

## Constitutions

---

### Constitutions 2018 p.140

#### Assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une interdiction du territoire français ou d'un arrêté d'expulsion

Conseil constitutionnel, 1<sup>er</sup> décembre 2017, n° 2017-674-QPC, AJDA 2017. 2382  ; Constitutions 2017. 653 

H. Ruel, École de droit de l'institut d'études politiques de Paris (sous la dir. de C. Pouly, chargé d'enseignement).

M.-F. Simmet, École de droit de l'institut d'études politiques de Paris (sous la dir. de C. Pouly, chargé d'enseignement).

B. Slaba, École de droit de l'institut d'études politiques de Paris (sous la dir. de C. Pouly, chargé d'enseignement).

---

#### L'essentiel

##### Résumé

S'il est loisible au législateur de ne pas fixer de durée maximale à l'assignation à résidence afin de permettre à l'autorité administrative d'exercer un contrôle sur l'étranger compte tenu de la menace à l'ordre public qu'il représente ou afin d'assurer l'exécution d'une décision de justice, en revanche, lorsque cette mesure est décidée à l'encontre d'un étranger condamné à une interdiction du territoire français, au-delà d'une certaine durée, l'administration doit justifier de circonstances particulières imposant son maintien aux fins d'exécution de la décision d'interdiction du territoire.

##### Summary

**If it is acceptable for the legislator not to set a maximum duration for house arrest in order to allow the administrative authority to exercise control over the alien, in view of the threat to public order that he or she represents, or to ensure the execution of a court decision, however, when this measure is decided against an alien sentenced to an order to leave the French territory, beyond a certain duration, the administration must justify particular circumstances requiring its upkeep for the purpose of enforcing the decision regarding the order to leave the territory.**

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) transmise par le Conseil d'État le 20 septembre 2017, a validé partiellement le mécanisme de l'assignation à résidence concernant les étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction du territoire français (ITF), prévue à l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), en considérant toutefois que l'absence de limite temporelle ne pouvait se justifier que dans le cas de l'expulsion et que l'astreinte à domicile ne devait pas excéder une durée de douze heures sauf à être constitutive d'une privation de liberté  (1).

L'article L. 561-1 du CESEDA autorise l'administration à assigner à résidence un étranger qui, faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, est dans l'impossibilité de quitter le territoire, de regagner son pays d'origine ou de se rendre dans un autre pays, « jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de la mesure d'éloignement dont il fait l'objet », pour une durée de six mois, renouvelable une fois pour la même durée. Cependant, la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 prévoit, par exception à cette durée maximale, que les étrangers devant être reconduits à la frontière en raison d'ITF ou ceux frappés d'un arrêté d'expulsion peuvent être assignés à résidence sans limite de durée. Dans tous les cas, les étrangers assignés à résidence peuvent être astreints à résider dans des lieux choisis par l'autorité administrative sur l'ensemble du territoire de la République.

Le requérant, ainsi que deux associations intervenantes, le Gisti et la Ligue des droits de l'homme, contestaient la conformité à la Constitution des dispositions susmentionnées en ce qu'elles ne prévoyaient ni limite temporelle de la mesure, ni de réexamen périodique et que les modalités de mise en oeuvre étaient laissées à la seule discrétion de l'autorité administrative. Il en résultait, selon eux, une

méconnaissance de la liberté d'aller et venir, du droit au respect de la vie privée, du droit à une vie familiale normale, de la liberté individuelle, ainsi que du droit à un recours juridictionnel effectif.

Par un jugement de Salomon, et on ne peut plus pédagogique, le Conseil constitutionnel n'a invalidé que le caractère illimité dans le temps de l'assignation à résidence concernant les étrangers frappés d'une ITF, et émis une réserve d'interprétation quant à ses modalités de mise en oeuvre.

