

Proposition de loi (n° 2180) visant à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat

Document faisant état de l'avancement des travaux de M. Charles Rodwell,
rapporteur

Mercredi 11 février 2026

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le dépôt d'une proposition de loi est motivé par des faits. Certains les qualifieront de « *faits divers* » pour en diminuer la portée. Derrière ces faits, pourtant, ce sont des vies humaines sacrifiées qui se dessinent. La vie de Philippine Le Noir de Carlan, originaire de Montigny-le-Bretonneux, assassinée à dix-neuf ans en septembre 2024 par un ressortissant marocain faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), déjà condamné pour viol, et libéré du centre de rétention administrative (CRA) où il était retenu quelques jours avant la réception du laissez-passer consulaire qui aurait dû permettre son éloignement du territoire français. La vie de Lino Sousa Loureiro, tué à Mulhouse le 22 février 2025, par un terroriste algérien, entré illégalement sur le territoire français, incarcéré pour apologie du terrorisme, faisant également l'objet d'une OQTF mais libéré au bout de 90 jours du CRA où il n'était pas possible, en l'état actuel du droit, de le retenir plus longtemps. La vie du jeune Collin, mort sous les coups de couteaux d'un individu connu de la justice pour son islamisme radical et ses troubles psychiatriques, sur le pont de Bir-Hakeim, à Paris, en décembre 2023. La vie de Stéphanie Monfermé, policière poignardée en avril 2021 au commissariat de Rambouillet par un individu radicalisé en ligne et souffrant de graves troubles psychiatriques.

La proposition de loi qui vous est présentée porte des dispositifs destinés à éviter que de tels drames se reproduisent. Elle a pour objectif d'adapter le droit aux nouveaux profils terroristes, qui connaissent de plus en plus fréquemment une radicalisation en ligne et des troubles psychiatriques. Depuis 2023, sur les 43 individus impliqués dans des projets d'attentats djihadistes en France, 10 d'entre eux présentaient des troubles psychiatriques, dont deux des quatre auteurs d'attentats mortels⁽¹⁾. Elle tire, par ailleurs, les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel⁽²⁾ des articles 1^{er} et 2, ainsi que du 3^o de l'article 4 de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes

(1) Source : éléments transmis par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur à votre rapporteur.

(2) CC, décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025

condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive.

Loin d'avoir été déposée sous le seul coup de l'émotion, elle est le fruit d'un travail de longue haleine, mené par des parlementaires dont M. Michel Barnier et votre rapporteur, en collaboration étroite avec les services du ministère de l'Intérieur et le Conseil d'État.

Il s'agissait pour les auteurs de ce texte d'identifier avec la plus grande précision les angles morts du droit existant qui avaient permis la survenue de tels drames pour proposer des dispositifs circonscrits, efficaces et pleinement respectueux des exigences constitutionnelles, afin de combler ces lacunes.

L'importance des sujets abordés et la nécessité de concilier parfaitement la prévention des atteintes à l'ordre public, d'une part, et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, d'autre part, dont notamment la liberté de consentir aux soins et celle d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale, rendaient indispensable un travail juridique approfondi avec le Conseil d'État, en amont du dépôt de cette proposition de loi. La proposition de loi présentée à la commission des lois a fait l'objet d'une première version, déposée sous le numéro 1719, sur laquelle le Conseil d'État a été saisi par le Gouvernement. Par souci de transparence, votre rapporteur a souhaité que cet avis, qui n'a pas été publié, figure en annexe du présent rapport. En outre, le Gouvernement a saisi le Conseil d'État de plusieurs dispositifs relatifs à la rétention en CRA qui ont été repris pour partie dans le texte finalement déposé. L'avis du Conseil d'État sur ces dispositifs figure également en annexe. La proposition de loi n° 2180 sur laquelle porte l'examen de la commission des lois est le résultat de l'ensemble de ces travaux préalables. La rédaction tient pleinement compte de l'analyse et des recommandations du Conseil d'État.

Cette proposition de loi est ainsi caractérisée par la recherche d'un équilibre.

Un équilibre juridique, d'abord, qui est celui de la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel rappelle, en effet, en des termes très clairs que « *l'objectif de lutte contre le terrorisme participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » ⁽¹⁾ de même que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ⁽²⁾. Il incombe ainsi « *au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties* » ⁽³⁾.

(1) CC, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020805DC.htm>.

(2) *Idem.*

(3) *Idem.*

Cet équilibre juridique doit permettre de trouver, au sein de la commission des lois, puis dans l'hémicycle, un équilibre politique fondé sur la responsabilité et l'efficacité. À ceux qui voudront affaiblir les dispositifs proposés, il faut rappeler leur nécessité mais aussi les garanties très fortes qui y sont associées. À ceux qui, au contraire, voudront, par calcul politique, déséquilibrer ce texte, travaillé en lien étroit avec les services de l'État et le Conseil d'État pour en garantir l'efficacité et la sécurité juridique, on ne peut que répondre que cette démarche exposerait la loi à un risque de censure constitutionnelle et priverait ainsi les services du ministère de l'Intérieur d'outils dont ils ont impérieusement besoin.

Les différents articles de cette proposition, tous destinés à assurer la sécurité des Français, peuvent être classés en trois catégories.

Il s'agit, en premier lieu, avec les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 de parfaire l'arsenal anti-terroriste en permettant notamment une meilleure prise en charge des profils dits « hybrides » correspondant à des personnes radicalisées, d'une part, et atteints de graves troubles psychiatriques d'autre part.

L'article 1^{er} constitue à cet égard une disposition décrite de manière imagée par la directrice des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), Mme Pascale Léglise, comme « un dispositif de minuit moins cinq » – c'est-à-dire permettant d'agir juste avant un passage à l'acte qui surviendrait à minuit. Il permet au préfet, sur avis d'un psychiatre et dans le cadre d'une procédure respectueuse des libertés constitutionnellement garanties, de contraindre un individu atteint de troubles psychiatriques et adhérant à une idéologie terroriste mais n'ayant commis encore aucun trouble à l'ordre public, à se soumettre à un examen psychiatrique. Cette disposition, qui améliore le dispositif de sécurité actuel constitue également une avancée au bénéfice de la personne concernée et des libertés publiques : les services du ministère de l'Intérieur sont aujourd'hui trop souvent contraints de prendre à l'encontre de ces profils dangereux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) dépourvues d'une dimension de soins qui serait pourtant nécessaires pour la bonne prise en charge de ces profils. **L'article 2**, dans la même logique de prise en charge des personnes présentant des troubles psychiatriques et une menace terroriste, crée une rétention de sûreté terroriste reprenant l'ensemble des garanties sur lesquelles le Conseil constitutionnel s'était fondé, en 2008, pour juger la rétention de sûreté conforme à la Constitution. Cette rétention de sûreté terroriste pourrait ainsi trouver à s'appliquer, à titre exceptionnel, aux criminels condamnés à une peine de réclusion d'au moins quinze ans pour des crimes terroristes d'atteinte aux personnes, lorsqu'ils demeurent, à l'issue de leur peine, d'une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très forte de récidive du fait d'une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes terroristes et d'un trouble grave de la personnalité. **L'article 3** propose d'élargir le champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion afin qu'elle puisse être mise à profit pour assurer le suivi et la réinsertion de criminels de droit commun radicalisés en prison. **L'article 4**, enfin, améliore l'information des préfets ainsi que des services de

renseignement, dans le cadre des mesures de soins psychiatriques sans consentement, en particulier lorsqu'elles sont prises sur décision du directeur de l'établissement de soins, à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent.

