



## Commentaire

### Décision n° 2021-936 QPC du 7 octobre 2021

*M. Aziz J.*

*(Mesures de sûreté à l'encontre des personnes inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 juillet 2021 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 930 du 29 juin 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Aziz J. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 706-25-7 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision n° 2021-936 QPC du 7 octobre 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le 3° de l'article 706-25-7 du CPP, dans sa rédaction résultant de 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.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

###### **1. – Présentation du FIJAIT**

\* La création du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) résulte de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Ce fichier vise à permettre « *un suivi effectif, sur une durée significative, des personnes condamnées pour des faits de terrorisme* » et ainsi à remédier aux « *difficultés liées à la localisation et à la domiciliation de personnes pourtant précédemment condamnées pour terrorisme* »<sup>1</sup>. Il s'inspire du fichier judiciaire

---

<sup>1</sup> Exposé sommaire de l'amendement n° 370 déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement le 9 avril 2015.

national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS), créé par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004<sup>2</sup>.

Le FIJAIT repose sur l'idée qu'« *une personne ayant déjà fait l'objet d'une condamnation pour des actes de nature terroriste ne doit pas être perdue de vue par les services d'enquête et l'autorité judiciaire* »<sup>3</sup>.

Codifié aux articles 706-25-3 à 706-25-14 du CPP, le dispositif relatif au FIJAIT est entré en vigueur, conformément au décret n° 2015-1840 du 29 décembre 2015<sup>4</sup>, le 1<sup>er</sup> juillet 2016, avec une « *reprise d'historique* » qui a permis l'inscription de personnes antérieurement condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme<sup>5</sup>.

Tenu sous le contrôle du magistrat dirigeant le service du casier judiciaire national, le FIJAIT a pour finalités, aux termes de l'article 706-25-3 du CPP, « *de prévenir le renouvellement des infractions mentionnées à l'article 706-25-4 et de faciliter l'identification de leurs auteurs* ».

\* Le champ des infractions relevant du FIJAIT a évolué depuis sa création. Il est prévu à l'article 706-25-4 du CPP qui, dans sa rédaction résultant de la loi précitée du 3 juin 2016<sup>6</sup>, vise :

– les actes terroristes définis aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de certains comportements tels que la provocation directe à des actes de terrorisme, l'apologie publique de ces actes et, avant sa censure par le Conseil constitutionnel<sup>7</sup>, le délit de consultation habituelle de sites à caractère terroriste (articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code) ;

---

<sup>2</sup> Articles 706-53-1 à 706-53-12 du CPP créés par l'article 48 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

<sup>3</sup> Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, *in* Compte-rendu des débats, première séance du jeudi 16 avril 2015.

<sup>4</sup> Décret n° 2015-1840 du 29 décembre 2015 modifiant le code de procédure pénale et relatif au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes.

<sup>5</sup> Voir le paragraphe II de l'article 19 de la loi du 24 juillet 2015.

<sup>6</sup> Comme indiqué plus bas (cf. *infra*, II.A.1.), c'est dans la rédaction résultant de cette loi que le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions objet de la décision commentée. Il convient de préciser, sur ce point, que l'entrée en vigueur des modifications apportées par la loi du 3 juin 2016 est intervenue postérieurement à celles résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, de sorte qu'elle tient compte des modifications apportées entre-temps par cette dernière loi quant au champ d'application du FIJAIT. Les dispositions applicables au FIJAIT ont été modifiées, en dernier lieu, par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

<sup>7</sup> Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, *M. David P. (Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes)*. Voir aussi la décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, *M. David P. (Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes II)*.

– les infractions prévues, d’une part, à l’article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), qui réprime le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d’une interdiction administrative de sortie du territoire ou de se soustraire à l’obligation de restitution de son passeport et de sa carte nationale d’identité faite à la personne soumise à une telle interdiction, et, d’autre part, à l’article L. 225-7 du même code, relatif au fait de se soustraire aux obligations fixées au titre d’une mesure de contrôle administratif des retours sur le territoire national telles que l’obligation de résider dans un périmètre géométrique déterminé, de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, de déclarer son domicile et tout changement d’adresse ou encore de ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes.

## **2. – Les conditions d’inscription au sein du FIJAIT**

\* Les personnes pouvant être inscrites dans le FIJAIT le sont en application de certaines décisions prises par l’autorité judiciaire en lien avec les infractions mentionnées à l’article 706-25-4 du CPP.

L’article 706-25-4 du CPP prévoit tout d’abord que sont inscrites dans ce fichier les personnes ayant fait l’objet d’une condamnation pour l’une de ces infractions (1°) et, s’agissant des mineurs de plus de treize ans, d’une décision de mesure ou sanction éducative<sup>8</sup> (2°), même si cette condamnation ou décision ne présente pas de caractère définitif. Cette inscription est ordonnée sur décision de la juridiction compétente ou, lorsque la condamnation ou la mesure ou sanction éducative a été ordonnée à l’étranger<sup>9</sup> (4°), par le Procureur de la République.

Ce même article prévoit également l’inscription des personnes ayant fait l’objet d’une déclaration d’irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental (3°) ainsi que des personnes ayant fait l’objet d’une mise en examen pour ces mêmes infractions (5°). L’inscription est ordonnée sur décision du procureur de la République dans la première hypothèse et sur décision du juge d’instruction dans la seconde.

---

<sup>8</sup> Le 2° de l’article 706-25-4 du CPP mentionne plus précisément les décisions prononcées en application des articles 8, 15, 15-1, 16, 16 bis et 28 de l’ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l’enfance délinquante.