### **I. Une durée en étroite relation avec la protection de l'ordre public**

L'assignation à résidence, telle qu'elle est prévue par les articles L. 561-1, a pour objet de maintenir sous surveillance les étrangers qui, pour des raisons objectives, sont dans l'impossibilité de quitter le territoire à moyen terme ou long terme. La durée de cette mesure ne peut pas dépasser celle de la validité de la mesure d'éloignement qui en constitue le fondement. Or, un arrêté d'expulsion produit ses effets indéfiniment tant qu'il n'a pas été abrogé ou, le cas échéant, annulé. Et l'interdiction judiciaire du territoire français peut être prononcée soit de manière temporaire pour une durée maximale de dix ans, étant précisé qu'en cas de pluralité de condamnations, les durées se cumulent, soit de manière définitive<sup>(2)</sup>. C'est la raison pour laquelle, dans ces deux cas, le législateur en a évincé la limite de durée.

Après avoir rappelé que « d'une manière générale, l'objet de la mesure d'assignation à résidence (...) est, d'une part, de garantir la représentation de l'étranger soumis à une mesure d'éloignement du territoire, et, d'autre part, d'organiser les conditions de son maintien temporaire sur le territoire français, alors qu'il n'a pas de titre l'autorisant à y séjourner, en tenant compte des troubles à l'ordre public que ce maintien est susceptible d'occasionner », le Conseil constitutionnel souligne « qu'il est loisible au législateur de ne pas fixer de durée maximale de l'assignation à résidence afin de permettre l'autorité administrative d'exercer un contrôle sur l'étranger compte tenu de la menace à l'ordre public qu'il représente ou afin d'assurer l'exécution d'une décision de justice ».

Et, pour le Conseil constitutionnel, l'assignation à résidence est motivée, à un double titre, d'abord parce qu'elle tend à éviter que puisse librement circuler sur le territoire national une personne non seulement dépourvue de droit au séjour, mais aussi parce que, dans un cas, elle s'est également rendue coupable d'une infraction, et dans l'autre, sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public.

Le Conseil constitutionnel considère donc que le maintien d'un arrêté d'expulsion atteste de la persistante de la menace grave que la présence de l'intéressé fait peser sur l'ordre public. Et il ressort implicitement de l'analyse du Conseil constitutionnel que cette circonstance crée une véritable présomption irréfragable. Il est vrai que, d'une part, les motifs de l'expulsion font l'objet d'un réexamen quinquennal, même si cela reste profondément théorique, et, par ailleurs, que le destinataire dispose toujours de la possibilité de demander l'abrogation de l'arrêté d'expulsion, demande à l'occasion de laquelle l'autorité administrative se livre, sous le contrôle du juge, à une nouvelle appréciation de la menace grave à l'ordre public.

Néanmoins, dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel ne manque pas de relever que « la durée indéfinie de la mesure d'assignation à résidence en accroît la rigueur » et que dans ces conditions, « il appartient à l'autorité administrative de retenir des conditions et des lieux d'assignation à résidence en tenant compte, dans la contrainte qu'ils imposent à l'intéressé, du temps passé sous ce régime et des liens familiaux et personnels noués par ce dernier ». Il appartient au juge du fond d'exercer, sur ce point, un contrôle de proportionnalité<sup>(3)</sup>.

En revanche, la circonstance qu'un étranger soit frappé d'une ITF ne révèle pas, par elle-même, une menace à l'ordre public. Et si l'assignation à résidence se justifie, dans ce cas, principalement, « par la volonté d'exécuter la condamnation dont l'étranger fait l'objet », car elle emporte de plein droit la reconduite à la frontière, le Conseil constitutionnel estime « qu'au-delà d'une certaine durée, l'administration [doit] justifier de circonstances particulières imposant [son] maintien », sans préciser ce que serait cette durée. À défaut de quoi, une telle mesure porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir.

À la faveur du vote de la loi « permettant une bonne application du régime d'asile européen »<sup>(4)</sup>, le législateur a donc fixé à cinq ans la durée initiale d'assignation à résidence, au-delà de laquelle le maintien sous assignation à résidence fait l'objet d'une décision spécialement motivée faisant état des circonstances particulières justifiant cette prolongation au regard, notamment, de l'absence de garanties suffisantes de représentation de l'étranger ou si la présence de ce dernier constitue une menace grave pour l'ordre public. On peut toutefois s'interroger sur la durée qui, bien que limitée dans le temps, reste assez longue. Mais les sénateurs qui ont déféré la loi au Conseil constitutionnel n'ont pas jugé utile d'en discuter. (ce qui n'interdisait pas au Conseil constitutionnel de s'assurer que le législateur avait respecté sa question

prioritaire de constitutionnalité !).