En deuxième lieu, la présente proposition de loi comprend deux articles destinés à renforcer l'efficacité des dispositifs de prévention et de lutte contre le terrorisme, en améliorant notamment les outils de suivi et de surveillance des personnes susceptibles de passer à l'acte sur le territoire national.

L'article 5 de la proposition de loi répond à une difficulté concrète rencontrée par les services de l'État dans le contentieux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), créées par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme dite loi « SILT ». En premier lieu, le texte permet au ministre de l'intérieur, lorsqu'il forme un appel contre un jugement annulant le renouvellement d'une MICAS, de solliciter un sursis à exécution de ce jugement, soumis à l'appréciation du juge. Ce sursis est strictement encadré : il est limité au temps nécessaire à son examen et ne peut en aucun cas excéder soixante-douze heures. Il s'agit donc d'un mécanisme de continuité de l'action administrative, proportionné, temporaire et placé sous le contrôle du juge. En second lieu, l'article 5 ouvre une voie d'appel à l'autorité administrative lorsque le juge des libertés et de la détention refuse l'autorisation d'exploiter les documents ou données saisis lors d'une visite administrative aux fins de prévention de la commission d'actes terroristes. L'absence de voie d'appel dans ces situations créait une asymétrie difficilement justifiable, en privant l'administration de tout recours sur des décisions aux conséquences opérationnelles majeures.

L'article 6 de la proposition de loi répond à un enjeu de sécurité et de cohérence de l'état civil, en visant à prévenir les stratégies de dissimulation d'identité et les situations d'identités multiples. Il ne remet nullement en cause le droit de chacun à voir son état civil évoluer, qui a connu d'importantes avancées grâce à la loi « Vignal » mais il encadre plus strictement l'usage des procédures simplifiées lorsqu'elles peuvent être détournées à des fins frauduleuses. Le texte réserve le recours à la procédure de changement de nom aux personnes dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français. Lorsque l'acte de naissance est étranger, il impose que le prénom ou le nom qui fait l'objet de la demande soit strictement identique à celui figurant sur cet acte, afin d'éviter les discordances entre les registres français et étrangers.

En dernier lieu, la présente proposition de loi comprend deux articles destinés à consolider le cadre juridique de la rétention administrative des étrangers auteurs de crimes ou de délits, notamment à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025 sur la loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive.

L'article 7 de la proposition de loi a un objectif clair et circonscrit : rétablir une base légale aujourd'hui manquante, indispensable au maintien en rétention administrative, jusqu'à 210 jours, d'étrangers condamnés pour des faits de terrorisme. Cette base légale, qui était en vigueur depuis la loi « Asile et Immigration » du 10 septembre 2018, a en effet été supprimée par « ricochet » à la suite de la censure de certaines dispositions de la loi « Eustache-Brinio » le 7 août 2025. Ce défaut de base légale a déjà eu des conséquences immédiates et lourdes : selon le ministère de l'Intérieur, cinq personnes relevant de ce profil ont dû être remises en liberté depuis la décision du Conseil constitutionnel, et plusieurs autres individus actuellement placés en rétention se trouvent dans une situation similaire et pourraient être libérés dans les prochaines semaines.

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025, l'administration s'est ainsi trouvée privée de tout fondement juridique pour prolonger la rétention de personnes pourtant frappées d'une interdiction du territoire ou d'une décision d'expulsion en raison d'activités terroristes pénalement établies alors même que la constitutionnalité de ces dispositions n'était pas en cause.

Enfin, **l'article 8** permet d'étendre la durée maximale de rétention à 210 jours pour des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et condamnés définitivement pour des faits graves d'atteinte aux personnes, lorsque leur comportement constitue une menace actuelle et particulièrement grave pour l'ordre public. Compte tenu des garanties prévues par le texte, qui seront complétées par certains ajustements que le rapporteur proposera par voie d'amendement, le Conseil d'État a confirmé que le dispositif proposé à l'article 8 ne se heurtait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 229-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Injonction d'examen psychiatrique

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 1^{er} autorise le préfet à enjoindre une personne de se soumettre à un examen psychiatrique. Cette injonction d'examen psychiatrique ne peut être mise en œuvre que pour prévenir la commission d'actes de terrorisme et à la double condition qu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne est susceptible de compromettre la sûreté des personnes ou constitue une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics du fait de son adhésion à des théories incitant ou faisant l'apologie du terrorisme s'accompagnant de troubles mentaux. À l'issue cet examen, le psychiatre produit un certificat médical qui peut fonder une admission sur décision du préfet en soins psychiatriques sans consentement, comme le prévoit déjà l'article L. 3213-1 du code de la santé publique, lorsqu'il y est fait état de troubles mentaux compromettant la sûreté des personnes ou portant gravement atteinte à l'ordre et à la sécurité publics.

Afin de garantir la sécurité de l'ensemble des agents de l'État et professionnels impliqués dans cette procédure, cet article étend, en outre, l'anonymat des auteurs de décisions administratives relatives à la prévention d'actes de terrorisme, au trafic de stupéfiants ou aux actes d'ingérence aux avis administratifs pris dans les mêmes domaines.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les articles L. 3213-1 et L. 3213-4 du code de la santé publique qui encadrent la procédure d'admission et de maintien en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État n'ont pas été modifiés depuis leur rétablissement par l'article 10 de la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge ⁽¹⁾.

(1) Les articles L. 3213-1 et L. 3213-4 du code de la santé publique avaient, en effet, faits l'objet d'une censure d'un Conseil constitutionnel dans leur version issue de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge (CC, décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011).

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PROCÉDURE ACTUELLE D'ADMISSION POUR SOINS SUR DÉCISION DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT (SDRE)

Le code de la santé publique (CSP) prévoit deux procédures d'admission en soins psychiatriques sans le consentement du patient qui ne peuvent être prodigués que par les établissements chargés d'une mission de service public, désignés par les agences régionales de santé après avis du préfet :

- les soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement (SDDE ⁽¹⁾) qui peuvent être mis en œuvre, lorsque la personne n'est pas en état de consentir aux soins, en présence de troubles mentaux imposant des soins immédiats et une surveillance médicale constante ou régulière. Deux certificats médicaux viennent établir que ces conditions sont réunies. La prise en charge peut être demandée par un proche agissant dans l'intérêt de la personne atteinte de ces troubles ou, à défaut, en cas de péril imminent pour la santé de la personne (*voir aussi le commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi*);
- les soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État (SDRE) qui font plus particulièrement l'objet des développements ci-dessous.

Les articles L. 3213-1 à L. 3213-12 du CSP prévoient, en effet, la possibilité d'admettre en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État les personnes dont les troubles mentaux nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public.

La procédure s'articule selon les étapes suivantes :

1° un certificat médical circonstancié est établi par un psychiatre extérieur à l'établissement d'accueil ;

2° l'admission est prononcée par un arrêté préfectoral motivé et circonstancié qui désigne l'établissement chargé d'assurer la prise en charge de la personne malade ;

3° la personne fait l'objet d'une période d'observation et de soins initiale sous la forme d'une hospitalisation complète. Deux certificats médicaux sont successivement réalisés :

- a) dans les vingt-quatre heures suivant l'admission, un examen somatique complet est effectué par un médecin et un psychiatre de l'établissement d'accueil établit un certificat médical constatant son état mental et confirmant ou infirmant la nécessité de maintenir les soins psychiatrique.

(1) Cette admission, sans consentement, en soins psychiatriques est régie par les articles. L. 3212-1 à L. 3212-12 du CSP.

b) dans les soixante-douze heures suivant l'admission, un nouveau certificat médical est établi dans les mêmes conditions.

