¹.

Le Conseil constitutionnel prend toutefois également en compte la situation particulière des étrangers par rapport aux nationaux et, en même temps qu'il rappelle les exigences précitées relatives au droit de mener une vie familiale normale, il juge « *qu'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 ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public qui est un objectif de valeur constitutionnelle et les exigences du droit de mener une vie familiale normale* »⁵².

c. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux assignations à résidence et à certaines autres mesures de police administrative

⁴⁷ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45.

⁴⁸ Décision n° 93-325 DC précitée, cons. 69 et 70.

⁴⁹ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 44.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Décision n° 2011-631 DC précitée, cons. 36.

⁵² Décision n° 2003-484 DC précitée, cons. 37 et 38.

Le Conseil rappelle que les mesures de police administrative « *susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* »⁵³. Il s'agit là de l'encadrement traditionnel des mesures de police réaffirmé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel⁵⁴.

* Appliquant ce mode de raisonnement au cas de l'assignation à résidence de courte durée évoquée plus haut, le Conseil a observé que cette mesure « *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 portait donc pas d'atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir⁵⁵.

* Appliquant ce même raisonnement, le Conseil a aussi jugé dans sa décision n° 2017-624 QPC, *M. Sofiyan I.*, à propos de la durée de la mesure d'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, que « *la durée d'une mesure d'assignation à résidence ne peut en principe excéder douze mois, consécutifs ou non. Au-delà de cette durée, une telle mesure ne peut être renouvelée que par périodes de trois mois. Par ailleurs, 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.

Le Conseil constitutionnel a ainsi limité la possibilité de renouvellements indéfinis d'assignations à résidence : s'il n'a pas instauré une durée maximum, il a veillé non seulement à ce que la mesure cesse lorsqu'elle n'apparaît plus justifiée mais aussi à ce que son prolongement, au-delà d'une année, soit justifié par des éléments nouveaux ou complémentaires par rapport à ceux qui ont précédemment motivé la mesure.

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

⁵⁴ Voir, par exemple, décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, *M. Orient O. et autre (Gens du voyage)*, cons. 8.

⁵⁵ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 79.

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

* Dans sa décision n° 2015-527 QPC, *M. Cédric D.*⁵⁷, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'examiner plus généralement la conformité de cette mesure d'assignation à résidence avec la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale.

Il a écarté ces griefs, en s'appuyant sur trois éléments du régime juridique de ce dispositif.

Il a constaté, en premier lieu, que ces mesures ne pouvaient être prononcées que dans le cadre de l'état d'urgence en cas « *d'atteintes graves à l'ordre public* » ou de « *calamité publique* » et 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 publics* ». En deuxième lieu, il a relevé que tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être « *justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulière ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* », cette exigence de proportionnalité étant placée sous le contrôle du juge administratif. En dernier lieu, il a observé que cette mesure prenait fin avec l'état d'urgence, lequel ne peut être prorogé que par une loi et que les mesures d'assignation à résidence doivent dans ce cas être renouvelées⁵⁸.

* La mesure d'interdiction de séjour prononcée dans le cadre de l'état d'urgence répondait partiellement aux mêmes garanties que celles évoquées par le Conseil constitutionnel dans cette décision n° 2015-527 QPC : 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, comme le Conseil l'a relevé dans sa décision n° 2017-635 QPC, *M. Émile L.*⁵⁹, « *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* ». Cet élément distinguait

⁵⁷ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.* (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence).

⁵⁸ *Ibid.*, cons. 11 à 13 et 16.

⁵⁹ Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée.

notablement ce dispositif de celui de l'assignation à résidence, dont le régime juridique était, comme on l'a vu précédemment, beaucoup plus encadré.

Ainsi, le Conseil constitutionnel s'est montré attentif à l'encadrement législatif prévu par le législateur, au-delà de la garantie procédurale que constitue l'exigence de proportionnalité placée sous le contrôle du juge⁶⁰.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé, conformément à sa jurisprudence précitée, qu'aucun principe ni règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national, ce qui autorise notamment l'autorité publique à restreindre les conditions de leur entrée et de leur séjour par des mesures de police administrative spécifiques. Cette limitation des droits des étrangers est toutefois contrebalancée par le fait qu'il appartient au législateur de concilier les exigences liées à la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés, dont la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale, reconnus à toute personne qui réside sur le territoire de la République (paragr. 4).

