

## Commentaire

### 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) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour M. Omar K. portant sur l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Dans sa décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

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

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

##### **1. – Les refus et retrait de passeport fondés sur le décret de la Convention nationale du 7 décembre 1792**

Avant l'entrée en vigueur des dispositions qui font l'objet de la décision commentée, insérées dans le CSI par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, l'autorité administrative ne pouvait « empêcher, à titre préventif, la sortie du territoire de ressortissants français qu'en les privant de leur passeport, en refusant de leur en délivrer ou renouveler, ou en procédant à leur retrait.

*« Cette mesure se fonde sur le décret de la Convention nationale du 7 décembre 1792, qui a force de loi, et sur l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'État dans un avis du 12 novembre 1991 n° 350924 qui considère que l'autorité administrative peut refuser de délivrer ou peut retirer un passeport, si les déplacements à l'étranger de celui qui le demande ou le possède sont de nature à compromettre la sécurité nationale ou la sûreté publique. L'enregistrement, dans les conditions prévues par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, des personnes auxquelles un passeport doit être refusé par l'autorité administrative dans le fichier dit des "personnes recherchées", relevant du ministère de l'intérieur, a donc, dans les limites indiquées ci-dessus, un fondement légal.*

« Le décret du 30 décembre 2005 modifié relatif aux passeports prévoit à cet égard que "pour l'instruction des demandes de passeport, il est vérifié, par la consultation du fichier des personnes recherchées, qu'aucune décision judiciaire ni aucune circonstance particulière ne s'oppose à sa délivrance". En pratique, les personnes concernées font l'objet d'un signalement au Fichier des personnes recherchées au titre de la sûreté de l'État (fiche "S") »<sup>1</sup>.

## 2. – L'opposition à la sortie du territoire des mineurs

La loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants a renforcé le régime des interdictions de sortie du territoire (IST) pour les mineurs, en autorisant le juge aux affaires familiales ou le juge des enfants à ordonner ces mesures et en prévoyant leur inscription au fichier des personnes recherchées (FPR) par le procureur de la République.

Dans le même temps, les autorisations de sortie du territoire individuelles et collectives ont été supprimées.

En vertu du décret du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées, « les personnes mineures ayant quitté leur domicile ou s'étant soustraites à l'autorité des personnes qui en ont la garde » peuvent être inscrites dans le FPR<sup>2</sup>. Cette demande est adressée par les titulaires de l'autorité parentale aux services de police et de gendarmerie en cas de disparition.

Par ailleurs, pour parer le risque de départ d'un mineur à l'étranger, vers des zones de conflits armés, le titulaire de l'autorité parentale peut adresser aux services préfectoraux une demande d'opposition à sortie du territoire (OST) qui permet « de faire opposition, sans délai, à la sortie de France de son enfant lorsqu'il craint que celui-ci n'envisage de partir à l'étranger, notamment sous l'influence de mouvements radicaux armés »<sup>3</sup>. Ainsi que le précise l'instruction gouvernementale du 5 mai 2014, cette demande « s'appuie sur les articles 371 et suivants du code civil relatifs à l'autorité parentale et, en particulier, l'article 371-3 selon lequel " l'enfant ne peut, sans permission des père et mère, quitter la maison familiale et ne peut en être retiré que dans les cas de nécessité que détermine la loi " »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Étude d'impact du 8 juillet 2014 sur le projet de loi n°2110 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

<sup>2</sup> Art. 2, III, 4°, du décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

<sup>3</sup> Instruction du Gouvernement relative à la mesure administrative d'opposition à la sortie du territoire d'un mineur sans titulaire de l'autorité parentale du 5 mai 2014, p. 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Cette mesure de police administrative a une durée de validité de six mois qui peut être prorogée à la demande expresse du titulaire de l'autorité parentale. Elle « entraîne l'inscription du mineur concerné au FPR et son signalement au [système d'information Shengen] »<sup>5</sup>.

Il faut ajouter que, partant du constat qu'« un nombre important de jeunes mineurs de nationalité française ont rejoint ou rejoignent les zones de combat en Syrie et en Irak, aux côtés des forces de l'organisation dite de "l'État islamique" » une proposition de loi, qui prévoit de rétablir pour les mineurs l'autorisation de sortie du territoire, est en cours d'examen par le Parlement<sup>6</sup>.

### **3. – L'interdiction administrative de sortie du territoire prévue par l'article L. 224-1 du CSI**

Comme l'indique l'étude d'impact annexée au projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, l'interdiction administrative de sortie du territoire doit permettre de « faire face à la recrudescence de départ de jeunes Français vers des zones où l'apprentissage de la lutte armée peut se doubler d'un embrigadement idéologique ».

En effet, est apparue « une nouvelle menace liée aux événements qui se déroulent depuis 2011 en Syrie. (...) Si le phénomène des jeunes Français ou ressortissants français se rendant dans des pays en guerre pour participer aux combats n'est pas nouveau – ce fut par exemple le cas en Afghanistan ou en Irak –, il a pris une ampleur tout à fait inédite au cours des derniers mois avec le départ de centaines de jeunes, hommes et femmes, en Syrie, pour rallier des groupes de combattants dont la plupart sont des groupes terroristes : principalement le soi-disant " État islamique " et dans une moindre mesure le Jabhat al nusra, affilié à Al Quaida, ainsi que d'autres groupes moins importants en nombre et en force.

