Décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015

M. Omar K. [Interdiction administrative de sortie du territoire]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 juillet 2015 par le Conseil d'État (décision n° 390642 du 10 juillet 2015), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour M. Omar K., par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2015-490 QPC.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;
Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
Vu le code de justice administrative
Vu le code de la sécurité intérieure ;
Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
Vu la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;
Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;
Vu les observations produites pour le requérant par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées les 6 et 19 août 2015 ;
Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 6 août 2015 ;
Vu les pièces produites et jointes au dossier ;
Me Patrice Spinosi pour le requérant, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 6 octobre 2015 ;
Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure dans sa rédaction résultant de la loi du 13 novembre 2014 susvisée : « Tout Français peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il projette : « 1° Des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes ;
« 2° Ou des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français.
« L'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le ministre de l'intérieur pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification. La décision est écrite et motivée. Le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours après la notification de la décision. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.
« Lorsque les conditions en sont réunies, l'interdiction de sortie du territoire peut être renouvelée par décision expresse et motivée. Elle est levée aussitôt que ces conditions ne sont plus satisfaites. Les renouvellements consécutifs d'une

interdiction initiale ne peuvent porter la durée globale d'interdiction au-delà de deux années.
« La personne qui fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire peut, dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision et suivant la notification de chaque renouvellement, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. Ces recours s'exercent sans préjudice des procédures ouvertes aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.
« L'interdiction de sortie du territoire emporte dès son prononcé et à titre conservatoire l'invalidation du passeport et de la carte nationale d'identité de la personne concernée ou, le cas échéant, fait obstacle à la délivrance d'un tel document. L'autorité administrative informe la personne concernée par tout moyen.
« Dès notification de l'interdiction de sortie du territoire, et au plus tard dans les vingt-quatre heures à compter de celle-ci, la personne concernée est tenue de restituer son passeport et sa carte nationale d'identité.
« Un récépissé valant justification de son identité est remis à la personne concernée en échange de la restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité ou, à sa demande, en lieu et place de la délivrance d'un tel document. Ce récépissé suffit à justifier de l'identité de la personne concernée sur le territoire national en application de l'article 1er de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité.
« Le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d'une interdiction de sortie du territoire prise en application du présent article est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.
« Le fait, pour toute personne s'étant vu notifier une décision d'interdiction de sortie du territoire, de se soustraire à l'obligation de restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 € d'amende.
« Un décret en Conseil d'État précise les modalités de mise en œuvre du présent article, s'agissant notamment des modalités d'établissement du récépissé mentionné au neuvième alinéa » ;

2. Considérant que, selon le requérant, en créant un dispositif d'interdiction administrative de sortie du territoire visant les ressortissants français, le législateur a méconnu la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée ainsi que le droit à un recours juridictionnel effectif ; qu'il soutient également que ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines et l'exigence de « prévisibilité de la loi » ; qu'en outre, il fait valoir que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant la liberté d'aller et de venir, le droit à un recours juridictionnel effectif et le principe de légalité des délits et des peines ;

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DE LA LIBERTÉ D'ALLER ET DE VENIR ET DU DROIT À UN RECOURS JURIDICTIONNEL EFFECTIF :

3. Considérant que, selon le requérant, dans la mesure où, en premier lieu, les dispositions contestées confient à l'autorité administrative, et non à un juge judiciaire, le pouvoir de prononcer une interdiction de sortie du territoire, en deuxième lieu, elles ne définissent pas précisément les conditions du prononcé de cette interdiction et ne le soumettent pas à une procédure contradictoire préalable lors de son édiction ou de son renouvellement et, en troisième lieu, elles ne prévoient pas un contrôle juridictionnel suffisant, elles portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir et méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif ;

4. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que la liberté d'aller et de venir n'est pas limitée au territoire national mais comporte également le

droit de le quitter ;

5. Considérant qu'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 » ; qu'est notamment garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif ;