Le Conseil constitutionnel a ensuite rappelé l'objet de la mesure d'assignation à résidence d'un étranger : il s'agit, de manière générale, « *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* » (paragr. 7). S'attachant plus particulièrement à l'assignation à résidence sans limite de durée, qui concerne exclusivement les étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire de territoire, il a estimé qu'en établissant cette mesure, « *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* ». Le Conseil constitutionnel en a conclu que cette mesure est dès lors motivée, à un double titre, par la sauvegarde de l'ordre public (paragr. 8).

⁶⁰ 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* ».

Ce faisant, il a estimé 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* » (paragr. 9). Cette référence à l'exécution d'une décision de justice rend compte du fait que le respect de la décision du juge qui a prononcé la peine d'interdiction du territoire, en considération de l'infraction commise par l'étranger, implique que l'administration procède à l'éloignement de ce dernier.

Le Conseil constitutionnel a ainsi établi un lien entre la durée de l'assignation à résidence et la persistance des circonstances qui justifient d'y recourir.

Cette persistance est garantie, s'agissant des étrangers objets d'un arrêté d'expulsion, par celle de cet arrêté (paragr. 10). En effet, un tel arrêté ne peut être pris à l'encontre d'un étranger que s'il constitue une menace pour l'ordre public. Dès lors, la condition de l'actualité du trouble causé par l'étranger peut être présumée satisfaite aussi longtemps que l'arrêté d'expulsion est maintenu en vigueur, l'intéressé ayant la possibilité d'en obtenir l'abrogation si tel n'était pas le cas.

La situation est différente pour l'assignation à résidence d'une personne condamnée à une interdiction de territoire. Le Conseil constitutionnel a jugé à cet égard 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* » (même paragr.). Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré qu'en-deçà d'une certaine durée, l'assignation à résidence de la personne faisant l'objet d'une interdiction du territoire, est forcément justifiée par la volonté d'assurer la mise à exécution de la mesure d'éloignement qui découle de cette interdiction. L'atteinte aux droits et libertés résultant de l'assignation est alors proportionnée uniquement au regard de la nécessité d'exécuter cette interdiction. En revanche, passé ce délai, si l'administration n'a pas pu éloigner la personne, cette seule volonté ne suffit plus. Le maintien de l'intéressé sous assignation à résidence doit alors être motivé par des circonstances particulières, qu'il appartient au législateur de définir, qui justifient la prorogation de cette mesure restrictive de liberté aux fins d'assurer l'éloignement de l'étranger. Celles-ci peuvent, par exemple, correspondre à l'absence de garanties suffisantes de représentation de l'étranger, ce qui justifie le maintien de la mesure d'assignation à résidence afin d'assurer son éloignement dès qu'une perspective raisonnable apparaîtra. Il pourrait également être exigé la démonstration d'une dangerosité particulière de

la personne en cause, qui renforce la nécessité d'exécuter la décision d'interdiction du territoire. En tout état de cause, en l'absence de telles conditions, le Conseil constitutionnel a par conséquent censuré les dispositions correspondantes de la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du CESEDA (« *au 5° du présent article* »), qui renvoyaient au cas de l'étranger devant être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal.

L'abrogation immédiate de ces dispositions aurait cependant eu des conséquences manifestement excessives. Le Conseil a donc reporté cette abrogation au 30 juin 2018 (paragr. 25).

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché aux conséquences de la mesure d'assignation sur les droits et libertés des étrangers. Après avoir relevé que « *la durée indéfinie de la mesure d'assignation à résidence en accroît la rigueur* », il a jugé qu'il appartient dès lors « *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* » (paragr. 11). Le Conseil a donc jugé, d'une part, que la contrainte que constitue l'assignation à résidence est, pour partie, fonction de sa durée et, d'autre part, que l'autorité administrative doit tenir compte de cette durée dans le degré de contrainte à laquelle elle soumet l'intéressé. Cette réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel conduira donc l'administration, sous le contrôle du juge, à adapter, le cas échéant, le périmètre ou les conditions d'une assignation à résidence en cours depuis plusieurs années, en conciliant bien entendu aussi cette exigence avec celles de l'ordre public.