« Or, certaines de ces personnes reviennent en France ou dans d'autres pays européens avec l'intention de commettre des actes terroristes. Ainsi Mehdi Nemmouche, qui a combattu dans les rangs de l' " État islamique ", a commis l'attentat de Bruxelles du 24 mai 2014, tandis que d'autres combattants revenus de Syrie et interceptés par les services français entendaient préparer un attentat sur notre sol.

---

<sup>5</sup> Ibid, p. 3.

<sup>6</sup> Proposition de loi n° 296 visant à rétablir pour les mineurs l'autorisation de sortie du territoire, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2015. Cette proposition de loi a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale.

« Les éléments statistiques fournis par l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) (...) permettent d'actualiser les données fournies par l'étude d'impact sur le nombre de personnes concernées.

« Ainsi, à la date du 11 septembre 2014, 351 Français ou résidents en France étaient présents au sein des organisations islamistes sur le territoire syrien, dont 63 femmes. Sur ce nombre, 275 sont identifiés par l'administration. Par ailleurs, 171 Français ou résidents étaient en transit vers ce pays, 184 en étaient repartis. Parmi ces derniers, 120 sont revenus en France après un séjour en Syrie, pour des raisons très diverses, dont certains avec l'intention de commettre des attentats sur le sol français. Enfin, 36 sont morts en Syrie dans les combats et 2 sont détenus par le régime syrien »<sup>7</sup>.

Or, l'étude d'impact expliquait que « le refus de délivrance ou de renouvellement d'un passeport ou son retrait constituent des mesures insuffisantes pour garantir l'effectivité d'une interdiction de déplacement à l'étranger, dès lors que de nombreux déplacements peuvent être subordonnés à la seule présentation d'un titre d'identité voire même, ne sont subordonnés à aucun contrôle, au sein de l'espace Schengen. Notamment, certains pays, telle la Turquie, acceptent l'entrée de ressortissants français sur leur territoire, moyennant la seule présentation d'une carte nationale d'identité ».

Fort de ce constat, le législateur a entendu permettre à l'autorité administrative d'interdire le départ de France d'un ressortissant français « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de croire qu'il projette des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes (...) ou sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes et dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français », indépendamment de la question de savoir si ce ressortissant est en « possession (...) d'un titre d'identité et de voyage »<sup>8</sup>.

#### **a. – Un champ d'application limité aux seuls nationaux français**

Le premier alinéa de l'article L. 224-1 du CSI prévoit que « tout Français peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire ». Dès lors, ce dispositif d'interdiction administrative de sortie du territoire est uniquement applicable aux Français.

<sup>7</sup> MM. Jean-Jacques Hyest et Alain Richard, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, Sénat, session ordinaire 2014-2015, n° 9, 9 octobre 2014.

<sup>8</sup> Etude d'impact du 8 juillet 2014 précitée.

L'hypothèse d'une éventuelle extension de l'interdiction de quitter le territoire prévue par l'article L. 224-1 du CSI aux étrangers résidants en France a été abordée lors des débats parlementaires relatifs à la loi du 13 novembre 2014. Elle a été écartée, le Gouvernement ayant notamment fait valoir qu'une mesure d'éloignement du territoire était plus efficace.

### **b. – Les motifs justifiant une mesure d'interdiction administrative de sortie du territoire des Français et le prononcé de la mesure**

Deux motifs sont susceptibles de fonder une décision d'interdiction de sortie du territoire :

– soit il existe des « *raisons sérieuses de penser* » que l'individu projette des « *déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes* » (art. L. 224-1, 1<sup>o</sup>, du CSI) ;

– soit il existe des « *raisons sérieuses de penser* » que l'individu projette « *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* » (art. L. 224-1, 2<sup>o</sup>, du CSI).

Il ressort des travaux parlementaires que « *la formule "lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser" revient à peu près au même que la condition posée à travers l'expression "fondée sur des faits précis et circonstanciés"* »<sup>9</sup>. C'est dire que l'intention doit être « *matérialisée par des éléments concrets dont disposent nos services* »<sup>10</sup> de renseignement.

Lorsque ces conditions sont réunies, « *l'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le ministre de l'intérieur (...). La décision est écrite et motivée* »<sup>11</sup>. Comme le précise l'instruction du ministre de l'intérieur du 18 février 2015, « *la direction responsable pour le compte du ministre est la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), qui est chargée de préparer la décision et dispose d'une délégation de signature* »<sup>12</sup>.

Cette procédure est contradictoire, *a posteriori*, dans la mesure où les dispositions contestées imposent au ministre de l'intérieur ou à son représentant

<sup>9</sup> M. Alain Richard, *in* compte-rendu des débats du Sénat, séance du 15 octobre 2014.

<sup>10</sup> M. Bernard Cazeneuve, *in* compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du 16 septembre 2014.

<sup>11</sup> Art. L. 224-1, alinéa 4, du CSI.