4° Lorsque ces certificats médicaux ont conclu à la nécessité de maintenir les soins psychiatriques, le psychiatre propose la forme de prise en charge qu'il préconise et la motive au regard de l'état de santé du patient et de l'expression de ses troubles mentaux.

5° Les deux certificats médicaux et les propositions de prise en charge sont, sans délai, transmises au préfet et à la commission départementale des soins psychiatriques par le directeur de l'établissement d'accueil.

6° Dans un délai de trois jours francs suivant la réception du second certificat médical le préfet décide de la forme de prise en charge prévue en tenant compte de la proposition établie par le psychiatre et des exigences liées à la sûreté des personnes et au maintien de l'ordre public. Dans l'attente de cette décision, la personne malade est prise en charge en hospitalisation complète.

7° La personne malade doit être réexaminée par un psychiatre de l'établissement afin de s'assurer que le maintien en soins et la forme de prise en charge demeurent adaptés. Ce réexamen médical a lieu dans le mois qui suit l'admission en soins psychiatriques, puis au moins tous les mois. Si l'examen du patient n'est pas possible, le psychiatre de l'établissement établit un avis médical sur le fondement du dossier médical du patient. Ces documents sont adressés sans délai au préfet et à la commission départementale des soins psychiatriques.

8° Dans les trois derniers jours du premier mois suivant la décision d'admission en soins psychiatriques, le préfet peut prononcer, sur le fondement du certificat médical ou de l'avis médical, le maintien de la mesure de soins pour une nouvelle durée de trois mois. Au-delà de cette durée, la mesure de soins peut être maintenue par le préfet pour des périodes maximales de six mois renouvelables selon les mêmes modalités.

La procédure en cas de danger imminent pour la sécurité des personnes

En cas de danger imminent pour la sécurité des personnes et sur le fondement d'un avis médical, le maire et, à Paris, les commissaires de police peuvent prendre toutes les mesures provisoires nécessaires à l'égard de personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes ⁽¹⁾. Dans ce cadre, ils sont tenus d'en référer dans les 24 heures au représentant de l'État dans le département qui statue sans délai et prononce, s'il y a lieu, un arrêté d'admission en soins psychiatriques tel que prévu à l'article L. 3213-1 du CSP (voir *supra*). En l'absence de confirmation de ces mesures par le préfet, celles-ci deviennent caduques au terme d'une durée de 48 heures.

Les articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1 du CSP garantissent le droit au recours des personnes faisant l'objet d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement :

- le juge judiciaire peut être saisi, à tout moment, aux fins d'ordonner la mainlevée immédiate de la mesure. Des délais spécifiques sont prévus en cas de saisines relatives à des mesures de contention ou d'isolement. La saisine peut être formée par la personne faisant l'objet des soins, les titulaires de l'autorité parentale ou le tuteur si la personne est mineure, la personne chargée d'une mesure de protection juridique relative à la personne faisant l'objet des soins, son conjoint, son concubin ou la personne avec laquelle elle est liée par un pacte civil de solidarité, la personne qui a formulé la demande de soins, un parent ou une personne susceptible d'agir dans l'intérêt de la personne faisant l'objet des soins ou le procureur de la République. Le juge peut également, à tout moment, se saisir d'office ;
- lorsque la mesure est demandée par le préfet et qu'elle prend la forme d'une hospitalisation complète, elle ne peut se poursuivre sans que le juge judiciaire saisi par le préfet ne se soit prononcé :

1° avant l'expiration d'un délai de douze jours à compter de l'admission (le juge devant être saisi dans un délai de huit jours à compter de cette admission) ;

2° de même avant l'expiration d'un délai de douze jours à compter d'une décision modifiant la forme de la prise en charge du patient et procédant à son hospitalisation complète (même délai de saisine que dans le cas précédent) ;

3° avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de la décision d'hospitalisation complète (le juge est alors saisi quinze jours au moins avant l'expiration de ce délai de six mois).

(1) Art. L. 3213-2 du code de la santé publique.

1. Les garanties entourant les visites et saisies prévues dans le cadre de la loi « SILT »

Les garanties prévues à l'article 1^{er} lorsque la personne ne s'est pas conformé à l'obligation d'examen psychiatrique et doit être présentée sous contrainte au psychiatre s'inspirent des dispositions relatives aux visites et saisies autorisées par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « SILT ». Ces procédures sont encadrées par les articles L. 229-1 à L. 229-6 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Leur conformité aux exigences constitutionnelles a été confirmée par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ au regard, notamment, des éléments suivants :

- elles ne peuvent être autorisées qu'aux seuls fins de prévention de la commissions d'actes de terrorisme ;
- elles sont soumises à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention (JLD) ;
- elles doivent être réalisées en présence de l'occupant.

Les conditions cumulatives devant être réunies pour le prononcé d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) (*voir infra le commentaire de l'article 5 de la proposition de loi*) sont également retenues dans le cadre des visites et saisies.

Le premier alinéa de l'article L. 229-1 du CSI prévoit que le préfet peut requérir la visite d'« *un lieu ainsi que la saisie des documents, objets ou données qui s'y trouvent, aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ».

Dans le cas des visites et saisies, le Conseil constitutionnel, dans le commentaire ⁽²⁾ de sa décision précitée, souligne que « *l'article L. 229-1 se contente de faire référence à « un lieu » pour permettre une visite en application des dispositions contestées. La mesure est donc susceptible de se dérouler non seulement au domicile de la personne ciblée, mais aussi en tout autre lieu fréquenté par celle-ci dès lors qu'elle entretient des relations avec d'autres personnes appartenant à une mouvance terroriste ou qu'elle manifeste des velléités en ce sens. Seuls sont exclus*

(1) Conseil constitutionnel, 29 mars 2018, n° 2017-695-QPC, M. Rouchdi B. et autre.

(2) Le commentaire est consultable en ligne : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017695qpc/2017695qpc_ccc.pdf

du périmètre des perquisitions certains lieux « protégés », qui sont affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes et les domiciles des personnes en cause ».

Par ailleurs, le quatrième alinéa de l'article L. 229-2 du CSI précise que la visite ne peut être commencée ni avant six heures du matin ni après vingt-et-une heures le soir. Une dérogation permet néanmoins la conduite d'une visite nocturne sur autorisation expresse, écrite et motivée du JLD, fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération.

2. Le principe d'identification de l'auteur d'une décision administrative

L'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose que toute décision prise par l'administration comporte la signature de son auteur. Cette signature est complétée par la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité du signataire.

Une exception, prévue par le second alinéa du même article, permet néanmoins de garantir l'anonymat des signataires de décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme, du trafic de stupéfiants ou des actes d'ingérence.

Dans ce cas, l'administration conserve l'original de la décision signée (faisant apparaître l'identité du signataire) et fait parvenir au destinataire une simple ampliation.

3. Le dispositif proposé

a. L'injonction d'examen psychiatrique

1° La première phase de la mesure d'injonction d'examen psychiatrique

Les alinéas 4 à 19 (II) de l'article 1^{er} de la proposition de loi insèrent au sein du titre II du livre II du CSI un nouveau chapitre IX *bis* créant une procédure d'injonction d'examen psychiatrique pouvant être prononcée par le préfet.