Examinant ensuite la disposition de l'article L. 561-1 du CESEDA qui autorise l'administration à fixer discrétionnairement le lieu d'assignation à résidence des personnes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire ou administrative de territoire, le Conseil constitutionnel a jugé que, d'une manière générale, il est loisible au législateur d'apporter certaines restrictions 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. Prenant ainsi en compte cette marge de manœuvre du législateur et s'appuyant également sur la même réserve d'interprétation que celle formulée au paragraphe précédent, s'agissant des assignations à résidence sans limite de durée, le Conseil a estimé 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 aux droits mentionnés ci-dessus* » (paragr. 12). L'État, compétent pour organiser les conditions du séjour des étrangers sur le

territoire, peut *a fortiori* décider librement du lieu d'assignation à résidence de l'étranger. Ce n'est que dans le cas d'une assignation à résidence en cours depuis longtemps et dont le terme n'est pas fixé, qu'il appartient alors à l'administration de retenir des choix de localisation qui tiennent compte du temps passé sous ce régime et des liens familiaux et personnels noués par l'étranger.

Sous ces deux réserves et compte tenu de la censure partielle de la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du CESEDA, le Conseil a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissent pas la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée ou le droit de mener une vie familiale normale.

D. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur deux types d'assignations à résidence :

– 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 suffisantes⁶¹ ;

– les assignations à résidence rendues dans le cadre de l'état d'urgence, prises 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 publics⁶².

Le Conseil a jugé à différentes reprises que l'assignation à résidence ne constituait pas une mesure privative de liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution.

Au regard des premières, le Conseil a considéré dans sa décision du 9 juin 2011 « *que l'autorité administrative peut prendre à l'égard d'un étranger qui pourrait être placé en rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire une mesure d'assignation à résidence si*

⁶¹ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*.

⁶² 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. Sofiyan I. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II)*.

l'exécution de l'obligation de quitter le territoire demeure une perspective raisonnable et s'il présente des garanties de représentation ; qu'une telle mesure ne comport[e] aucune privation de la liberté individuelle »⁶³.

Au regard des secondes, le Conseil constitutionnel a précisé que « [l]a seule prolongation dans le temps d'une mesure d'assignation à résidence [...] n'a toutefois pas pour effet de modifier sa nature et de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté »⁶⁴.

En revanche, il a estimé que si la durée d'une mesure d'assignation à résidence n'en affectait pas la nature, ses modalités étaient susceptibles de le faire : « la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté »⁶⁵.

* Au regard des mesures privatives de liberté, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la situation d'étrangers placés en rétention.

Le Conseil constitutionnel rappelle dans ce cadre que « la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible »⁶⁶. Il a ainsi censuré le dispositif qui prévoit que « la personne expulsée [...] peut être maintenue en détention pendant sept jours sans qu'un juge ait à intervenir, de plein droit ou à la demande de l'intéressé »⁶⁷. De même, lorsque l'étranger a été placé en rétention administrative à l'issue d'une mesure de garde à vue, le Conseil a estimé que « les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître l'article 66 de la Constitution, permettre que l'étranger privé de sa liberté soit effectivement présenté à un magistrat du siège après l'expiration d'un délai de sept jours à compter du début de la garde à vue »⁶⁸.

Concernant la durée de la rétention, le Conseil constitutionnel avait initialement soumis toute prolongation au terme d'une première durée de sept jours aux cas d'« urgence absolue et menace d'une particulière gravité pour l'ordre

⁶³ Décision n° 2011-631 DC, précitée, cons. 68.

⁶⁴ Décision n° 2017-624 QPC, précitée, paragr. 7.

⁶⁵ Décision n° 2015-527 QPC, précitée, cons. 6 ; rappelée dans sa décision n° 2017-624 QPC, précitée, paragr. 6.

⁶⁶ Décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980, *Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration*, cons. 4.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 73

public »⁶⁹. Il est revenu sur cette jurisprudence et a estimé que le maintien en rétention n'était pas contraire à la Constitution sous la réserve que « *l'étranger ne peut être maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ, l'administration devant exercer toute diligence à cet effet ; que l'autorité judiciaire conserve la possibilité d'interrompre à tout moment la prolongation du maintien en rétention, de sa propre initiative ou à la demande de l'étranger, lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient* »⁷⁰. Le Conseil a repris cette réserve d'interprétation dans sa décision n° 2011-631 DC précitée⁷¹.