## II. Un encadrement des modalités relativement souple

En tout cas, quel qu'en soit le régime, l'assignation à résidence doit être soumise à des modalités qui ne portent pas une atteinte disproportionnée aux droits au respect de la vie privée ou familiale, droits qu'elles affectent nécessairement. À cet égard, le Conseil constitutionnel a pris soin de souligner, par une réserve d'interprétation, qu'il « appartient à l'autorité administrative de retenir des conditions et des lieux d'assignation à résidence tenant compte, dans la contrainte qu'ils imposent à l'intéressé, du temps passé sous ce régime et des liens familiaux et personnels noués par ce dernier ». Cette réserve d'interprétation oblige donc l'autorité administrative à motiver ses décisions au cas par cas et élargit, ce faisant, le champ du contrôle de légalité ouvrant même, le cas échéant, dans les cas de violation les plus manifestes, la voie du référé-liberté.

Les mesures d'assignation à résidence peuvent être également assorties d'obligations pesant directement sur l'exercice de la liberté d'aller et venir, **stricto sensu**, en ce sens qu'elles obligent l'intéressé, soit à se présenter périodiquement auprès d'un service de police ou de gendarmerie, dont les fonctionnaires peuvent même utiliser la contrainte pour lui faire regagner le lieu d'assignation à résidence, soit à ne pas quitter ce lieu pendant une certaine durée au cours d'une même journée. Ce pourquoi le requérant soutenait que les dispositions litigieuses autorisaient l'administration à exercer un degré de contrainte sur la liberté d'aller et venir qui, de ce fait, affectait directement la liberté individuelle.

Le Conseil constitutionnel a partiellement entendu cet argument. Il estime que la durée durant laquelle un étranger est astreint à ne pas quitter son domicile ne peut excéder douze heures, durée au-delà de laquelle cette astreinte serait constitutive d'une privation de liberté. Autrement dit, l'autorité administrative ne peut pas modifier la nature de l'assignation à résidence, qui n'affecte que la liberté d'aller et venir, par des modalités qui lui donneraient le caractère d'une privation de liberté. En revanche, la question de la fréquence des présentations à l'autorité compétente n'a pas été soulevée par les requérants, alors que l'étranger peut être astreint à pointer quatre fois par jour (CESEDA, art. R. 561-2), comme c'était le cas en l'espèce. Et dans ces conditions, si l'on combine une présence imposée dans le lieu de résidence à une fréquence élevée des présentations auprès des services compétents, et l'obligation de ne pas sortir d'un périmètre d'assignation à résidence réduit à celui d'une petite commune, comme c'est souvent le cas, l'atteinte à la liberté, au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pourrait être caractérisée, comme l'a relevé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire **Guzzardi** (5).

Car dans cette affaire, la Cour européenne a jugé qu'une personne, formellement assignée à résidence, doit être regardée comme étant privée de liberté si sa liberté de mouvement est limitée à un périmètre restreint provoquant de fait un réel isolement social, qu'elle est soumise à une étroite surveillance policière et que cette mesure dure dans le temps, la durée de seize mois ayant été jugée, dans cette affaire, comme étant anormalement longue. Si le Conseil constitutionnel fût sensible un temps à la démarche de la Cour européenne (6), qui appréhendait la privation de liberté au travers du prisme de la durée de la contrainte (7), désormais, il semble s'en affranchir considérant que « la seule prolongation dans le temps d'une telle mesure d'assignation à résidence n'a pas pour effet de modifier sa nature et de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté ».

