

Décision n° 2021-936 QPC  
du 7 octobre 2021

(M. Aziz J.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 7 juillet 2021 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 930 du 29 juin 2021), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Aziz J. par la SCP Delamarre et Jéhannin, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-936 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 706-25-7 du code de procédure pénale.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de procédure pénale ;
- 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 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour le requérant par Me Edward Huylebrouck, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 19 juillet 2021 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 21 juillet 2021 ;
- les secondes observations présentées pour le requérant par Me Huylebrouck, enregistrées le 5 août 2021 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Huylebrouck, pour le requérant, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 28 septembre 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIVIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l’occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l’article 706-25-7 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de la loi du 3 juin 2016 mentionnée ci-dessus.

2. L’article 706-25-7 du code de procédure pénale, dans cette rédaction, prévoit :

*« Toute personne dont l’identité est enregistrée dans le fichier est astreinte, à titre de mesure de sûreté, aux obligations prévues au présent article.*

*« La personne est tenue :*

*« 1° De justifier de son adresse, une première fois après avoir reçu l’information des mesures et des obligations mentionnée au deuxième alinéa de l’article 706-25-8, puis tous les trois mois ;*

*« 2° De déclarer ses changements d’adresse, dans un délai de quinze jours au plus tard après ce changement ;*

*« 3° De déclarer tout déplacement à l’étranger quinze jours au plus tard avant ledit déplacement ;*

*« 4° Si la personne réside à l’étranger, de déclarer tout déplacement en France quinze jours au plus tard avant ledit déplacement.*

*« Si la personne réside en France, elle doit se présenter personnellement au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie dont dépend son domicile.*

*« Si une personne de nationalité française réside à l’étranger, elle doit se présenter personnellement au consulat de France ou à la section consulaire de l’ambassade de France le plus proche de son domicile.*

*« Si une personne de nationalité étrangère réside à l’étranger, elle doit adresser ses justificatifs par lettre recommandée avec demande d’avis de réception auprès du service gestionnaire.*

*« Les obligations de justification et de présentation prévues au présent article cessent de s'appliquer pendant le temps où la personne est incarcérée sur le territoire national.*

*« Toute personne inscrite au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes est enregistrée au fichier des personnes recherchées pendant toute la durée de ses obligations.*

*« La personne est astreinte aux obligations de justification et de présentation prévues au présent article, à compter du prononcé de la décision prévue à l'article 706-25-4, pendant un délai de :*

*« a) Dix ans s'il s'agit d'un majeur ;*

*« b) Cinq ans s'il s'agit d'un mineur.*

*« La personne condamnée pour une infraction mentionnée à l'article L. 224-1 ou L. 225-7 du code de la sécurité intérieure est astreinte aux obligations de justification et de présentation prévues au présent article, à compter du prononcé de la décision prévue à l'article 706-25-4 du présent code, pendant un délai de :*

*« - cinq ans s'il s'agit d'un majeur ;*

*« - trois ans s'il s'agit d'un mineur.*

*« 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.*

*« Le fait pour les personnes tenues aux obligations prévues au présent article de ne pas respecter ces obligations est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.*

*« La tentative de déplacement à l'étranger sans avoir procédé à la déclaration prévue au 3° du présent article est punie des mêmes peines.*

*« Le non-respect, par les personnes résidant à l'étranger, des obligations prévues au présent article est puni des mêmes peines ».*

3. Le requérant reproche à ces dispositions d'imposer, pendant une durée de dix ans et sous peine de sanctions pénales, à la personne inscrite au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes de déclarer tout déplacement à l'étranger en se rendant personnellement au commissariat de police 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.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le 3° de l'article 706-25-7 du code de procédure pénale.

5. La liberté d'aller et de venir est une composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

6. Aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ».

7. 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. 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.

8. 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. Elles reposent non sur la culpabilité de l'intéressé, mais sur sa dangerosité. Ainsi, l'obligation prévue par les dispositions contestées ne constitue ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition.

9. Toutefois, bien que dépourvue de caractère punitif, cette obligation 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. 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. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi.

10. En premier lieu, 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.

11. En deuxième lieu, d'une part, 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. D'autre part, elle 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.

12. En troisième lieu, les dispositions contestées 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.

13. En dernier lieu, 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. 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.

14. Il résulte de tout ce qui précède 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.

15. Par conséquent, ces dispositions, qui ne méconnaissent pas non plus l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'article 66 de la Constitution, la liberté d'entreprendre ou le droit à l'emploi, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

## LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Le 3<sup>o</sup> de l'article 706-25-7 du code de procédure pénale, 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, est conforme à la Constitution.

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

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 octobre 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 7 octobre 2021.