Cette procédure permet au préfet de département ou au préfet de police d'enjoindre à une personne de se soumettre à un examen psychiatrique lorsque plusieurs conditions cumulatives, précisément énoncées par l'alinéa 6, sont réunies ⁽¹⁾ :

- Cette injonction ne peut être prononcée qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ;

(1) La proposition de loi n° 2180 tient ainsi compte des remarques formulées par le Conseil d'État au point 15 de son avis n° 409914 sur la PPL n° 1719 (voir ANNEXE).

- Le comportement de l’individu constitue une menace grave pour l’ordre et la sécurité publics
 - a) à raison de son adhésion à des théories incitant ou faisant l’apologie d’actes de terrorisme
 - b) et d’agissements susceptibles d’être en tout ou partie liés à des troubles mentaux identifiés par l’avis d’un psychiatre.

Cet avis psychiatrique se fonde, comme le rappelle le Conseil d’État dans son avis n° 409914 (voir *annexes*) sur la présente proposition de loi, sur l’ensemble des « *données disponibles concernant la personne* ».

L’examen doit avoir lieu dans un délai fixé par l’arrêté mais qui ne peut être inférieur à quinze jours (sauf urgence dûment justifiée). Le psychiatre chargé de l’examen est choisi par la personne concernée elle-même sur une liste établie par le conseil départemental de l’ordre des médecins. L’intéressé ne doit pas être ou avoir été le patient du psychiatre ainsi choisi au cours des dix dernières années. Dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification, la personne peut demander l’annulation de la décision au juge administratif. Il est statué dans un délai de soixante-douze heures sur la légalité de la décision.

Le Conseil d’État a considéré, dans son avis précité, que cette « *première phase du dispositif ne méconnaîtrait pas les principes conventionnels et constitutionnels (...)* » que sont l’exigence de consentement aux soins⁽¹⁾, la liberté d’aller et de venir, composante de la liberté personnelle, et le droit au respect de la vie privée protégé par l’article 2 de la Déclaration de 1789.

(1) L’exigence de consentement au soin est mentionnée à l’article L. 1111-4 du code de la santé publique (« aucun acte médical, ni aucun traitement ne peut être pratiqué sans le consentement libre et éclairé de la personne ») et relève de la liberté personnelle (CC, décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017). La Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) protège au titre de l’article 8 de la convention européenne des droits de l’homme le droit de refuser tout traitement psychiatrique médicamenteux et le droit à l’intégrité physique tout en reconnaissant la possibilité d’administrer des soins sans consentement pour protéger le patient ou autrui (notamment : CEDH, n° 34806/04 du 3 juillet 2012, affaire c. Finlande).

Agir face aux profils hybrides : un dispositif d'injonction d'examen psychiatrique adapté à des situations imparfaitement saisies par le droit en vigueur

Le dispositif proposé par l'article 1^{er} permet de compléter les outils de police administrative à la disposition des préfets pour faire face à des menaces terroristes portées par des individus au profil hybride, souffrant de troubles mentaux d'une part et radicalisés, parfois de manière solitaire, d'autre part ⁽¹⁾.

Il s'agit notamment de répondre, dans le respect des libertés individuelles, à des situations ne remplissant pas ou imparfaitement les conditions de mise en œuvre d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), ni celles d'une procédure de SDRE.

Pour mémoire :

– les MICAS peuvent être mises en œuvre dans des situations dans lesquelles la commission d'actes de terrorisme est à craindre et visent des profils en partie similaires à ceux qui pourraient être concernés par l'injonction puisqu'il s'agit de personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Les MICAS exigent cependant un élément matériel que ne retient pas l'injonction d'examen psychiatrique : le fait soit d'entrer en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations terroristes, soit de soutenir ou de diffuser des thèses incitant ou faisant l'apologie d'actes de terrorisme. Elles ne peuvent, par ailleurs, excéder une durée cumulée de douze mois ⁽²⁾. Elles ne comportent, enfin, aucune dimension de soins psychiatriques.

– la procédure de SDRE (*voir supra*) répond, comme l'injonction d'examen psychiatrique, à un double objectif de soins et de préservation de l'ordre public. Cependant, cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'à la double condition que la personne nécessite des soins du fait de troubles mentaux et que ces troubles compromettent la sûreté des personnes ou portent gravement atteinte à l'ordre public. La procédure exige donc, pour être mise en œuvre, une forme de « passage à l'acte ».

L'injonction d'examen psychiatrique permettrait d'agir dans le cas d'individus susceptibles de commettre un acte terroriste et souffrant de troubles psychiatriques avant qu'ils ne commettent des troubles à l'ordre public.

La mesure présente donc une double finalité de protection de la santé ⁽³⁾ et de prévention des atteintes à l'ordre public. Comme le soulignait en audition Mme Pascale Léglise, directrice des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur, l'injonction d'examen psychiatrique ne comble pas seulement une lacune du droit actuel en matière de sécurité : elle permet de traiter plus justement, pour leur propre bénéfice, des individus dangereux qui font parfois actuellement l'objet d'une entrave au moyen d'une MICAS, faute d'un dispositif plus adapté, alors même que leur état nécessite avant tout la mise en œuvre de soins.

(1) Sur la question de la radicalisation de personnes souffrant de troubles mentaux, voir par exemple, « Psychiatrie et radicalisation. Rapport du groupe de travail de la Fédération française de psychiatrie », janvier 2020, consultable en ligne : <https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/07/FFP-rapport-Psychiatrie-et-Radicalisation-Janvier2020-valide%CC%81-MB-26022020.pdf>. Voir aussi les actes des États généraux psy sur la radicalisation qui ont eu lieu à Paris, en novembre 2018.

(2) Sur les MICAS, voir aussi l'état du droit du commentaire de l'article 5 de la présente proposition de loi infra.

(3) Cet objectif à valeur constitutionnelle est garanti par le préambule de la Constitution de 1946 (CC, décision n° 2023-367 QOC du 14 février 2014).

2° La deuxième phase de la mesure : l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement pour réaliser l'examen psychiatrique

Le présent article prévoit également, aux alinéas 10 à 17, le cas dans lequel la personne refuse de se soumettre à cette injonction ⁽¹⁾. Le recours à la contrainte s'accompagne alors de garanties au regard de son caractère potentiellement attentatoire à la liberté individuelle : la procédure est entièrement soumise à l'autorisation, puis placée sous le contrôle du juge judiciaire, le droit au recours effectif est pleinement assuré tandis que la durée de la privation de liberté est strictement limitée et sa finalité précisément définie.

Le juge judiciaire saisi par le préfet peut ainsi autoriser ce dernier, par une ordonnance écrite et motivée, à prononcer l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement. Cette admission ne peut excéder vingt-quatre heures. Elle n'est autorisée qu'à la seule fin de conduire l'examen psychiatrique prescrit.

Par la même ordonnance, le juge judiciaire peut autoriser le préfet à requérir les services de police ou les unités de gendarmerie aux fins d'exécution de la décision d'admission provisoire. Dans ce cas, l'ordonnance mentionne l'adresse des lieux dans lesquels les opérations peuvent être effectuées, ainsi que la faculté pour l'occupant des lieux de faire appel à un conseil de son choix, sans que l'exercice de cette faculté n'entraîne la suspension des opérations ainsi autorisées.

Les conditions encadrant ces opérations s'inspirent de celles qui régissent les visites domiciliaires et saisies (*voir supra*). Elles ne peuvent ainsi avoir lieu entre 21 heures et 6 heures du matin. Elles ne peuvent, à peine de nullité, avoir un autre objet que l'exécution de la décision d'admission provisoire en soins psychiatriques visée dans la décision du magistrat du siège du tribunal judiciaire. Elles ne peuvent concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes ni les domiciles des personnes concernées. Elles font l'objet d'un procès-verbal.