<sup>9</sup> Le 4° de l’article 706-25-4 du CPP mentionne les décisions de même nature que celles mentionnées notamment aux 1° et 2° « prononcées par les juridictions ou les autorités judiciaires étrangères qui, en application d’une convention internationale ou d’un accord international, ont fait l’objet d’un avis aux autorités françaises ou ont été exécutées en France à la suite du transfèrement des personnes condamnées ».

Lorsqu'une inscription au FIJAIT est décidée, le procureur de la République compétent fait procéder sans délai à son enregistrement<sup>10</sup>.

\* Les informations enregistrées dans le FIJAIT concernent notamment l'état civil de la personne (nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance de la personne, nationalité *etc.*), la ou les décisions ayant justifié son inscription, ses adresses successives ainsi que ses déplacements à l'étranger<sup>11</sup>.

\* La durée de l'inscription dans le FIJAIT dépend de l'infraction qui la fonde. L'article 706-25-6 du CPP prévoit que les informations concernant une même personne sont retirées du fichier au décès de l'intéressé ou à l'expiration, à compter du prononcé de la décision justifiant l'inscription, d'un délai de vingt ans s'il s'agit d'un majeur et d'un délai de dix ans s'il s'agit d'un mineur<sup>12</sup>.

Lorsque la personne exécute une peine privative de liberté sans sursis en application de la condamnation entraînant l'inscription, ces délais ne commencent à courir qu'à compter de sa libération.

Lorsque la personne a été inscrite dans le FIJAIT sur décision du juge d'instruction, cette inscription prend fin, au plus tard, avec la décision de la juridiction de jugement qui, si elle souhaite maintenir l'intéressé dans le fichier, doit l'ordonner expressément.

\* Toute personne enregistrée dans le fichier en est informée par l'autorité judiciaire<sup>13</sup> et peut obtenir communication de l'intégralité des informations la concernant<sup>14</sup>.

Sur le fondement de l'article 706-25-12 du CPP, elle peut en outre demander la rectification ou l'effacement des données la concernant « *si les informations ne sont pas exactes ou si leur conservation n'apparaît plus nécessaire compte tenu de la finalité du fichier, au regard de la nature de l'infraction, de l'âge de la personne lors de sa commission, du temps écoulé depuis lors et de la personnalité actuelle de l'intéressé* ».

---

<sup>10</sup> Article 706-25-5 du CPP.

<sup>11</sup> Article R. 50-36 du CPP.

<sup>12</sup> Mais lorsque l'infraction qui a justifié l'inscription dans le FIJAIT est l'une de celles prévues aux articles L. 224-1 et L. 225-7 du CSI, la durée de conservation des informations est réduite à cinq ans si la personne est majeure et à trois ans si elle est mineure.

<sup>13</sup> Article 706-25-8 du CPP.

<sup>14</sup> Cette demande doit être adressée au procureur de la République près le tribunal dans le ressort duquel la personne réside (article 706-25-11 du CPP).

Cette demande doit être formée, selon les cas, auprès du procureur de la République ou du juge d'instruction. S'il n'y est pas fait droit, l'intéressé peut saisir à cette fin le juge des libertés et de la détention, dont la décision peut être contestée devant le président de la chambre de l'instruction<sup>15</sup>.

### **3. – Les obligations découlant de l'inscription dans le FIJAIT (les dispositions objet de la décision commentée)**

\* Toute personne inscrite au FIJAIT est soumise, « à titre de mesure de sûreté », au respect des obligations énumérées à l'article 706-25-7 du CPP. Elle est ainsi tenue :

- de justifier de son adresse une première fois dans les quinze jours de la notification de l'inscription, puis tous les trois mois (1°) ;
- de déclarer tout changement d'adresse dans un délai de quinze jours au plus tard suivant ce changement (2°) ;
- de déclarer tout déplacement transfrontalier quinze jours au plus tard avant ce déplacement (3°) ;
- si la personne réside à l'étranger, de déclarer tout déplacement en France quinze jours au plus tard avant ce déplacement (4°).

Si la personne réside en France, les justifications et déclarations doivent être effectuées en se présentant personnellement au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie dont dépend son domicile. Si la personne est de nationalité française mais réside à l'étranger, ces démarches s'effectuent au poste consulaire. Enfin, si la personne est de nationalité étrangère et réside à l'étranger, ces démarches s'effectuent par lettre recommandée avec accusé de réception.

\* Le non-respect des obligations imposées aux personnes inscrites dans le FIJAIT est constitutif d'un délit puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende<sup>16</sup>. La tentative de déplacement à l'étranger sans avoir procédé à la déclaration préalable est punie des mêmes peines<sup>17</sup>.

\* La durée des obligations imposées à titre de mesure de sûreté est fixée par la loi (et distincte de la durée de conservation des données dans le fichier, précédemment évoquée).

---

<sup>15</sup> Quatrième alinéa de l'article 706-25-12 du CPP.

<sup>16</sup> Dix-neuvième alinéa de l'article 706-25-7 du CPP, dans sa version applicable au litige.

<sup>17</sup> Vingtième alinéa du même article.

L'article 706-25-7 du CPP précise ainsi que la personne est astreinte aux obligations de justification et de présentation pendant un délai de :

- dix ans s'il s'agit d'un majeur ;
- cinq ans s'il s'agit d'un mineur.

Ces délais sont ramenés respectivement à cinq et trois ans si la personne a été condamnée pour une infraction mentionnée aux articles L. 224-1 ou L. 225-7 du CSI.

Ils commencent en principe à courir à compter du prononcé de la décision ayant ordonné l'inscription. Toutefois, ces délais ne commencent à courir qu'à compter de la libération de la personne lorsqu'elle exécute une peine privative de liberté sans sursis en application de la condamnation ayant entraîné l'inscription<sup>18</sup>.