* Confronté à une privation de liberté sans limitation de durée dans le cadre de la procédure d'extradition de droit commun, le Conseil constitutionnel a validé des dispositions qui ne prévoyaient pas de durée maximale au placement sous écrou extraditionnel⁷². Après avoir relevé les recours pouvant être effectués par l'intéressé devant la chambre de l'instruction, le Conseil a cependant émis la réserve d'interprétation suivante : « *La liberté individuelle ne saurait, toutefois, être tenue pour sauvegardée si l'autorité judiciaire ne contrôlait pas, à cette occasion, la durée de l'incarcération, en tenant compte notamment des éventuels recours exercés par la personne et des délais dans lesquels les autorités juridictionnelles et administratives ont statué. Ce contrôle exige que l'autorité judiciaire fasse droit à la demande de mise en liberté lorsque la durée totale de la détention, dans le cadre de la procédure d'extradition, excède un délai raisonnable* »⁷³.

2. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formulation de principe relative à l'article 66 de la Constitution (paragr. 13) et les conditions de l'assignation à résidence prononcée en vertu de l'article L. 561-1 du CESEDA (paragr. 14), le Conseil constitutionnel, dans la lignée de sa jurisprudence antérieure, a rappelé que, lorsque l'assignation à résidence inclut une mesure d'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* » (paragr. 15).

Cette réserve d'interprétation est justifiée par le fait que, si l'assignation à résidence était assimilable à une mesure privative de liberté, elle serait contraire

⁶⁹ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 100.

⁷⁰ Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 62 à 67.

⁷¹ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, préc., cons. 75.

⁷² Décision n° 2016-561/562 QPC du 9 septembre 2016, *M. Mukhtar A. (Écrou extraditionnel)*.

⁷³ *Ibid.*, paragr. 21.

aux exigences de l'article 66 de la Constitution, faute de prévoir l'intervention du juge judiciaire exigée par cet article (paragr. 15).

Conformément également à sa jurisprudence antérieure, le Conseil a également rappelé que « *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* » (paragr. 16)

Par conséquent et sous la réserve énoncée au paragraphe 15, le Conseil a considéré que la mesure d'assignation à résidence prévue par l'article L. 561-1 du CESEDA, « *tant par son objet que par sa portée, [...] ne comporte pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution* » (paragr. 17). Il a en conséquence écarté en conséquence le grief y afférent.

E. – Les autres griefs

Du fait de la censure partielle prononcée au paragraphe 10 de la décision commentée, relative aux étrangers judiciairement interdits du territoire, le Conseil constitutionnel a borné son examen, s'agissant des griefs contestant la durée indéfinie de l'assignation à résidence, à la situation des étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion.

* Les requérants invoquaient la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

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.

Le caractère suspensif du droit au recours ne constitue pas une exigence constitutionnelle⁷⁴. Toutefois, le Conseil constitutionnel prend en compte le risque que la décision qui fait l'objet d'un recours produise des effets irrémédiables et porte, de ce fait, atteinte à un droit protégé⁷⁵.

⁷⁴ Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, paragr. 83 : s'agissant du pouvoir de consignation du préfet pour défaut d'exécution par une commune de ses obligations en matière d'aménagement et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, l'ordre de consignation n'étant pas suspensif, le Conseil constitutionnel juge « *Le législateur, auquel il était par ailleurs loisible de prévoir que le recours contre l'ordre de consignation ne serait pas suspensif, a ainsi assorti la procédure de consignation qu'il a instaurée de garanties suffisantes.* »

⁷⁵ Décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017, *Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés (Procédure collégiale préalable à la décision de limitation ou d'arrêt des traitements d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté)*, paragr. 17.

Le Conseil a pu facilement écarter le grief : « [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 » (paragr. 19)

* Enfin, les requérants dénonçaient une violation du principe d’égalité.

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 Conseil constitutionnel juge de manière constante que « le principe d’égalité ne s’oppose ni à ce que le 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 »⁷⁶.

En l’occurrence, les dispositions contestées de l’article L. 561-1 du CESEDA opèrent une différence de traitement entre les étrangers frappés d’un arrêté d’expulsion et les autres, au regard de la durée pendant laquelle ils sont susceptibles d’être assignés à résidence. Cette différence de traitement repose cependant bien sur une différence de situation, l’interdiction de territoire ou le placement sous arrêté d’expulsion rendant compte d’un certain degré de menace à l’ordre public (paragr. 22).

Cette différence de traitement est en rapport avec l’objet de la loi qui est d’éviter, grâce aux assignations à résidence, les troubles à l’ordre public causés par la non-exécution des mesures d’éloignement. Dès lors, le Conseil a pu écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe d’égalité (même paragr.).

⁷⁶ Voir par exemple la décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion*, cons. 19.