L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué, qui est saisi sans forme et statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine. Cet appel n'est pas suspensif et les déclarations d'appel manifestement irrecevables peuvent être rejetées sans convocation des parties.

Au terme de l'examen psychiatrique conduit à la demande du préfet, un certificat médical doit être produit. Si celui-ci fait apparaître que la personne concernée est atteinte de troubles mentaux compromettant la sûreté des personnes ou portant gravement atteinte à l'ordre et à la sécurité publics nécessitant des soins psychiatriques, le préfet de département ou de police peut prononcer son admission

(1) Alinéas 10 à 17 de l'article 1^{er} (soit IV de l'article L. 229-7 du code de la sécurité intérieure nouvellement créé).

en soins psychiatriques dans les conditions prévues à l'article L. 3213-1 du CSP (*voir état du droit supra*).

b. La signature des décisions et avis

Afin de garantir la sécurité de l'ensemble des agents de l'État et professionnels impliqués dans la procédure d'injonction d'examen psychiatrique, l'alinéas 1 à 3 (I) du présent article 1^{er} étendent par ailleurs la dérogation relative à l'anonymat des décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme, du trafic de stupéfiants ou des actes d'ingérence aux avis pris sur le même fondement.

*

* *

Article 2

(art. 706-25-23 à 706-25-25 [nouveaux] du code de procédure pénale)

Rétention de sûreté terroriste

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 2 crée une mesure de rétention de sûreté terroriste calquée sur la rétention de sûreté régie par le chapitre III du titre XIX du livre IV du code de procédure pénale ⁽¹⁾ . Cette nouvelle mesure peut trouver à s'appliquer, à titre exceptionnel, aux criminels condamnés à une peine de réclusion d'au moins quinze ans pour des crimes terroristes d'atteinte aux personnes, lorsqu'ils demeurent, à l'issue de leur peine, d'une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très forte de récidive du fait d'une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes terroristes et d'un trouble grave de la personnalité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La proposition de loi, déposée le 10 mars 2020, par Mme Yaël Braun-Pivet, instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, adoptée définitivement en juillet 2020, créait un dispositif de rétention de sûreté terroriste pouvant s'appliquer aux personnes condamnées pour certaines infractions terroristes à des peines de prison supérieures à cinq ans, ou à trois ans en cas de récidive, qui présenteraient, au terme de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme. Cette disposition, qui présente de notables

(1) La rétention de sûreté a été créée par la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

différences avec l'article 2 de la proposition de loi, avait été censurée par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a créé une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion que le Conseil constitutionnel a au contraire jugée conforme à la Constitution ⁽²⁾.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME DE LA RÉTENTION DE SÛRETÉ

1. Les conditions de la mise en œuvre de la rétention de sûreté

Le régime de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté est défini par le chapitre III du titre XIX du livre IV du code de procédure pénale (CPP) qui comporte les articles 706-53-13 à 706-53-22. Il est issu de la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

La rétention de sûreté permet, à titre exceptionnel, pour les personnes présentant à la fin de l'exécution de leur peine une dangerosité particulière, caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité, le placement en centre socio-médico-judiciaire de sûreté dans lequel il leur est proposé, de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure.

Cette mesure ne peut concerner que des personnes condamnées à des peines de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour les crimes suivants :

- Crimes commis sur une victime mineure : assassinat ou meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement ou séquestration ;
- Crimes commis sur une victime majeure : assassinat ou de meurtre aggravé, de torture ou actes de barbarie aggravés, de viol aggravé, d'enlèvement ou de séquestration aggravés ou lorsqu'ils sont commis en récidive : meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement ou séquestration.

(1) CC, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020805DC.htm>

(2) CC, décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021, consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021822DC.htm>. Voir aussi commentaire de l'article 3 de la présente proposition de loi infra.

Elle n'est possible que si la cour d'assises a expressément prévu dans sa décision de condamnation que la personne pourra faire l'objet à la fin de sa peine d'un réexamen de sa situation en vue d'une éventuelle rétention de sûreté.

2. Une évaluation de la dangerosité assurée par une commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté

La situation des personnes est examinée, au moins un an avant la date prévue pour leur libération, par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, dont les missions sont détaillées à l'article 706-53-14 du code de procédure pénale, afin d'évaluer leur dangerosité.

La commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté

L'article R. 61-7 du code de procédure pénale rappelle que la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté instituée à l'article 763-10 exerce sa compétence dans le ressort d'une ou de plusieurs cours d'appel. Le nombre, la localisation et la compétence territoriale des commissions sont fixés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

L'article R. 61-8 du même code en fixe la composition, indiquant que doivent siéger au sein de la commission :

1° un président de chambre à la cour d'appel désigné pour une durée de cinq ans par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle siège la commission, président ;

2° le préfet de région, préfet de la zone de défense dans le ressort de laquelle siège la commission, ou de son représentant ;

3° le directeur interrégional des services pénitentiaires compétent dans le ressort de la cour d'appel où siège la commission, ou de son représentant ;

4° un expert psychiatre ;

5° un expert psychologue titulaire d'un diplôme d'études supérieures spécialisées ou d'un master de psychologie ;

6° un représentant d'une association d'aide aux victimes ;

7° un avocat, membre du conseil de l'ordre.

Les personnes mentionnées aux 4° à 7° sont désignées conjointement, pour une durée de cinq ans, par le premier président et le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle siège la commission. L'avocat est désigné sur proposition du conseil de l'ordre du barreau du tribunal judiciaire de la ville où siège cette cour.

Si l'importance des dossiers que doit traiter la commission le justifie, le premier président de la cour d'appel peut désigner un ou plusieurs vice-présidents de la commission, choisis parmi les présidents de chambre ou les conseillers de la cour d'appel. Il désigne également, conjointement avec le procureur général, des membres suppléants pour les personnes mentionnées du 4° au 7°.

La commission peut statuer lorsque, outre son président, au moins quatre de ses membres, titulaires ou suppléants, sont présents.

Le président de la commission a voix prépondérante.

Le secrétariat de la commission est assuré par un greffier désigné par le greffier en chef de la cour d'appel.

Les avis de la commission sont notifiés au procureur général.

À cette fin, la commission demande le placement de la personne, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité assortie d'une expertise médicale réalisée par deux experts. Si la commission conclut à la particulière dangerosité du condamné, elle peut proposer, par un avis motivé, que celui-ci fasse l'objet d'une rétention de sûreté lorsque les conditions suivantes sont remplies :

1° Les obligations résultant de l'inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, ainsi que les obligations résultant d'une injonction de soins ou d'un placement sous surveillance électronique

mobile, susceptibles d'être prononcés dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou d'une surveillance judiciaire, apparaissent insuffisantes pour prévenir la commission des crimes mentionnés *infra* ;

2° et cette rétention constitue l'unique moyen de prévenir la commission, dont la probabilité est très élevée, de ces infractions.

La commission s'assure également que la personne condamnée a été effectivement mise en situation de bénéficier d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre pendant l'exécution de sa peine.

Si la commission estime que les conditions de la rétention de sûreté ne sont pas remplies mais que le condamné paraît néanmoins dangereux, le dossier est renvoyé au juge de l'application des peines pour qu'il apprécie l'éventualité d'un placement sous surveillance judiciaire.

3. Une décision de placement prononcée par une juridiction indépendante et un contrôle permanent exercé par l'autorité judiciaire qui peut interrompre à tout moment la rétention

La décision de placement en rétention de sûreté est prise par la juridiction régionale de la rétention de sûreté, composée d'un président de chambre et de deux conseillers de la cour d'appel, désignés par le premier président de cette cour pour une durée de trois ans.