<sup>12</sup> Instruction du ministre de l'intérieur du 18 février 2015 relative à la mesure administrative d'interdiction de sortie du territoire des Français prononcée en application de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure, p. 6.

de mettre « *la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours après la notification de la décision* »<sup>13</sup>. Comme l'indique l'instruction du 18 février 2015, il s'agit donc « *d'une procédure contradictoire aménagée qui diffère de celle utilisée habituellement (...) préalablement à la décision. En effet, sous peine d'être privée d'effet utile, l'interdiction de sortie du territoire suppose d'avoir un effet immédiat* »<sup>14</sup>. En outre, il ressort des travaux préparatoires que ce délai doit permettre « *au ministre de revenir rapidement, le cas échéant, sur une décision, dès lors que les éléments apportés par l'intéressé le justifiaient* »<sup>15</sup>.

Le législateur a expressément prévu que « *cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix* »<sup>16</sup>. En pratique, l'instruction du 18 février 2015 prévoit que « *la décision met à même l'intéressé de présenter ses observations écrites ou orales.*

« *Lorsqu'elle souhaite présenter des observations écrites, la personne concernée par la mesure devra les adresser directement au ministre de l'intérieur (DLPAJ). Cette information figure dans la décision d'interdiction de sortie du territoire et dans la notice d'information l'accompagnant (...).*

« *Lorsqu'elle souhaite présenter des observations orales, la personne concernée par la mesure devra être entendue accompagnée, si elle le demande, de la personne de son choix. Elle a également la possibilité de se faire représenter lors de cet entretien. À cet effet, elle devra solliciter cet entretien auprès des services de la préfecture du lieu de son domicile, de sa résidence, ou de sa commune de rattachement ou, le cas échéant, de son lieu de séjour, cet entretien devant se tenir dès que possible et au plus tard huit jours après la date de notification si la demande en a été exprimée dans ce délai. Un rendez-vous est à fixer à cette fin (...).*

« *À l'issue de cet entretien, une attestation d'audition, portant mention de la date, du début et de la fin de l'entretien sera communiquée à la personne concernée ou à son représentant* »<sup>17</sup>.

### **c. – L'invalidation et la restitution du passeport et de la carte nationale d'identité**

Le septième alinéa de l'article L. 224-1 du CSI prévoit que la mesure d'interdiction de sortie du territoire « *emporte dès son prononcé et à titre*

<sup>13</sup> Art. L. 224-1, alinéa 4, du CSI.

<sup>14</sup> Instruction du ministre de l'intérieur du 18 février 2015 précitée, p. 14.

<sup>15</sup> M. Bernard Cazeneuve, in compte-rendu des débats du Sénat, séance du 15 octobre 2014.

<sup>16</sup> Art. L. 224-1, alinéa 4, du CSI.

<sup>17</sup> Instruction du ministre de l'intérieur du 18 février 2015 précitée, p. 14.

*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* ». Ce même alinéa prévoit que *« l'autorité administrative informe la personne concernée par tout moyen »*. Concrètement, cette invalidation prise en compte au niveau du signalement au SIS est destinée à rendre impossible l'utilisation de ces documents dans le cadre d'un passage à la frontière.

Le huitième alinéa du même article prévoit que *« 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 »*. L'instruction du 18 février 2015 précise que cette restitution peut s'effectuer soit auprès des services de police nationale et de gendarmerie soit *« auprès du préfet du département dans lequel se situe le domicile, la résidence ou la commune de rattachement de la personne concernée ou, le cas échéant, auprès du préfet du département dans lequel elle séjourne »*<sup>18</sup>.

Il ressort des travaux préparatoires que, par cette mesure de restitution, il s'agit *« d'asseoir l'effectivité de la mesure d'interdiction. Bien évidemment, l'identité de la personne concernée figurant dans les différents fichiers prévus dans l'espace Schengen (...) le passeport sera(it) inutilisable. Cependant, il pourrait toujours être présenté à un éventuel contrôle, dans les cas où aucune vérification électronique sur la validité du titre ne serait réalisée.*

*« Il s'agit donc, par ce retrait, d'apporter une entrave supplémentaire au Français qui tenterait de se rendre sur un théâtre de combat djihadiste »*<sup>19</sup>.

En prévoyant le retrait de la carte nationale d'identité, le législateur a entendu garantir également l'effectivité de l'interdiction prononcée puisque ce titre d'identité suffit *« pour voyager dans les pays de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen en application du principe de libre circulation ainsi que dans certains pays tiers qui acceptent l'entrée des ressortissants français sur leur territoire »*<sup>20</sup>, tels que la Turquie et la Tunisie. Toutefois, et comme cela a été souligné au cours des travaux préparatoires, *« cette mesure ne résout pas toutes les difficultés – elle ne permet pas de restreindre la liberté de circulation des binationaux, par exemple »*<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 21.

<sup>19</sup> M. Sébastien Pietrasanta, *Rapport sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, Assemblée nationale, XIV<sup>ème</sup> législature, n° 2173, 22 juillet 2014.

<sup>20</sup> *Ibid*.

<sup>21</sup> M. Guillaume Larrivé, discussion en commission sur l'amendement CL 26, in rapport n° 2173 de M. Sébastien Pietrasanta précité.

Selon le neuvième alinéa du même article, « *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 1<sup>er</sup> de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité* ». Le décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015<sup>22</sup> pris sur le fondement des dispositions contestées a précisé le contenu de ce récépissé et les modalités de sa délivrance par l'autorité préfectorale. Ces dispositions sont codifiées aux articles R. 224-1 à R. 224-6 du CSI.