\* Pendant toute la durée des obligations prévues à l'article 706-25-7, l'inscription au FIJAIT a pour corollaire l'inscription au fichier des personnes recherchées (FPR)<sup>19</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

\* M. Aziz J. avait été renvoyé devant le tribunal correctionnel de Paris du chef de financement d'une entreprise terroriste pour avoir participé, notamment, à l'envoi de fonds par un mandat adressé à un individu parti rejoindre les rangs de l'organisation terroriste « *État islamique* » en Libye.

Par jugement du 7 juin 2019, le tribunal l'avait condamné à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis et 500 euros d'amende. Il avait en revanche écarté l'inscription de l'intéressé au FIJAIT après avoir considéré, notamment, que cette inscription serait susceptible d'entraver son insertion professionnelle et d'affecter ses conditions de séjour sur le territoire français.

---

<sup>18</sup> L'article R. 50-47 du CPP précise que les obligations de justification et de présentation s'imposent à compter de la libération définitive de la personne condamnée à une peine privative de liberté ou de la date d'exécution d'une mesure d'aménagement de peine entraînant sa sortie de l'établissement pénitentiaire, autre qu'une permission de sortir. En revanche, si, après avoir reçu notification de ses obligations et avoir commencé à les respecter, la personne est incarcérée sur le territoire national dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à son inscription ou dans le cadre d'une tout autre procédure, les obligations de justification et de présentation sont suspendues pendant le temps de l'incarcération, mais le délai continue à courir (Circulaire du 30 juin 2016 relative à la mise en place et au fonctionnement du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes, NOR : JUSD1618322C, p. 13).

<sup>19</sup> Onzième alinéa de l'article 706-25-7 du CPP. La consultation du FPR permet aux autorités compétentes d'être renseignées sur la conduite à tenir en cas de contrôle d'une personne inscrite au FIJAIT et permet notamment de s'assurer qu'elle est à jour dans les obligations résultant de cette inscription. L'inscription au FPR emporte en outre la diffusion des conduites à tenir au système d'information Schengen (SIS).

Le procureur de la République avait interjeté appel de ce jugement, limité à la seule question de l'inscription dans ce fichier.

Par un arrêt du 15 décembre 2020, la cour d'appel avait infirmé le jugement du tribunal correctionnel et ordonné l'inscription de l'intéressé au FIJAIT.

M. Aziz J. s'était pourvu en cassation contre cet arrêt et avait soulevé, à cette occasion, une QPC ainsi formulée :

*« Les dispositions de l'article 706-25-7 du code de procédure pénale, dans sa rédaction en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017 issue de l'article 79 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 et de l'article 15 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017, qui imposent à la personne inscrite au Fijait de déclarer tout déplacement à l'étranger quinze jours au plus tard avant ledit déplacement, et ce pendant une durée de dix ans, sous peine de subir une condamnation à deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, sans prévoir aucune possibilité d'adaptation individuelle de cette mesure de sûreté en fonction de la personnalité et de la situation de l'intéressé, notamment dans l'hypothèse d'un travailleur transfrontalier, méconnaissent-elles les articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ensemble le principe d'interdiction de toute rigueur qui ne serait pas nécessaire qui en découle, l'article 66 de la Constitution, la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et le droit à l'emploi ? ».*

Par son arrêt précité du 29 juin 2021, la Cour de cassation avait jugé que la question présentait un caractère sérieux au motif que :

*« [...] la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire, en sorte qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis au nombre desquels figure notamment la liberté d'aller et venir. Ainsi, les atteintes portées à l'exercice de ces droits et libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi.*

*« Il en résulte que le caractère proportionné de l'atteinte portée par les dispositions de l'article 706-25-7 du code de procédure pénale à la liberté d'aller et venir reste à apprécier, notamment en ce qu'elles conduisent à imposer à la personne majeure qui réside en France, inscrite au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes, de déclarer tout déplacement à l'étranger quinze jours au plus tard avant ledit déplacement en se présentant personnellement au commissariat*

*de police ou à la brigade de gendarmerie dont dépend son domicile, pendant une durée de dix ans, sans qu'aucun aménagement de cette obligation ne soit possible ».*

Elle avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

### **A. – Les questions préalables**

\* La QPC rédigée par le requérant se référait à l'article 706-25-7 du CPP « *dans sa rédaction en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017 issue de l'article 79 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 et de l'article 15 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017* ».

Cette référence à deux versions successives des dispositions renvoyées pouvait s'expliquer par le fait que les modifications apportées successivement à l'article 706-25-7 du CPP par les deux lois précitées étaient entrées en vigueur dans l'ordre inverse de leur promulgation :

- l'entrée en vigueur des modifications résultant de l'article 79 de la loi du 3 juin 2016 avait été prévue au 1<sup>er</sup> juin 2017,
- mais les modifications apportées par l'article 15 de la loi du 28 février 2017<sup>20</sup> étaient quant à elles entrées en vigueur dès le 2 mars 2017.

Toutefois, au regard de la procédure suivie en l'espèce, la seule version de l'article 706-25-7 du CPP applicable au litige était celle résultant de la loi du 3 juin 2016, dernière des deux versions à être entrée en vigueur et qui, lors de son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017, intégrait nécessairement les modifications opérées entre-temps par la loi du 28 février 2017.

La Cour de cassation n'ayant pas précisé la version dans laquelle elle avait renvoyé ces dispositions, le Conseil constitutionnel a donc considéré qu'il était saisi de l'article 706-25-7 du CPP dans cette rédaction, après avoir rappelé, conformément à sa jurisprudence habituelle, que « *La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* » (paragr. 1).