La juridiction s'assure que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre.

La décision doit être spécialement motivée. Elle peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction nationale de la rétention de sûreté, composée de trois conseillers à la Cour de cassation désignés, pour une durée de trois ans, par le premier président de cette cour.

Cette décision est valable pour une année et peut être renouvelée par la juridiction pour une même durée.

Si la rétention de sûreté prend fin alors que la personne présente des risques de récidive, la juridiction régionale de la rétention de sûreté peut la placer sous surveillance de sûreté pour une durée de deux ans renouvelable. Ce régime est identique à la surveillance judiciaire, à ceci près qu'un manquement aux obligations entraîne le placement en centre socio-médico-judiciaire de sûreté et non une incarcération.

a. Les dispositions instaurant des mesures de sûreté pour les terroristes censurées par le Conseil constitutionnel en 2020

La loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine créait aux articles 706-25-15 et suivants du code de procédure pénale, une « mesure de sûreté » applicable aux auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Cette mesure devait pouvoir s'appliquer lorsque les trois conditions suivantes étaient réunies :

- la personne avait été condamnée pour avoir commis une infraction terroriste mentionnée aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion des infractions relatives à la provocation au terrorisme et à l'apologie de celui-ci ;
- la personne devait avoir été condamnée à une peine privative de liberté d'une durée d'au moins cinq ans ou, en cas de récidive légale, d'au moins trois ans ;
- la personne devait présenter, à la fin de l'exécution de sa peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme.

Elle entraînait pour la personne qui y aurait été soumise certaines obligations et interdictions pouvant consister en le fait de :

- répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation ;
- recevoir les visites de ce service et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ;
- prévenir ce service de ses changements d'emploi ou de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour ;
- obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines lorsque le changement d'emploi ou de résidence est de nature à faire obstacle à l'exécution de la mesure de sûreté ;
- exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;
- établir sa résidence en un lieu déterminé ;
- obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger ;

- ne pas se livrer à l’activité dans l’exercice ou à l’occasion de laquelle l’infraction a été commise ;
- se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois fois par semaine ou, en cas de placement sous surveillance électronique mobile, d’une fois par semaine ;
- ne pas entrer en relation avec certaines personnes ou catégories de personnes spécialement désignées ;
- s’abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés ;
- ne pas détenir ou porter une arme ;
- respecter les conditions d’une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l’acquisition des valeurs de la citoyenneté, le cas échéant au sein d’un établissement d’accueil adapté dans lequel elle est tenue de résider ;
- être placée, sous réserve de son consentement, sous surveillance électronique mobile.

La méconnaissance de ces obligations ou interdictions aurait été punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende

Le Conseil constitutionnel a censuré ⁽¹⁾ ces dispositions au regard notamment des éléments suivants :

– la mesure pouvait être renouvelée et durer jusqu’à cinq ans (voire dix ans dans certains cas). Le Conseil constitutionnel a rappelé à cette occasion que « *la durée de la mesure de sûreté en accroît la rigueur* ». Il a relevé, de surcroît, que les durées maximales s’appliquaient en considération de la peine encourue, quel que soit le *quantum* de peine prononcée ;

– elle pouvait être appliquée dès lors que la personne avait été condamnée à une peine privative de liberté supérieure ou égale à 5 ans, ou à 3 ans si l’infraction avait été commise en état de récidive légale, et être prononcée y compris si la peine avait été assortie en partie d’un sursis simple ;

- les renouvellements de la mesure de sûreté pouvaient être décidés aux mêmes conditions que la décision initiale, sans qu’il soit exigé que la dangerosité de la personne soit corroborée par des éléments nouveaux ou complémentaires ;

(1) CC, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, Loi instaurant des mesures de sûreté à l’encontre des auteurs d’infractions terroristes à l’issue de leur peine.

- il n’était pas exigé que la personne ait pu, pendant l’exécution de cette peine, bénéficier de mesures de nature à favoriser sa réinsertion.

b. La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion

La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement a créé une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (*voir le commentaire de l’article 3 de la présente proposition de loi*).

4. Le dispositif proposé

L’article 2 insère une section 6 au sein du titre XV du livre IV du code de procédure pénale. Les trois articles qui composent ce titre (*articles 706-25-23 à 706-25-25*) créent une mesure de rétention de sûreté pour les personnes ayant achevé une peine de réclusion criminelle d’une durée égale ou supérieure à quinze ans pour des crimes terroristes d’atteinte aux personnes, à l’exclusion des atteintes aux biens.

Le dispositif reprend les principales caractéristiques de la rétention de sûreté prévue au chapitre III du titre XIX du livre IV :

- Si les infractions visées sont différentes, le *quantum* des peines retenu est le même (15 ans minimum de réclusion criminelle) ;
- Les critères justifiant la mise en œuvre de la disposition sont proches :
 - Les personnes pouvant faire l’objet d’une telle mesure présente, à l’issue d’un réexamen de leur situation intervenant à la fin de l’exécution de leur peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive.
 - Dans le cas de la rétention de sûreté existant déjà dans le code de procédure pénale, le motif permettant de caractériser cette probabilité de récidive tient au fait que la personne souffre trouble grave de la personnalité. A ce critère s’ajoute un second élément, dans le cas de la rétention de sûreté terroriste : l’adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d’actes de terrorisme. Ces deux critères sont cumulatifs.
- La rétention de sûreté terroriste, comme la rétention de sûreté de droit commun, consiste en le placement de la personne dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté au sein duquel lui est proposé une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure.
- La rétention de sûreté terroriste, comme la rétention de sûreté, ne peut être prononcée que lorsque la cour d’assise a expressément prévu cette possibilité

à l'issue de la peine. En revanche, dans le cas de la rétention de sûreté terroriste, si cette possibilité n'a pas été expressément prévue, le procureur de la République antiterroriste peut, par exception, saisir la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté pour évaluer la dangerosité de la personne, dès lors que la durée de la peine déjà accomplie est au moins égale à celle de la peine restant à accomplir. Dans ce cas, la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté est saisie et demande le placement de la personne dans un service spécialisé d'observation pour une durée d'au moins six semaines afin d'en évaluer la dangerosité. Sur le fondement de ce rapport, le procureur de la République antiterroriste peut saisir la juridiction régionale de la rétention de sûreté qui peut décider que la personne devra faire l'objet d'un réexamen à l'issue de sa peine. Cette décision, motivée, peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction nationale de la rétention de sûreté dont la décision est susceptible d'un pourvoi en cassation.

- Hors ce cas particulier, le même régime de placement durant six semaines dans un service spécialisé à la demande de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté est applicable afin d'évaluer la dangerosité de la personne au moins un an avant la date prévue de leur libération dans le cadre des deux types de rétention de sûreté.
- La suite de la procédure est calquée sur le dispositif prévu pour la rétention de sûreté « de droit commun » : lorsque la commission conclut à la particulière dangerosité du condamné elle peut proposer qu'il fasse l'objet d'une rétention de sûreté terroriste par un avis motivé lorsque sont remplies les trois conditions suivantes :
 - Aucune des obligations résultant des dispositifs suivants ne paraît suffisante pour prévenir la commission des crimes d'atteinte aux personnes : inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes, injonction de soins ou d'un placement sous surveillance électronique mobile, susceptibles d'être prononcés dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou d'une surveillance judiciaire ;
 - De même, une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (voir *infra*) apparaît insuffisante ;
 - Cette rétention constitue l'unique moyen de prévenir la commission des crimes terroristes d'atteinte aux personnes, dont la probabilité est très élevée.
- Comme dans le cadre de la rétention de sûreté « de droit commun », la commission s'assure que la personne a pu effectivement bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre.