#### **d. – La durée de l'interdiction et son renouvellement**

La mesure d'interdiction est limitée dans le temps. Le quatrième alinéa de l'article L. 224-1 du CSI prévoit que l'interdiction est prononcée « *pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification* ». Le législateur a ainsi entendu prévoir une durée « *strictement proportionnée* »<sup>23</sup>. En outre, le cinquième alinéa prévoit que « *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* ». Le législateur a ainsi prévu « *une garantie supplémentaire de ce que la durée de l'interdiction demeure proportionnée. L'interdiction de sortie du territoire ne saurait se substituer à l'exercice de poursuites par l'autorité judiciaire* »<sup>24</sup>. En effet, en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP), il appartient à l'autorité administrative de saisir l'autorité judiciaire des faits délictueux dont elle a connaissance.

Par ailleurs, dans le silence de la loi, l'instruction du 18 février 2015 précise qu'« *en cas de renouvellement, la procédure contradictoire est (...) préalable à la décision* »<sup>25</sup>.

#### **e. – Les infractions constituées par la violation des dispositions de l'article L. 224-1 du CSI**

La violation des dispositions de l'article L. 224-1 du CSI est pénalement réprimée. Deux délits ont été institués par le législateur.

<sup>22</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger.

<sup>23</sup> Exposé des motifs de l'amendement n° 148 présenté par le Gouvernement, sur le rapport n° 2173 de M. Sébastien Pietrasanta précité.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Instruction du ministre de l'intérieur du 18 février 2015 précitée, p. 14.



D'une part, le dixième alinéa de l'article L. 224-1 du CSI prévoit que « *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* ». À la lumière des travaux préparatoires, « *cette mesure présente un intérêt majeur car elle permettra de poursuivre pénalement les personnes se rendant par exemple en Syrie malgré l'interdiction de sortie. Ce seul motif permettra de procéder à leur interpellation à leur retour éventuel* »<sup>26</sup>.

D'autre part, le onzième alinéa de l'article L. 224-1 du CSI prévoit que « *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* ». Il s'est agi pour le législateur de « *renforcer l'effectivité de l'obligation de restitution du passeport et de la carte d'identité* »<sup>27</sup>.

#### **f. – Les voies de recours**

Le sixième alinéa de l'article L. 224-1 du CSI prévoit que, dans un délai de deux mois suivant la notification de la décision initiale ou de chaque décision de renouvellement, la personne concernée peut saisir le tribunal administratif (TA) aux fins d'obtenir l'annulation de cette décision. Le TA est alors tenu de statuer dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. Ce délai de jugement doit permettre au juge administratif de « *trancher avant l'expiration de la mesure* »<sup>28</sup> afin de ne pas priver le recours « *de tout intérêt* »<sup>29</sup>, étant précisé que ce recours s'exerce sans préjudice des procédures d'urgence prévues par le code de justice administrative (art. L. 521-1 et L. 521-2 du CJA).

#### **4. – Droit comparé**

En droit comparé, des dispositions d'interdiction de sortie du territoire existent ou sont à l'étude.

\* En Allemagne, par exemple, la loi sur les « permis de voyage » du 20 juin 2015 a institué une « carte d'identité de substitution » (*Ersatz-Personalausweis*) ne permettant pas de quitter l'Allemagne lorsqu'une personne :

« *appartient ou soutient une association terroriste ;*

<sup>26</sup> Rapport n° 2173 de M. Sébastien Pietrasanta précité.

<sup>27</sup> Rapport n° 9 de MM. Jean-Jacques Hyst et Alain Richard précité.

<sup>28</sup> M. Dominique Raimbourg, discussion en commission sur l'amendement CL28, *in* rapport n° 2173 de M. Sébastien Pietrasanta précité.

<sup>29</sup> *Ibid.*

« utilise la violence illégale contre le corps ou la vie (*rechtswidrig Gewalt gegen Leib oder Leben*) comme moyen de faire valoir ses intérêts politiques ou religieux au plan international ;

« soutient ou incite délibérément à une telle utilisation de la violence »<sup>30</sup>. En outre, la même loi prévoit que le passeport « n'est plus valide si des dispositions tendant à son retrait pour des motifs liés à la mise en danger de la sécurité intérieure, extérieure ou de tout autre intérêt considérable (*erheblich Belang*) de l'Allemagne ou en vertu de l'article 89a du code pénal sont prises contre le détenteur, et que celui-ci n'a pas remis son passeport et a réussi à se rendre à l'étranger »<sup>31</sup>.

\* Au Royaume-Uni, le *Counter-Terrorism and Security Act* du 12 février 2015 autorise notamment la saisie des documents de voyage des personnes qui ont l'intention de quitter le territoire dans le but de participer à des activités liées au terrorisme à l'étranger.

\* Aux Pays-Bas, « en cas de suspicion fondée de voyage à l'étranger, les documents de voyage sont signalés afin d'être déclarés périmés ou d'être retirés (y compris les cartes d'identité) »<sup>32</sup>.

\* En Belgique, l'article 2 de la loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques prévoit « que la délivrance de la carte d'identité d'un Belge soit refusée ou que cette carte soit retirée ou invalidée, quand il existe des indices fondés et très sérieux que cette personne souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes (...) sont actifs dans des conditions telles qu'elle peut présenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste (...) ou que cette personne souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes (...) ».