\* Le requérant reprochait à ces dispositions d'imposer, pendant une durée de dix ans et sous peine de sanctions pénales, à la personne inscrite au FIAIT de déclarer tout déplacement à l'étranger en se rendant personnellement au commissariat de police

---

<sup>20</sup> Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.



ou à la gendarmerie, sans prévoir aucune possibilité d'adaptation individuelle de cette mesure de sûreté, notamment dans l'hypothèse d'un travailleur transfrontalier. Ce faisant, le législateur aurait méconnu les articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'article 66 de la Constitution, la liberté d'aller et de venir, la liberté d'entreprendre et le droit à l'emploi.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur le 3° de l'article 706-25-7 du CPP (paragr. 4).

## **B. – La jurisprudence constitutionnelle**

### **1. – L'identification des mesures de sûreté et leur soustraction aux exigences de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

Sans s'estimer lié par les qualifications données par le législateur, le Conseil constitutionnel opère une distinction entre, d'une part, le régime des peines et de certaines mesures dont elles peuvent être assorties et, d'autre part, le régime des mesures qui peuvent être appliquées, selon les cas, à une personne mise en cause ou condamnée pénalement ou même en dehors de toute affaire pénale, parmi lesquelles figurent en particulier les mesures dites de sûreté.

Le Conseil a progressivement bâti une jurisprudence visant à faire le départ entre celles de ces mesures qui peuvent être assimilées à de véritables sanctions ayant le caractère de punition et celles qui, tout en s'y apparentant parfois fortement, n'ont cependant pas de caractère punitif.

\* Seules les premières sont soumises aux exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789, qui s'applique à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>21</sup> et aux termes duquel : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Outre les peines proprement dites, le Conseil a soumis à ces exigences des mesures étroitement liées au prononcé de celles-ci, comme la période dite de sûreté assortissant certaines peines privatives de liberté encourues pour des faits particulièrement graves<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Ces exigences recouvrent le principe de légalité des délits et des peines, de non-rétroactivité des peines, de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines. Précisons que la jurisprudence développée par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 8 couvre tout le droit répressif, qu'il soit pénal ou non pénal (ainsi des sanctions disciplinaires et administratives), même si ce contrôle est susceptible d'inflexions.

<sup>22</sup> Ainsi, saisi de dispositions prévoyant une période de sûreté durant laquelle certains condamnés ne peuvent bénéficier d'une suspension ou d'un fractionnement de leur peine, d'un placement à l'extérieur, de permissions de sortir, de la semi-liberté ou d'une libération conditionnelle, le Conseil a, par sa décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, jugé

\* En revanche, les mesures que le législateur ou la doctrine s'accordent à qualifier de mesures de sûreté, qui trouvent généralement à s'appliquer en complément d'une peine et à sa suite<sup>23</sup>, n'ont pas vocation à entrer dans le champ de l'article 8. Si de telles mesures sont le plus souvent liées, comme les peines, à l'existence d'une infraction pénale dont elles visent à éviter le renouvellement, elles s'en distinguent essentiellement par le fait qu'elles ne poursuivent pas une finalité rétributive ou sanctionnatrice.

La ligne de partage avec une peine pouvant s'avérer plus ou moins ténue en fonction du régime attaché à la mesure de sûreté, en particulier lorsque celle-ci permet, dans le prolongement d'une peine, de maintenir la personne condamnée sous surveillance, le Conseil constitutionnel a été amené à constituer une grille d'analyse fondée sur différents critères lui permettant d'apprécier la nécessité de rattacher ou non une mesure de sûreté aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que le Conseil s'appuie principalement sur :

- un critère matériel visant à déterminer si le prononcé de la mesure repose sur la culpabilité ou la dangerosité de la personne ;
- un critère organique, tenant à l'autorité compétente pour la prononcer (juridiction de jugement ou autre juridiction) ;
- un critère temporel, consistant à tenir compte du moment de sa mise en œuvre (lors de la peine ou à son issue) ;
- et un critère finaliste, visant à s'assurer de l'objectif poursuivi par la mesure (s'agit-il de punir ou de prévenir ?).

---

que « le principe énoncé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 selon lequel "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires" ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais s'étend à la période de sûreté qui, bien que relative à l'exécution de la peine, n'en relève pas moins de la décision de la juridiction de jugement qui, dans les conditions déterminées par la loi, peut en faire varier la durée en même temps qu'elle se prononce sur la culpabilité du prévenu ou de l'accusé » (décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, cons. 3). Sur la période de sûreté, voir aussi plus récemment les décisions n° 2018-742 QPC du 26 octobre 2018, *M. Husamettin M. (Période de sûreté de plein droit)*, paragr. 8, et n° 2019-770 QPC du 29 mars 2019, *M. Chamsoudine C. (Lecture donnée aux jurés par le président de la cour d'assises avant le vote sur l'application de la peine)*.

<sup>23</sup> Dans le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu, la notion de mesure de sûreté est définie comme une « Mesure de précaution destinée à compléter ou suppléer la peine encourue par un délinquant qui, relevant en principe, comme la peine, de l'autorité judiciaire ne constitue pas un châtement, mais une mesure de défense sociale imposée à un individu dangereux afin de prévenir les infractions futures qu'il pourrait commettre et que son état rend probables, l'aider ou le soumettre à un traitement ».

Le recours à ces critères permet au Conseil de se prononcer en considération d'un faisceau d'indices, aucun de ces critères ne déterminant, à lui seul, la qualification de mesure de sûreté.