- De même, si la commission estime que les conditions de la rétention de sûreté terroriste ne sont pas remplies mais que le condamné paraît néanmoins dangereux, elle renvoie le dossier au juge de l'application des peines pour qu'il apprécie l'éventualité d'un placement sous surveillance judiciaire.
- L'ensemble des modalités prévues pour la rétention de sûreté par les articles 706-53-15 à 706-53-22 du code de procédure pénale sont applicables à la rétention de sûreté terroriste.

Le dispositif de l'article 2 de la proposition de loi répond ainsi à l'ensemble des exigences rappelées par le Conseil constitutionnel pour confirmer la conformité de la rétention de sûreté à la Constitution (*voir encadré ci-dessous*).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la rétention de sûreté

Dans son commentaire de la décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, le Conseil constitutionnel rappelle que la rétention de sûreté avait fait l'objet d'un « triple test » lorsqu'il avait été amené en 2008 à se prononcer sur sa constitutionnalité ⁽¹⁾ :

– l'adéquation du champ d'application de la mesure à la finalité poursuivie a été confirmée en se fondant a) la liste des crimes pouvant justifier le prononcé de la mesure ; b) les garanties permettant de réserver cette mesure aux seules personnes particulièrement dangereuses du fait d'un grave trouble de la personnalité notamment les méthodes d'évaluation de cette dangerosité qui revient à une commission pluridisciplinaire et exige une observation d'au moins six semaines et une expertise médicale menée par deux experts ;

– la nécessité du dispositif a été reconnue en tenant compte a) du fait que la mesure ne pouvait être appliquée qu'en l'absence d'autres solutions moins attentatoires à la liberté b) du fait que le temps d'exécution de la peine avait été mis à profit pour que la personne bénéficie de l'aide et des soins adaptés à son état sans atteindre des résultats suffisants pour atténuer sa dangerosité ;

– la proportionnalité, enfin, du dispositif était assurée, pour le Conseil constitutionnel, par les garanties procédurales qui entourent la mesure (prononcé par une juridiction indépendante, débat contradictoire, voies de recours) qui assurent le droit à un procès équitable. Elle se fonde également sur le fait que la loi permet à la juridiction régionale de la rétention de sûreté de mettre fin à tout moment à la rétention.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a relevé que l'absence de limitation dans le temps de la rétention est compensée par le fait qu'une nouvelle évaluation pluridisciplinaire de la situation de la personne ou une nouvelle expertise médicale est nécessaire à chaque renouvellement, ce qui permet à la juridiction de tenir compte de l'évolution de la dangerosité de la personne.

Votre rapporteur souligne que l'ensemble de ces garanties figurent dans le dispositif de l'article 2 de sa proposition de loi. La rédaction proposée répond ainsi pleinement aux recommandations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis n° 409914 publié en annexe.

*

* *

Article 3

(706-25-16 du code de procédure pénale)

Extension du champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion

➤ Résumé du dispositif initial et effets principaux

L'article 3 étend le champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion ⁽¹⁾ aux personnes condamnées à une peine

(1) CC, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, précitée.

privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à dix ans pour des faits ne relevant pas du terrorisme mais dont les auteurs présentent, à l'issue de leur peine, une particulière dangerosité caractérisée par la probabilité très élevée de commission d'un acte de terrorisme du fait de leur adhésion à des théories y incitant ou en faisant l'apologie.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions encadrant la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion ont été créées par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Elles n'ont, depuis, pas été modifiées.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a créé une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion. Cette mesure est régie par la section 5 (articles 706-25-16 à 706-25-22) du titre XV du livre IV du code de procédure pénale (CPP)..

Elle peut trouver à s'appliquer lorsqu'une personne a été condamnée à une peine privative de liberté, non assortie du sursis, d'une durée supérieure ou égale à cinq ans pour une ou plusieurs infractions terroristes ⁽²⁾, à l'exclusion de la provocation et de l'apologie du terrorisme ⁽³⁾ ou égale à trois ans lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale. Il doit être établi, pour la mise en œuvre de cette mesure, que la personne présente une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, faisant ainsi obstacle à sa réinsertion. Cette mesure est ordonnée par le tribunal de l'application des peines de Paris, sur réquisition du procureur de la République antiterroriste.

La décision définit les conditions de la prise en charge qui peut, le cas échéant, intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté. Elle peut imposer à la personne concernée d'exercer une activité professionnelle ou de suivre un enseignement ou une formation professionnelle ; elle peut également lui interdire de se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise. Elle précise les conditions dans lesquelles cette personne doit communiquer au service pénitentiaire d'insertion et de probation les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations et répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Elle peut aussi l'astreindre à établir sa résidence en un lieu déterminé.

(1) art. 706-25-16 du code de procédure pénale.

(2) Ces infractions sont définies aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal.

(3) Art. 421-2-5 et 421-2-5-1 du code pénal.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021 ⁽¹⁾ a considéré que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée ou le droit de mener une vie familiale normale et qu'elles étaient donc conformes à la Constitution.

Cette décision se fonde notamment sur les éléments suivants :

- le législateur a adopté ces dispositions en poursuivant l'objectif de lutte contre le terrorisme ;
- la mesure n'est applicable que si quatre conditions cumulatives sont réunies (voir *supra*) ;
- elle ne peut être ordonnée que si elle apparaît strictement nécessaire pour prévenir la récidive et assurer la réinsertion de la personne. Elle ne peut s'appliquer aux personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire ou faisant l'objet d'une mesure de surveillance judiciaire, de surveillance de sûreté ou de rétention de sûreté ;
- elle est décidée par le tribunal de l'application des peines de Paris et la décision, spécialement motivée, est prise au vu d'un avis motivé de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté ;
- elle n'est valable que pour la durée d'un an et renouvelable pour la même période, dans la limite de cinq ans (trois ans pour les mineurs). Un tel renouvellement doit être justifié par l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 3 de la proposition de loi, complétant l'article 706-25-16 du CPP, élargit le champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion pour l'appliquer, le cas échéant, dans les mêmes conditions, aux personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée d'au moins dix ans pour des infractions de nature non-terroristes mais présentant à l'issue de leur peine une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de commission d'un acte terroriste du fait de leur adhésion à des théories y incitant ou en faisant l'apologie.

Il s'agit ici, pour votre rapporteur, d'apporter une réponse aux situations de radicalisation à caractère terroriste, au cours de leur détention, de personnes condamnées pour des faits graves de nature non terroriste.

(1) Point 42 de la décision du Conseil d'Etat qui est consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021822DC.htm>.