\* Le 22 juillet 2015, la Chambre des représentants des États-Unis a adopté une mesure permettant au ministre des affaires étrangères de refuser de délivrer un passeport ou de le retirer à un ressortissant des États-Unis lié à une organisation terroriste étrangère<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Madame Nathalie Goulet, sénateur de l'Orne, présidente de la Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes, note sur « La lutte contre les réseaux terroristes "djihadistes" », février 2015, p. 10.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>33</sup> *Foreign Terrorist Organization Passport Revocation Act of 2015.*

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

Le 21 avril 2015, le ministre de l'intérieur a prononcé à l'encontre de M. Omar K. une interdiction de sortie du territoire pour une durée de six mois au motif qu'il existait des « *raisons sérieuses de penser que l'intéressé projette des déplacements à l'étranger entrant dans le champ de l'article L. 224-1* » du CSI. La carte d'identité et le passeport de l'intéressé ont été saisis.

Par une requête enregistrée le 15 mai 2015, le requérant a saisi le juge des référés du TA de Paris d'une demande tendant à ce qu'il soit ordonné, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA, la suspension de cet arrêté et la restitution de son passeport et de sa carte d'identité.

Par une ordonnance du 18 mai 2015<sup>34</sup>, le juge des référés du TA de Paris a rejeté cette requête.

Le requérant s'est pourvu en cassation contre cette ordonnance devant le Conseil d'État. À cette occasion, il a soulevé une QPC portant sur les dispositions de l'article L. 224-1 du CSI.

Par une décision du 10 juillet 2015 (n° 390642), le Conseil d'État a décidé de renvoyer cette QPC au Conseil constitutionnel. Il a relevé que le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article L. 224-1 du CSI portent « *atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de la vie privée, garantis par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

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

Selon le requérant, en créant un dispositif d'interdiction administrative de sortie du territoire visant les 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. Il soutenait également que ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines et l'exigence de « prévisibilité de la loi ». En outre, il faisait 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.

---

<sup>34</sup> TA Paris, ord. n° 1507915, 18 mai 2015.

## **A. – Les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d’aller et de venir et du droit à un recours juridictionnel effectif**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

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

Initialement, le Conseil constitutionnel avait retenu une conception assez extensive de la liberté individuelle, rattachée à l’article 66 de la Constitution, en y incluant les libertés fondamentales de la personne, telles la liberté d’aller et de venir, l’inviolabilité du domicile, la liberté du mariage ou le respect de la vie privée.

Depuis la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999<sup>35</sup>, le Conseil a stabilisé sa jurisprudence autour d’une définition plus étroite de la liberté individuelle, en ne se référant à l’article 66 de la Constitution que dans le domaine des privations de liberté (garde à vue, détention, rétention, hospitalisation sans consentement). Dans le même temps, le Conseil a rattaché la liberté d’aller et de venir<sup>36</sup> à la « liberté personnelle » garantie par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789.

Dans cette décision du 16 juin 1999, il a jugé que la procédure de l’article L. 11-1 du code de la route prévoyant la réduction de plein droit du nombre de points affecté au permis de conduire en cas de commission de certaines infractions ne portait pas d’atteinte à la liberté d’aller et venir eu égard à son objet et compte tenu des garanties dont était assortie sa mise en œuvre.

Par deux décisions du 13 août 1993 et du 22 avril 1997, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la liberté d’aller et venir, laquelle n’est pas limitée au territoire national (...) comporte également le droit de le quitter* »<sup>37</sup>. Dans ces deux décisions, le Conseil s’est prononcé sur le droit des étrangers de quitter le territoire français.

\* Dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a eu l’occasion de connaître du pouvoir conféré à l’autorité administrative d’imposer une déclaration préalable à la sortie du territoire à certaines catégories d’étrangers pour les besoins de la protection de la sécurité nationale. Pour juger

<sup>35</sup> Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 20.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Décisions nos 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. 103 et 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l’immigration*, cons. 10.

ce dispositif conforme à la Constitution, le Conseil a d'abord rappelé que « *le législateur n'a pas subordonné le fait de quitter le territoire français à une exigence d'autorisation préalable* »<sup>38</sup>. En effet, le Conseil a relevé que « *la délivrance du visa de sortie par l'autorité administrative ne permet pas à celle-ci d'exercer une appréciation quant à l'opportunité du déplacement envisagé par l'étranger* »<sup>39</sup>. Il a toutefois formulé une réserve d'interprétation en jugeant que ce dispositif « *n'apporte pas à la liberté d'aller et venir une gêne excessive* » dès lors que « *la déclaration préalable effectuée* » entraîne « *la délivrance de ce visa justifiant de l'accomplissement de la formalité exigible* »<sup>40</sup>.

\* Dans sa décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'habilitation reconnue aux services de police et aux unités de gendarmerie de retenir le passeport ou le document de voyage des personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière en échange de la remise d'un récépissé valant justification de leur identité et mentionnant la date de retenue et les modalités de restitution du document.