6. Considérant qu'en donnant au ministre de l'intérieur le pouvoir d'interdire à tout Français de sortir du territoire de la République dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il projette des déplacements à l'étranger en vue de participer à des activités terroristes ou de se rendre sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français, le législateur a entendu renforcer les pouvoirs de police administrative de l'État en matière de lutte contre le terrorisme ; qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public ;

7. Considérant en premier lieu, que l'interdiction de sortie du territoire français ne peut être mise en œuvre que pour des motifs liés à la prévention du terrorisme ; que ces motifs sont expressément et précisément définis par les 1° et 2° de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure ; que la décision prononçant l'interdiction doit être écrite et motivée ; que la personne doit être mise en mesure de présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours après la notification de la décision d'interdiction initiale ; qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose qu'une telle décision soit prononcée par une juridiction ; qu'il appartient à l'autorité compétente, sous le contrôle du juge, d'apprécier si les conditions précitées exigées par la loi sont réunies ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que l'interdiction de sortie du territoire peut être prononcée pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification ; qu'elle doit être levée dès qu'il apparaît que les conditions prévues par le 1° ou le 2° de l'article L. 224-1 ne sont plus satisfaites ; qu'en outre, si elle peut être renouvelée tous les six mois par décisions expresses et motivées, sa durée globale ne peut excéder deux années ; que, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, chaque renouvellement de l'interdiction ne peut intervenir « qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales » ;

9. Considérant, en troisième lieu, que la décision d'interdiction de sortie du territoire peut, dans le délai du recours contentieux, faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le juge administratif ; que saisi d'un tel recours, le tribunal administratif doit statuer dans un délai de quatre mois ; qu'en outre, cette interdiction peut être contestée devant le juge des référés qui, sur le fondement des articles L. 521-1 et 521-2 du code de justice administrative, peut suspendre l'exécution de la mesure d'interdiction ou ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale ; qu'il appartient au juge de vérifier que la mesure est justifiée par la nécessité de prévenir les atteintes à l'ordre public visées par l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure et qu'elle ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ;

10. Considérant, en quatrième lieu, que si l'interdiction de sortie du territoire emporte, dès son prononcé et à titre conservatoire, l'invalidation du passeport et de la carte nationale d'identité de la personne concernée ou fait obstacle à la délivrance d'un tel document, un récépissé valant justification de son identité lui est remis en échange de la restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité ou, à sa demande, en lieu et place de la délivrance d'un tel document ; que ce récépissé suffit à justifier de l'identité de la personne sur le territoire national et lui permet d'accomplir les actes qui exigent un justificatif d'identité ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, eu égard aux objectifs que le législateur s'est assignés et à l'ensemble de ces garanties, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'aller et de venir et la protection des atteintes à l'ordre public ; qu'il n'a pas non plus méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir et du droit à un recours juridictionnel effectif doivent être écartés ;

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE DE LEGALITE DES DELITS ET DES PEINES :

13. Considérant que, selon le requérant, les dispositions des dixième et onzième alinéas de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines et l'exigence de « prévisibilité de la loi » dès lors que les conditions nécessaires au prononcé de l'interdiction de sortie du territoire sont insuffisamment déterminées ; qu'elles sont également entachées d'incompétence négative de nature à porter atteinte à ce même principe ;

14. Considérant que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « 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 » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ;

15. Considérant que le dixième alinéa de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d'une interdiction administrative de sortie du territoire ; que le onzième alinéa du même article punit de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende, le fait, pour toute personne s'étant vu notifier une décision d'interdiction de sortie du territoire, de se soustraire à l'obligation de restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité ; que ces infractions, qui ne peuvent être constituées que lorsqu'une interdiction de sortie du territoire a été prononcée, sont définies de manière claire et précise ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté ; qu'il en est de même du grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant le principe de légalité des délits et des peines ;

16. Considérant que les dispositions de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent ni le droit à la vie privée, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :
Article 1er.- L'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 octobre 2015, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Lionel JOSPIN et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 14 octobre 2015.

ECLI:FR:CC:2015:2015.490.QPC