Ainsi, dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, saisi de dispositions prévoyant l'inscription de l'identité d'une personne dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS), le Conseil a jugé que cette inscription « *a pour objet [...] de prévenir le renouvellement de ces infractions et de faciliter l'identification de leurs auteurs ; qu'il en résulte que cette inscription ne constitue pas une sanction mais une mesure de police ; que les auteurs des saisines ne sauraient dès lors utilement soutenir qu'elle méconnaît le principe de nécessité des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789* »<sup>24</sup>.

De même, dans sa décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, le Conseil a jugé que le régime de la surveillance judiciaire qui permet, à leur libération, de soumettre des personnes condamnées présentant un risque élevé de récidive à diverses obligations, notamment le placement sous surveillance électronique mobile, ne constitue ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition. Le Conseil a motivé cette exclusion du champ de l'article 8 de la Déclaration de 1789 par le fait, « *en premier lieu, que la surveillance judiciaire est limitée à la durée des réductions de peine dont bénéficie le condamné ; qu'elle constitue ainsi une modalité d'exécution de la peine qui a été prononcée par la juridiction de jugement* » et, « *en second lieu, que la surveillance judiciaire, y compris lorsqu'elle comprend un placement sous surveillance électronique mobile, est ordonnée par la juridiction de l'application des peines ; qu'elle repose non sur la culpabilité du condamné, mais sur sa dangerosité ; qu'elle a pour seul but de prévenir la récidive* »<sup>25</sup>.

C'est au regard d'une motivation comparable que le Conseil a également écarté comme inopérants les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 à propos de :

– la rétention et la surveillance de sûreté (décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008), le Conseil ayant toutefois fait obstacle à l'application de la rétention de sûreté à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement, « *eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère*

---

<sup>24</sup> Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 74.

<sup>25</sup> Décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, *Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales*, cons. 13 et 14.

*renouvelable sans limite et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction »<sup>26</sup> ;*

– et de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, prévue à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, dont le Conseil a censuré le dispositif initialement conçu par le législateur (décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020<sup>27</sup>), avant de valider celui issu de la loi du 24 août 2021 (décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021) en tenant compte, à cet égard, du fait que la mesure *« est prononcée en considération d'une condamnation pénale et succède à l'accomplissement de la peine. Elle n'est, par conséquent, pas décidée lors de la condamnation par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine, par le tribunal de l'application des peines de Paris. Elle repose, non sur la culpabilité de la personne condamnée mais sur sa particulière dangerosité, appréciée par ce tribunal à la date de sa décision. Elle a pour but de prévenir la récidive et d'assurer la réinsertion de cette personne. Ainsi, cette mesure n'est ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition »<sup>28</sup>.*

## **2. – Le contrôle de l'adaptation, de la nécessité et de la proportionnalité des mesures de sûreté sur le fondement de l'article 9 de la déclaration de 1789**

La soustraction des mesures de sûreté aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 n'empêche évidemment pas leur contrôle au regard des autres exigences constitutionnelles qu'elles mettent en cause.

\* Compte tenu des atteintes que de telles mesures sont susceptibles de porter à la liberté personnelle (lorsqu'elles restreignent la liberté d'aller et de venir ou le droit au respect de la vie privée de l'individu) ou individuelle (en cas de privation de liberté), le Conseil constitutionnel veille, en particulier, à ce qu'elles ne soumettent pas les personnes qui y sont tenues à une *« rigueur non nécessaire »* au sens de l'article 9 de la Déclaration de 1789. Ce critère est devenu le fil rouge de la jurisprudence constitutionnelle en la matière.

---

<sup>26</sup> Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 9 et 10.

<sup>27</sup> Décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, *Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*, paragr. 9 : *« Si la mesure prévue à l'article 706-25-15 du code de procédure pénale est prononcée en considération d'une condamnation pénale et succède à l'accomplissement de la peine, elle n'est pas décidée lors de la condamnation par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine, par la juridiction régionale de la rétention de sûreté. Elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée, mais sur sa particulière dangerosité appréciée par la juridiction régionale à la date de sa décision. Elle a pour but d'empêcher et de prévenir la récidive. Ainsi, cette mesure n'est ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition ».*

<sup>28</sup> Décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021, *Loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*, paragr. 33.

– Dans la décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, le Conseil était saisi de dispositions permettant le placement sous surveillance électronique d'une personne mise en examen dans le cadre d'un contrôle judiciaire<sup>29</sup>. Il a jugé « *que les mesures de contrôle judiciaire imposant à la personne concernée [...] de "ne s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat" ont nécessairement pour effet de restreindre la liberté individuelle ; que le placement sous surveillance électronique dont pourra être assortie une telle mesure, [...] ne pourra être mis en œuvre qu'avec l'accord exprès de l'intéressé ; que, dans certaines circonstances, il permettra d'éviter sa détention provisoire ; qu'ainsi, la mesure critiquée ne peut être regardée comme présentant une rigueur qui ne serait pas nécessaire au regard de l'article 9 de la Déclaration de 1789* »<sup>30</sup>.

– S'agissant de l'inscription de l'identité d'une personne dans le FIJAIS, le Conseil a de la même façon jugé, dans la décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 précitée, après avoir considéré que cette inscription ne constituait pas une sanction, « *qu'il convient toutefois de vérifier si cette inscription constitue une rigueur non nécessaire au sens de l'article 9 de la Déclaration* »<sup>31</sup>.

Il a ensuite examiné la conformité à la Constitution des dispositions contestées principalement au regard des répercussions qu'une inscription dans ce fichier pouvait avoir sur le droit au respect de la vie privée.