Tout d'abord, le Conseil a relevé que cette mesure « *a pour seul objet de garantir que l'étranger en situation irrégulière sera en possession du document permettant d'assurer son départ effectif du territoire national* ». Il a considéré « *que, par cette mesure, il ne saurait en aucune façon être fait obstacle à l'exercice par l'étranger du droit de quitter le territoire national et de ses autres libertés et droits fondamentaux* »<sup>41</sup>.

Ensuite, pour déclarer cette procédure de retenue du passeport ou du document de voyage conforme à la Constitution, le Conseil a relevé : « *en premier lieu qu'à toute demande formulée par l'étranger de restitution du document retenu en vue d'un départ effectif du territoire national, celui-ci devra lui être remis sans délai au lieu où il quittera le territoire français ; qu'en deuxième lieu la substitution du récépissé au passeport ou document de voyage retenu ne fait en aucune manière obstacle à l'exercice par l'étranger des libertés et droits qui ne sont pas subordonnés à la régularité de son séjour ; qu'enfin la retenue du passeport ou du document de voyage ne doit être opérée que pour une durée strictement proportionnée aux besoins de l'autorité administrative, sous le contrôle du juge administratif auquel il appartiendra, le cas échéant, de prononcer un sursis à exécution* »<sup>42</sup>.

De façon plus générale, le Conseil rappelle que les mesures de police administratives « *susceptibles d'affecter l'exercice des libertés*

<sup>38</sup> Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 précitée, cons. 104.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 précitée, cons. 11.

<sup>42</sup> *Ibid.*, cons. 12.

*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* »<sup>43</sup>. Il s'agit là de l'encadrement traditionnel des mesures de police, qui trouve son fondement dans la jurisprudence *Benjamin* du Conseil d'État<sup>44</sup> et qui a été réaffirmé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel<sup>45</sup>.

\* Dans sa décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de la procédure simplifiée d'expulsion des gens du voyage. Cette procédure donne la possibilité au préfet de procéder, après mise en demeure et pour les seules communes ayant satisfait à leurs obligations légales en matière d'accueil des gens du voyage, à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement illicite sans passer par le juge. Le Conseil a jugé que, compte tenu de l'objectif poursuivi, la conciliation opérée par le législateur n'était pas entachée d'erreur manifeste. La mise en œuvre par le préfet de l'évacuation forcée des résidences mobiles des gens du voyage est strictement précisée et encadrée par la loi :

– elle n'est possible qu'en cas de stationnement irrégulier et si ce stationnement irrégulier entraîne des risques d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ;

– elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ;

– elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des propriétaires de quitter les lieux ;

– elle fait bénéficier les intéressés d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ;

– elle ne trouve pas à s'appliquer aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ou qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ;

---

<sup>43</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 53.

<sup>44</sup> Conseil d'État, 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. Leb. p. 541.

<sup>45</sup> Voir, par exemple, la décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, *M. Orient O. et autre (Gens du voyage)*, cons. 3.

– enfin, la mise en demeure peut faire l’objet d’un recours suspensif devant le TA, lequel doit se prononcer dans les soixante-douze heures.

\* Dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011<sup>46</sup>, le Conseil constitutionnel s’est prononcé sur deux mesures de police administrative portant atteinte à la liberté d’aller et de venir : l’interdiction de déplacement de *supporters* et l’évacuation forcée des campements illicites.

Concernant l’interdiction de déplacement de *supporters*, l’article 60 de la loi d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite loi « LOPPSI ») permet au ministre de l’intérieur d’interdire le déplacement individuel ou collectif de personnes se prévalant de la qualité de *supporter* ou se comportant comme tels et dont la présence est susceptible d’occasionner des troubles graves pour l’ordre public. L’article 61 de la même loi permet au représentant de l’État dans le département de restreindre la liberté d’aller et venir de ces mêmes personnes sur les lieux d’une manifestation sportive si leur présence est susceptible d’occasionner des troubles graves pour l’ordre public.

Pour déclarer conformes à la Constitution ces dispositions, le Conseil constitutionnel a pris en compte les atteintes portées à l’ordre public par certains individus à l’occasion de manifestations sportives (phénomène du hooliganisme) et rappelé les garanties applicables en matière de police administrative :

– il appartient, tout d’abord, à l’autorité administrative, sous le contrôle du juge, de définir, à partir de critères objectifs et avec précision, les personnes ou catégories de personnes faisant l’objet des mesures de restriction de déplacement. Si la désignation n’est pas nominative, elle ne doit pas laisser de doute sur les personnes visées par la mesure d’interdiction de déplacement ;

– les mesures doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l’ordre public et ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d’aller et venir ;

– ces mesures peuvent être contestées par les intéressés devant le juge administratif, notamment dans le cadre du référé-liberté prévu par l’article L. 521-2 du CJA.

Compte tenu de ces garanties, dont le respect est placé sous le contrôle du juge administratif, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées étaient propres à assurer, entre le respect de la liberté d’aller et de

---

<sup>46</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée.

venir et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'était pas manifestement déséquilibrée.