## III-Un droit au recours effectif a minima

Alors, la question restait de savoir si, dans de telles circonstances, l'intéressé disposait d'un recours effectif dès lors que l'arrêté portant assignation à résidence était devenu définitif. D'une part, pour éviter de transposer l'obligation de réexamen à court terme, qui ouvre à chaque fois un nouveau recours, qu'il a imposé dans le cadre des assignations à résidence prises dans le cadre de la législation relative à l'état d'urgence (8), le Conseil a rappelé qu'en « soumettant les étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion à une mesure d'assignation à résidence sans limite de temps, le législateur a traité différemment des autres étrangers les personnes qui, compte tenu de la gravité de la menace que leur présence constitue pour l'ordre public, sont placées dans une situation différente [et que] cette différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi ».

Mais surtout, pour écarter le grief tiré de l'absence d'un droit à un recours juridictionnel effectif, le Conseil constitutionnel s'est borné à indiquer que « l'absence de décision de renouvellement de l'assignation à résidence n'empêche pas l'étranger concerné de solliciter la levée de l'assignation et voir ainsi sa situation réexaminée à cette occasion [et que] l'intéressé peut notamment contester les modalités de l'assignation à résidence et obtenir, le cas échéant, un amoindrissement de la rigueur qui lui est imposée ». Si, en droit et de manière très théorique, la réponse est satisfaisante, dans les faits, le caractère effectif du recours laisse

dubitatif. Car concrètement, une demande d'abrogation d'une assignation à résidence se solde souvent par un refus implicite qu'il convient d'attaquer devant le tribunal administratif suivant la procédure de droit commun. Les procédures de référé sont marginalisées depuis que le Conseil d'État a jugé que l'assignation à résidence ne crée pas, par elle-même, une situation d'urgence (9). **A fortiori**, et sauf circonstances très exceptionnelles, on ne voit pas ce qui pourrait caractériser une situation d'urgence à l'occasion d'un refus d'abrogation. Dans ces conditions, compte tenu des délais moyens de jugement, le requérant peut attendre une bonne année pour qu'il soit statué sur sa demande, dans une procédure où le juge n'exerce qu'un contrôle restreint. Ce qui signifie très concrètement que l'intéressé a peu de chance de voir le refus annulé. De ce point de vue, la réponse du Conseil constitutionnel n'est pas très satisfaisante, mais il faut bien reconnaître que sa jurisprudence n'est pas des plus ambitieuses sur cette question.

**Mots clés :**

**DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX** \* Etranger \* Eloignement \* Assignation à résidence \* Interdiction judiciaire du territoire \* Arrêté d'expulsion

(1) L'affaire concernait un ressortissant étranger frappé d'un arrêté d'expulsion notifié en 2008, et assigné à résidence depuis, et à l'époque de la QPC, dans une commune de l'ouest de la France peuplée de plus de 7 000 habitants. Il est astreint à son domicile de 21 h à 7 h et doit se présenter quatre fois par jour à la brigade de gendarmerie.

(2) Une interdiction judiciaire du territoire français ne s'éteint qu'au terme de la durée initialement prévue, laquelle court à compter de l'élargissement du condamné, le cas échéant, ou des durées cumulées, ou par l'effet d'une décision de relèvement prononcée par l'autorité judiciaire.

(3) CE, réf., 6 avr. 2016, n° 398217 ; CE, réf., 1<sup>er</sup> avr. 2016, n° 398181.

(4) Loi n° 2018-187, 20 mars 2018, JO 21 mars 2018.

(5) CEDH, 6 nov. 1980, n° 7367/76, **Guzzardi c/ Italie**.

(6) Cons. const., 25 févr. 1992, n° 92-307 DC, AJDA 1993. 105, chron. J.-F. Flauss ; RFDA 1992. 185, note B. Genevois.

(7) CEDH, 25 juin 1996, n° 19776/92, **Amuur (Cts) c/ France**, AJDA 1996. 1005, chron. J.-F. Flauss ; D. 1997. 203, obs. S. Perez ; RFDA 1997. 242, étude H. Labayle ; RSC 1997. 457, obs. R. Koering-Joulin.

(8) Cons. const., 16 mars 2017, n° 2017-624 QPC, AJDA 2017. 597 ; **ibid.** 1464, note O. Le Bot ; D. 2017. 1162, note P. Cassia ; Constitutions 2017. 194, chron.

(9) CE, réf., 5 nov. 2014, n° 385451.