En ce qui concerne les conditions d'inscription dans le FIJAIS, le Conseil a jugé, après avoir pris en compte le champ d'application de ce fichier, les autorités compétentes pour l'utiliser et les garanties reconnues aux personnes inscrites, « *qu'eu égard, d'une part, aux garanties apportées par les conditions d'utilisation et de consultation du fichier et par l'attribution à l'autorité judiciaire du pouvoir d'inscription et de retrait des données nominatives, d'autre part, à la gravité des infractions justifiant l'inscription des données nominatives dans le fichier et au taux de récidive qui caractérise ce type d'infractions, les dispositions contestées sont de nature à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ; / Considérant, de même, que, en raison du motif qu'elles assignent aux consultations du fichier par des autorités administratives, et compte tenu des restrictions et prescriptions dont elles*

---

<sup>29</sup> L'article 137 du CPP prévoit expressément que le contrôle judiciaire peut être prescrit à titre de mesure de sûreté.

<sup>30</sup> Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 85.

<sup>31</sup> Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 précitée, cons. 74.

*les assortissent, les dispositions contestées ne portent une atteinte excessive ni au respect de la vie privée ni aux exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789 »<sup>32</sup>.*

S'attachant aux obligations mises à la charge des personnes inscrites, le Conseil a par ailleurs énoncé :

*« Considérant que l'article 706-53-5 nouveau du code de procédure pénale impose à la personne inscrite dans le fichier des auteurs d'infractions sexuelles, lorsqu'elle a été définitivement condamnée pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement, de justifier de son adresse tous les six mois en se présentant à cette fin auprès d'un service de police ou de gendarmerie ; qu'il impose aux autres personnes inscrites de justifier de leur adresse une fois par an et de déclarer leur changement d'adresse quinze jours au plus tard après ce dernier ; que cette obligation peut être remplie par simple courrier adressé à un service de police ou de gendarmerie ;*

*« Considérant que la gravité de la condamnation encourue, qui détermine le champ d'application de l'obligation de se présenter personnellement, constitue un critère objectif et rationnel de distinction en relation directe avec la finalité du fichier ;*

*« Considérant que l'obligation faite aux personnes inscrites de faire connaître périodiquement l'adresse de leur domicile ou de leur résidence ne constitue pas une sanction, mais une mesure de police destinée à prévenir le renouvellement d'infractions et à faciliter l'identification de leurs auteurs ; que l'objet même du fichier rend nécessaire la vérification continue de l'adresse de ces personnes ; que la charge qui leur est imposée dans le but de permettre cette vérification ne constitue pas une rigueur qui ne serait pas nécessaire au sens de l'article 9 de la Déclaration de 1789 »<sup>33</sup>.*

– De même, dans la décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005 précitée, le Conseil a procédé à un contrôle combiné des articles 4 et 9 de la Déclaration de 1789 pour s'assurer du respect, par les dispositions autorisant le placement sous surveillance électronique mobile ordonné au titre de la surveillance judiciaire, du principe selon lequel la liberté de la personne ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, cons. 87 et 88.

<sup>33</sup> *Ibid.*, cons. 89 à 91.

<sup>34</sup> Décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005 précitée, cons. 16 à 21.

\* Dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, pour marquer l'intensification de son niveau de contrôle en présence de mesures de sûreté aussi exceptionnelles que la rétention et la surveillance de sûreté, et sur le fondement de l'article 66 de la Constitution dès lors qu'étaient en cause une mesure privative de liberté, le Conseil a soumis ces mesures à une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité : « *Considérant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté doivent respecter le principe, résultant des articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe en effet au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi* »<sup>35</sup>.

Faisant application de ce « triple test », le Conseil constitutionnel a, en premier lieu, vérifié l'adéquation du champ d'application de la mesure à la finalité poursuivie, qui consiste à procéder au placement dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté des personnes présentant une particulière dangerosité « *parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité* » afin de leur proposer, de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de la mesure. À ce titre, le Conseil a examiné la liste des crimes pouvant justifier le prononcé de la mesure et jugé que, « *eu égard à l'extrême gravité des crimes visés et à l'importance de la peine prononcée par la cour d'assises, le champ d'application de la rétention de sûreté apparaît en adéquation avec sa finalité* »<sup>36</sup>. Puis, examinant les garanties permettant de réserver la rétention de sûreté aux seules personnes particulièrement dangereuses en raison d'un trouble grave de la personnalité, le Conseil a regardé comme adaptées à cette finalité les méthodes d'évaluation de la dangerosité retenues par le législateur, soit une évaluation pluridisciplinaire intervenant à l'issue du placement de la personne, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de son observation, et une expertise médicale réalisée par deux experts.

---

<sup>35</sup> Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 13.

<sup>36</sup> *Ibidem*, cons. 15.

En deuxième lieu, le Conseil a, dans le contrôle de la nécessité, vérifié que les dispositions adoptées ne permettaient de prononcer la rétention de sûreté qu'en l'absence d'autres solutions moins attentatoires à la liberté. Il a ainsi jugé que le maintien d'une personne sous ce régime au-delà du temps de sa peine, pour qu'elle puisse bénéficier d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée aux troubles de la personnalité dont elle souffre, ne peut apparaître comme une nécessité que si le temps d'exécution de la peine a été mis à profit pour que la personne bénéficie de l'aide et des soins adaptés à son état et que ces derniers n'ont pu produire les résultats suffisants pour atténuer sa dangerosité. Il a, à cet égard, formulé une réserve d'interprétation selon laquelle il appartient à la juridiction régionale de la rétention de sûreté de vérifier que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de la prise en charge et des soins adaptés au trouble de la personnalité dont elle souffre<sup>37</sup>.