Concernant l'évacuation forcée des campements illicites, l'article 90 de la loi « LOPPSI » organise une procédure permettant l'évacuation forcée des campements illicites lorsque leur installation présente de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. Dans sa décision, le Conseil a, tout d'abord, estimé qu'était justifiée par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnée à cet objectif la mise en demeure de quitter les lieux adressée à des personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite dès lors qu'elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. En revanche, il a jugé que la possibilité d'exécuter l'évacuation dans l'urgence, à toute époque de l'année, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent n'était pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

### **b. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit à un recours juridictionnel effectif**

Le Conseil constitutionnel juge que sont garantis par les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que le principe du contradictoire* »<sup>47</sup>. Il juge également « *qu'il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »<sup>48</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Selon le requérant, les dispositions contestées portaient une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir et méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif. En particulier, il faisait valoir que les dispositions contestées :

– confient à l'autorité administrative, et non à un juge judiciaire, le pouvoir de prononcer une interdiction de sortie du territoire ;

---

<sup>47</sup> Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 7. Voir aussi les décisions n°s 2011-168 QPC du 30 septembre 2011, *M. Samir A. (Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction)*, cons. 4 et 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 5.

<sup>48</sup> Décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, *M. Albin R. (Droits de plaidoirie)*, cons. 3. Voir aussi, dans une formulation un peu différente, la décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9.



- ne définissent pas précisément les conditions du prononcé de cette interdiction et ne le soumettent pas à une procédure contradictoire préalable lors de son édicition ou de son renouvellement ;
- ne prévoient pas un contrôle juridictionnel suffisant.

Dans sa décision commentée, le Conseil constitutionnel a écarté ces griefs.

Il a d'abord relevé *« 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 »* (cons. 6). Puis il a considéré *« qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public »* (cons. 6).

Le Conseil a ensuite jugé qu'*« eu égard aux objectifs que le législateur s'est assignés et à l'ensemble [des] garanties [qu'il a prévues], 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 »* (cons. 11).

Quatre séries de garanties ont été relevées :

- *« en premier lieu, (...) l'interdiction de sortie du territoire français ne peut être mise en œuvre que pour des motifs liés à la prévention du terrorisme ; (...) ces motifs sont expressément et précisément définis par les 1° et 2° de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure ; (...) la décision prononçant l'interdiction doit être écrite et motivée ; (...) 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 ; (...) aucune exigence constitutionnelle n'impose qu'une telle décision soit prononcée par une juridiction mais il appartient à l'autorité compétente, sous le contrôle du juge, d'apprécier si les conditions précitées exigées par la loi sont réunies »* (cons. 7).

En particulier, l'intervention de l'autorité judiciaire n'était pas requise pour trois raisons.

*Primo*, l'interdiction de sortie du territoire ne porte pas atteinte à la liberté individuelle mais à la liberté d'aller et de venir, la seconde n'étant plus considérée comme une composante de la première depuis la décision précitée n° 99-411 DC du 16 juin 1999<sup>49</sup>. Or, en vertu du second alinéa de l'article 66 de la Constitution seule la liberté individuelle doit être placée sous la protection de l'autorité judiciaire.

*Secundo*, s'agissant d'une mesure de police administrative – et non d'une mesure de police judiciaire –, le dispositif prévu par les dispositions contestées n'a pas à être soumis au contrôle et à la direction de l'autorité judiciaire<sup>50</sup>.

*Tercio*, en vertu de la jurisprudence qui découle de la décision « *Conseil de la concurrence* » du 23 janvier 1987<sup>51</sup>, « *relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* »<sup>52</sup>.

– « *en deuxième lieu, (...) l'interdiction de sortie du territoire peut être prononcée pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification ; (...) 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 ; (...) en outre, si elle peut être renouvelée tous les six mois par décisions expresses et motivées, sa durée globale ne peut excéder deux années ; (...) 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" ; (...) un délai suffisant doit lui être laissé à cette fin* » (cons. 8).

Si l'exigence d'un débat contradictoire à l'occasion de chaque renouvellement de l'interdiction ne figure pas expressément dans la loi, l'application de plein droit de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations avait été très clairement affirmée au cours des débats parlementaires au Sénat :

<sup>49</sup> Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, précitée, cons. 20.

<sup>50</sup> Pour une synthèse doctrinale sur ce point, voir Marc-Antoine Granger, *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 138, Paris, 2011, p. 145 et s.

<sup>51</sup> Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*.

<sup>52</sup> *Ibid.*, cons. 15.

« M. Alain Richard, rapporteur. (...) Il est préférable que nous ayons cette explication, mes chers collègues, de manière que les travaux préparatoires soient clairs en cas d'hésitation future (...).

« M. Jacques Mézard. (...) J'aimerais néanmoins avoir la position du ministre sur ce point, qui me paraît tout à fait important : le Gouvernement considère-t-il qu'on en revient au droit commun en cas de renouvellement de cette décision, puisque le libellé du texte de loi ne mentionne pas explicitement ?

« Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

« M. Bernard Cazeneuve, ministre. Monsieur le sénateur, la réponse est oui ! »<sup>53</sup>.

– « en troisième lieu, (...) 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 ; (...) saisi d'un tel recours, le tribunal administratif doit statuer dans un délai de quatre mois ; (...) 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 ; (...) 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 » (cons. 9). C'est, en particulier, au regard de ces garanties que le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'a pas en l'espèce « méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif » (cons. 11).

On relève que le juge administratif est rompu à l'appréciation du critère tiré de l'existence de « raisons sérieuses de penser ». En outre, au regard des éléments factuels produits par l'autorité administrative, le juge administratif est en mesure de vérifier si l'interdiction de sortie du territoire prise à l'encontre d'un Français est justifiée par des raisons sérieuses de penser qu'il projette des déplacements à l'étranger soit pour participer à des activités terroristes, soit 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 en France.