Enfin, au titre de la proportionnalité, le Conseil a relevé les garanties procédurales énoncées par le législateur (mesure prononcée par une juridiction indépendante, débat contradictoire, voies de recours) et les a jugées propres à assurer le respect du droit à un procès équitable. Il s'est également fondé sur ce que la loi permet à la juridiction régionale de la rétention de sûreté de mettre fin à tout moment à la rétention pour constater que, dès lors, l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle en vertu de l'article 66 de la Constitution, conserve la possibilité d'interrompre à tout moment la prolongation du maintien en rétention, de sa propre initiative ou à la demande de la personne retenue<sup>38</sup>.

Quant à la possibilité de renouveler de manière illimitée la rétention de sûreté, comme la surveillance de sûreté, le Conseil a relevé qu'il ressort des termes de la loi, d'une part, qu'à chaque renouvellement, il est procédé à une nouvelle évaluation pluridisciplinaire de la situation de la personne retenue (pour la rétention de sûreté) ou à une nouvelle expertise médicale (pour la surveillance de sûreté) et, d'autre part, que la juridiction régionale de la rétention de sûreté doit réexaminer si, à la date où elle statue, toutes les conditions requises par la loi sont réunies. Il en résulte que cette juridiction doit nécessairement prendre en compte l'évolution de la personne et le cas échéant, le fait qu'elle se soumet durablement aux soins. Cette actualisation de l'évaluation de la dangerosité permet de conserver à la mesure un caractère nécessaire en dépit de ses éventuels renouvellements. Dans ces conditions, la possibilité de renouvellement sans limite ultime n'a pas été jugée disproportionnée<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, cons. 19 à 21.

<sup>38</sup> *Ibid.*, cons. 22.

<sup>39</sup> *Ibid.*, cons. 23.



\* Dernièrement, le Conseil constitutionnel a opéré un contrôle de même intensité, sur le fondement des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789, concernant certaines mesures de sûreté restrictives de liberté applicables à l'issue de l'exécution d'une peine privative de liberté.

C'est ainsi que, dans la décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, il a considéré que la mesure de sûreté spécialement prévue à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, « *bien que dépourvue de caractère punitif, [devait] respecter le principe, résultant des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789, selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire* »<sup>40</sup>.

En l'espèce, tout en reconnaissant que l'objectif poursuivi par le législateur était légitime, le Conseil a censuré le dispositif institué au regard de la somme de plusieurs considérations qui traduisaient sa rigueur excessive au regard des exigences d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité dont le respect « *s'impose a fortiori lorsque la personne a déjà exécuté sa peine* ». Le Conseil a tenu compte en ce sens :

- de la nature des obligations et interdictions qui pouvaient s'appliquer, le cas échéant de manière cumulative ;
- de la durée de la mesure, qui pouvait atteindre dix ans dans certains cas, ce qui ne pouvait qu'en accroître la rigueur ;
- de la possibilité de prononcer la mesure au regard de la peine *encourue* et non au regard de la peine *prononcée*, qui pouvait au demeurant comporter du sursis ;
- du fait que la mesure prise en considération de la dangerosité de la personne, pouvait être prononcée alors même qu'il n'était pas exigé que cette dernière ait pu, pendant, l'exécution de sa peine, bénéficier de mesures de nature à favoriser sa réinsertion ;
- de l'absence d'exigence d'éléments nouveaux ou complémentaires propres à corroborer la dangerosité de la personne en cas de renouvellement de la mesure<sup>41</sup>.

Le Conseil a procédé à un contrôle de même intensité dans sa décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021 concernant la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, dont il a cette fois jugé le régime conforme à la Constitution<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020 précitée, paragr. 10.

<sup>41</sup> *Ibid.*, paragr. 15 à 20.

<sup>42</sup> Décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021 précitée, paragr. 34 à 42.

## C. – L'application à l'espèce

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord mentionné les normes de référence de son contrôle, en rappelant que la liberté d'aller et venir est une composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, et qu'il résulte de l'article 9 de la Déclaration de 1789 l'exigence prohibant toute « *rigueur non nécessaire* » (paragr. 5 et 6).

Il a ensuite décrit l'objet des dispositions contestées en soulignant que « *l'article 706-25-7 du code de procédure pénale fixe les obligations qui s'imposent, "à titre de mesure de sûreté", aux personnes inscrites dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes* » et que « *Parmi ces obligations, les dispositions contestées prévoient que ces personnes, lorsqu'elles résident en France, doivent déclarer tout déplacement à l'étranger quinze jours au plus tard avant ce déplacement* » (paragr. 7).

À cet égard, il convient de rappeler que, même si le législateur avait pris soin de qualifier lui-même les obligations résultant de l'inscription au FIJAIT de « *mesure de sûreté* »<sup>43</sup>, le Conseil constitutionnel ne s'estime pas lié par les qualifications retenues par ce dernier. Il lui revenait donc d'apprécier, au regard des critères issus de sa propre jurisprudence, si la mesure examinée relevait du régime des peines ou des mesures de sûreté.

En l'occurrence, le Conseil a, d'une part, tenu compte de la finalité préventive de la mesure, en constatant que « *Les obligations qui résultent de l'inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes ont pour but, aux termes de l'article 706-25-3 du même code, de prévenir le renouvellement des infractions mentionnées à l'article 706-25-4 et de faciliter l'identification de leurs auteurs* » (paragr. 8).

D'autre part, dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>44</sup>, il a relevé que les obligations résultant de l'inscription au FIJAIT « *reposent non sur la culpabilité de l'intéressé, mais sur sa dangerosité* » (même paragr.).

Le Conseil en a conclu, comme il l'avait précédemment jugé concernant certaines obligations mises à la charge des personnes inscrites au sein du FIJAIS<sup>45</sup>, que

---

<sup>43</sup> Premier alinéa de l'article 706-25-7 du CPP.