Un jugement du TA de Paris rendu le 7 juillet 2015 illustre l'effectivité de ce contrôle de la légalité des décisions d'interdiction de sortie du territoire<sup>54</sup>. En

<sup>53</sup> Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, Compte-rendu des débats du Sénat, séance du 15 octobre 2014.

<sup>54</sup> TA Paris, 7 juillet 2015, n° 1508479/3-1 : JurisData n° 2015-017118.

l'espèce, pour justifier une décision d'interdiction de sortie du territoire prise à l'encontre d'une Française, le tribunal a relevé que « *le ministre de l'intérieur s'est notamment fondé sur des notes des services de renseignement dont il ressort que Mme A. a fait l'objet de plusieurs signalements par sa mère en raison de sa pratique d'un islam radical puis en raison de ses préparatifs de départ à l'étranger* ». Toutefois, le tribunal a considéré que « *la pratique religieuse rigoureuse de Mme A. et la circonstance, au demeurant non établie, qu'elle ferait preuve de prosélytisme, ne suffisent pas, par elles-mêmes, à justifier de sa proximité avec le terrorisme islamiste* ». Autrement dit, s'il peut s'agir d'indices, ceux-ci ne sont pas suffisants. En outre, le tribunal a relevé que « *s'il ressort des pièces du dossier et notamment de ses déclarations lors de son audition du 30 mars 2015 que Mme A. a un projet de voyage à l'étranger imprécis et incertain, l'administration n'apporte aucun élément de nature à justifier qu'elle projeterait de partir à destination d'un théâtre d'opérations de groupements terroristes* ». Par suite, le TA de Paris a jugé qu'« *en estimant qu'il existait des raisons sérieuses de penser que Mme A. projetait des déplacements de la nature de ceux visés par les dispositions précitées de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation* » et l'a annulée. Comme a pu le souligner la doctrine, « *c'est au final l'absence de suffisance du dossier qui est soulignée, fondé spécialement sur les signalements de la mère de la jeune femme* »<sup>55</sup>.

– « *en quatrième lieu, (...) 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 ; (...) 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* » (cons. 10).

## **B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines écarté**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, « *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*

<sup>55</sup> Élise Langelier, « Interdictions de sortie du territoire : deux confirmations, une annulation », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 30-34, 27 juillet 2015, act. 663.

*fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis* »<sup>56</sup>.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel fondée sur cette exigence de précision de la loi pénale est abondante. Il a prononcé, sur le fondement de la méconnaissance de cette exigence, plusieurs censures de dispositions insuffisamment précises :

- l'absence de définition du délit de « *malversation* » (18 janvier 1985)<sup>57</sup> ;
- une immunité pénale accordée à des associations à « *vocation humanitaire* » (5 mai 1998)<sup>58</sup> ;
- des exceptions à l'application de textes prévoyant des incriminations pénales protégeant la propriété intellectuelle, l'une en matière de « *travail collaboratif* »<sup>59</sup> et l'autre pour des actes réalisés à des fins « *d'interopérabilité* » (27 juillet 2006)<sup>60</sup> ;
- la répression pénale de l'interdiction d'exercice des activités d'intelligence économique : « *l'imprécision tant de la définition des activités susceptibles de ressortir à l'intelligence économique que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre méconnaît le principe de légalité des délits et des peines* » (10 mars 2011)<sup>61</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Le requérant soutenait que les dispositions des dixième et onzième alinéas de l'article L. 224-1 du CSI 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 étaient insuffisamment déterminées. Il soutenait qu'elles étaient, pour les mêmes raisons, également entachées d'une incompétence négative de nature à porter atteinte à ce même principe.

<sup>56</sup> Voir, par exemple, la décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014, *M. Dominique S. (Retrait de crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné en détention)*.

<sup>57</sup> Décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985, *Loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises*, cons. 11 et 12.

<sup>58</sup> Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, cons. 5 et 7.

<sup>59</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 54 à 57.

<sup>60</sup> *Ibid.*, cons. 58 à 61.

<sup>61</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée, cons. 74 à 76.

Comme indiqué précédemment, le dixième alinéa de l'article L. 224-1 du CSI réprime le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d'une interdiction de sortie du territoire et le onzième alinéa 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.

Après avoir rappelé son considérant de principe relatif au principe de légalité des délits et des peines, le Conseil a jugé 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* » (cons. 15). En effet, le principe de légalité d'un délit s'apprécie au regard de ses éléments constitutifs. En l'espèce, le législateur a puni le non-respect des effets attachés à une interdiction de sortie du territoire. On ne se situe donc plus au stade des conditions du prononcé d'une telle interdiction mais postérieurement à son prononcé. Les arguments du requérant relatifs à l'imprécision des conditions nécessaires au prononcé d'une interdiction ne pouvaient donc être opérants en ce qui concerne la sanction pénale de l'absence de respect de cette interdiction.

Par suite, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs tirés « *de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines (...) [et] 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* » (cons. 15).

En définitive, le Conseil a jugé 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* » (cons. 16). Il a donc déclaré les dispositions de l'article L. 224-1 du CSI conforme à la Constitution.