<sup>44</sup> Voir notamment Cass. crim., 21 avril 2020, n° 19-83.495.

<sup>45</sup> Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 précitée, cons. 74 et 91.

« l'obligation prévue par les dispositions contestées ne constitue ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition » (même paragr. 8).

L'appréciation ainsi portée sur la nature des obligations découlant de l'inscription au FIJAIT excluait en conséquence que les dispositions contestées soient examinées sur le fondement de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

\* Toutefois, conformément à la jurisprudence qu'il a développée au sujet des mesures de sûreté, le Conseil a considéré que l'obligation faite à la personne inscrite au FIJAIT de déclarer ses déplacements transfrontaliers, « bien que dépourvue de caractère punitif [...] doit respecter le principe, résultant des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789, selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire » et qu'« il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle ». Il a également rappelé que « Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi » (paragr. 9).

– Pour s'assurer qu'en l'espèce, l'atteinte portée par les dispositions contestées à l'exercice de la liberté d'aller et venir était adaptée, nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi, le Conseil a identifié, en premier lieu, cet objectif. À cet égard, il a relevé que, « en adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public » (paragr. 10).

– Le Conseil s'est attaché, en deuxième lieu, aux conditions dans lesquelles une personne peut être inscrite au sein du FIJAIT et donc être soumise à l'obligation de déclarer ses déplacements à l'étranger.

Il ressort, d'une part, du dispositif légal que « l'obligation faite à la personne inscrite au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes de déclarer tous ses déplacements à l'étranger n'est susceptible de s'appliquer qu'aux personnes ayant fait l'objet, pour l'une des infractions en lien avec le terrorisme mentionnées à l'article 706-25-4 du code de procédure pénale, d'une condamnation, d'une décision d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, d'une mise en examen ou d'une mesure applicable spécifiquement aux personnes mineures » (paragr. 11). Le Conseil a ainsi constaté que l'obligation de déclarer ses déplacements à l'étranger ne peut s'imposer qu'à des personnes ayant été mises en cause pour des faits en lien avec le terrorisme, les poursuites pénales engagées contre elles ayant pu

conduire, au terme des investigations, au prononcé, selon les cas, d'une peine ou à une autre forme de réponse pénale.

D'autre part, cette obligation « *ne s'applique qu'à la suite de la décision prise par le magistrat compétent d'ordonner l'inscription au sein du fichier qui, eu égard aux finalités de ce fichier, tient compte de la situation personnelle des intéressées et, en particulier, de leur risque de récidive* » (même paragr.). Le Conseil a souligné, ce faisant, la place centrale de l'autorité judiciaire dans l'inscription au FIJAIT et la garantie qui s'attache au fait qu'elle doit apprécier la situation particulière de chaque individu afin de décider si son inscription au sein du fichier apparaît justifiée au regard de ses finalités et des conséquences qui pourraient en résulter pour l'intéressé.

– Le Conseil constitutionnel a considéré, en troisième lieu, que les restrictions à la liberté d'aller et venir résultant des dispositions contestées n'étaient pas source de contraintes excessives pour les personnes qui en font l'objet.

Il a jugé, en effet, que ces dispositions « *se bornent à faire obligation à la personne de déclarer ses déplacements à l'étranger quinze jours au plus tard avant ceux-ci en se présentant personnellement au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie dont dépend son domicile, sans limiter la possibilité pour elle d'effectuer de tels déplacements ni de déclarer plusieurs déplacements lors d'une même présentation* » (paragr. 12).

Outre le fait qu'elle ne soumet pas les personnes inscrites à un régime d'autorisation préalable pour leurs déplacements transfrontaliers, l'obligation déclarative n'entrave pas la possibilité pour ces personnes de multiplier de tels déplacements. Par ailleurs, comme le Premier ministre le faisait valoir dans ses observations, les dispositions contestées ne limitent pas la possibilité de déclarer plusieurs déplacements lors d'une même présentation.

– Le Conseil a pris en compte, en dernier lieu, la garantie constituée par la possibilité pour les personnes soumises à l'obligation contestée de demander l'effacement des données enregistrées au FIJAIT, et donc d'obtenir notamment la levée de l'obligation de déclarer préalablement tous leurs déplacements à l'étranger.

Il a relevé que « *si la personne est tenue de respecter cette obligation pendant une durée de cinq ou dix années, selon qu'elle est mineure ou majeure, elle peut en obtenir la levée en saisissant à tout moment le procureur de la République ou le juge d'instruction, selon les cas, d'une demande d'effacement des données la concernant* » (paragr. 13).

Le Conseil a ensuite rappelé les conditions dans lesquelles l'effacement des données peut être demandé et obtenu : « *Conformément à l'article 706-25-12 du code de procédure pénale, cet effacement peut être ordonné si, compte tenu de la finalité du fichier, leur conservation n'apparaît plus nécessaire au regard de la nature de l'infraction, de l'âge de la personne lors de sa commission, du temps écoulé depuis lors et de la personnalité actuelle de l'intéressée. En cas de refus du procureur de la République ou du juge d'instruction d'ordonner un tel effacement, la personne peut saisir à cette fin le juge des libertés et de la détention, dont la décision peut être contestée devant le président de la chambre de l'instruction* » (même paragr.).

\* Au regard de l'ensemble de ces considérations, le Conseil constitutionnel a jugé, en définitive, que « *l'atteinte à l'exercice de la liberté d'aller et de venir doit être regardée comme nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur* » (paragr. 14).

Il a ensuite écarté les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789, de l'article 66 de la Constitution, de la liberté d'entreprendre et du droit à l'emploi. Après avoir précisé que les dispositions contestées ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a donc déclarées conformes à la Constitution (paragr. 15).