*

* *

Article 4

(art. L. 3211-11-1, L. 3211-12-7, L. 3212-5 et L. 3212-9 du code de la santé publique)

Amélioration de l'information des préfets et des services de renseignement dans le cadre ou à l'issue d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 4 prévoit divers dispositifs destinés à améliorer l'information du préfet dans le cadre de la mise en œuvre la mesure de soins psychiatriques sur décision du directeur d'établissement (SDDE) lorsque la personne est autorisée à effectuer une sortie de courte durée, que la forme de la prise en charge est modifiée ou que la mesure est levée. La transmission au préfet et aux services de renseignement des informations personnelles et administratives relatives à une personne autorisée à effectuer une sortie de courte durée dans le cadre d'une mesure de soins sans consentement lorsqu'elle représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste est également assurée.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

I. L'ÉTAT DU DROIT

(sur la distinction entre les procédures de soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État dite « SDRE » et de soins psychiatriques sur décision du directeur d'établissement à la demande d'un tiers dite « SDDE », voir le premier paragraphe du commentaire de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi)

A. LES AUTORISATIONS DE SORTIE DE COURTE DURÉE DES PERSONNES FAISANT L'OBJET D'UNE MESURE DE SOINS PSYCHIATRIQUES SANS CONSENTEMENT

L'article L. 3211-11-1 du code de la santé publique prévoit que les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement peuvent bénéficier d'autorisations de sortie de courte durée afin de favoriser leur guérison, leur réadaptation ou leur réinsertion sociale ou si des démarches extérieures sont nécessaires.

Ces sorties peuvent prendre deux formes :

1° sorties accompagnées n'excédant pas douze heures ⁽¹⁾ ;

2° sorties non accompagnées d'une durée maximale de quarante-huit heures.

L'autorisation de sortie de courte durée est accordée par le directeur de l'établissement d'accueil, après avis favorable d'un psychiatre de cet établissement.

Dans le cas où la mesure de soins psychiatriques a été prise sur décision du représentant de l'État, le directeur de l'établissement d'accueil transmet à ce dernier les éléments d'information relatifs à la demande d'autorisation, comportant notamment l'avis favorable du psychiatre, au plus tard quarante-huit heures avant la date prévue pour la sortie. Sauf opposition écrite et motivée du représentant de l'État dans le département, notifiée au plus tard douze heures avant la date prévue, la sortie peut avoir lieu. Le représentant de l'État ne peut imposer aucune mesure complémentaire.

En revanche, lorsque la mesure de soins psychiatriques a été prise à la demande d'un tiers ⁽²⁾, le préfet n'est pas informé des autorisations de sortie. L'article L. 3211-11-1 prévoit uniquement l'information préalable du tiers à l'origine de la mesure.

1. Suivi des personnes présentant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison d'une radicalisation à caractère terroriste et faisant l'objet d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement

L'article L. 3211-12-7 du code de la santé publique dispose que le préfet de département ou le préfet de police ainsi que les services de renseignement peuvent, afin d'assurer le suivi d'une personne qui représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste, lorsque la personne fait l'objet d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement, se voir communiquer les données d'identification de cette personne et les données relatives à sa situation administrative portées à la connaissance du représentant de l'État dans le département d'hospitalisation ou, à Paris, du préfet de police lorsque ces données sont strictement nécessaires à l'accomplissement de leurs missions en application :

- L'article L. 3212-5 du code de la santé publique qui dispose que le directeur de l'établissement d'accueil transmet sans délai au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police, et à la commission départementale des soins psychiatriques ⁽³⁾ toute décision d'admission d'une personne en soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement.

(1) Par un ou plusieurs membres du personnel de l'établissement d'accueil, par un membre de leur famille ou par la personne de confiance qu'elles ont désignée en application de l'article L. 1111-6 du code de la santé publique, pendant toute la durée de la sortie

(2) Dans le cadre de la procédure dite « SDDE », c'est-à-dire de soins psychiatriques sur décision du directeur d'établissement.

(3) Mentionnée à l'article L. 3222-5 du même code.

- L'article L. 3212-8 du même code qui prévoit les conditions dans lesquelles il est mis fin à une mesure de soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement. Dans ce cas, le psychiatre de l'établissement certifie que les conditions ayant motivé cette mesure ne sont plus réunies. Ce certificat circonstancié doit mentionner l'évolution ou la disparition des troubles ayant justifié les soins. Le directeur de l'établissement informe le représentant de l'État dans le département ou le préfet de police ainsi que la commission départementale des soins psychiatriques et la personne qui a demandé les soins dans les vingt-quatre heures qui suivent la fin de la mesure de soins.
- L'article L. 3213-9 du même code qui prévoit, dans le cadre de l'admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État que celui-ci informe, dans un délai de vingt-quatre heures de toute admission, décision de maintien ou levée d'une mesure de soins psychiatriques, les personnes suivantes :
 - le procureur de la République près le tribunal judiciaire dans le ressort duquel est situé l'établissement d'accueil de la personne malade et le procureur de la République près le tribunal judiciaire dans le ressort duquel celle-ci a sa résidence habituelle ou son lieu de séjour ;
 - le maire de la commune où est implanté l'établissement et le maire de la commune où la personne malade a sa résidence habituelle ou son lieu de séjour ;
 - la commission départementale des soins psychiatriques ;
 - la famille de la personne qui fait l'objet de soins ;
 - et, le cas échéant, la personne chargée de la protection juridique de l'intéressé.
- L'article 706-135 du CPP qui prévoit l'information immédiate du préfet de département ou du préfet de police lorsque la chambre de l'instruction ou une juridiction de jugement, après avoir prononcé un arrêt ou un jugement de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, ordonne l'admission en soins psychiatriques de la personne.

Ces données ne peuvent être communiquées lorsqu'elles sont antérieures de plus de trois ans à la date de levée de la mesure de soins sans consentement.

2. Information du préfet de département ou du préfet de police en cas d'admission d'une personne en soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement de soins

L'article 69 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a modifié la rédaction du I de l'article L. 3212-5 du code de la santé publique pour prévoir que la mesure d'admission en soins psychiatriques sur décision du directeur d'établissement fait l'objet d'une information sans délai du préfet de département ou de police – la nouvelle rédaction supprimait l'obligation de transmission au préfet de différents certificats médicaux ⁽¹⁾ désormais adressés à la seule commission départementale des soins psychiatriques.

Le rapport de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi soulignait que *« l'objet [de cet article] consistait à alléger la transmission au préfet par les directeurs d'établissement de divers documents. Désormais seule la communication des décisions d'admission et de levée des mesures a été conservée, afin de lui permettre de disposer des informations utiles en matière d'ordre public »* ⁽²⁾.

Par ailleurs, le II du même article a été supprimé par l'article 69 de la même loi. Il prévoyait que le directeur de l'établissement d'accueil notifie sans délai les nom, prénoms, profession et résidence habituelle ou lieu de séjour de la personne faisant l'objet des soins et de celle en ayant fait la demande au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la résidence habituelle ou le lieu de séjour de la personne faisant l'objet de soins et au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé l'établissement.

Le III du même article L. 3212-5 du code de la santé publique prévoit les modalités d'information relative à toute modification de la forme de la prise en charge du patient de la personne ayant demandé les soins lorsque l'admission a été décidée à la demande d'un membre de la famille du malade ou d'une personne justifiant de l'existence de relations avec le malade antérieures à la demande de soins et lui donnant qualité pour agir dans l'intérêt de celui-ci ⁽³⁾ ou à la demande d'un tiers en cas d'urgence lorsqu'il existe un risque grave d'atteinte à l'intégrité du malade ⁽⁴⁾.

(1) Il s'agit, plus précisément, de la copie du certificat médical d'admission, du bulletin d'entrée et de chacun des certificats médicaux mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 3211-2-2 du code de la santé publique.

(2) Rapport M. Gérard Sebaoun, Mme Bernadette Laclais, M. Jean-Louis Touraine, Mme Hélène Geoffroy et M. Richard Ferrand sur le projet de loi relatif à la santé (10 novembre 2015), consultable en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3215.asp>

(3) 1° du II de l'article L. 3212-1 du code de la santé publique.

(4) Art. L. 3212-3 du code de la santé publique

3. Les conditions de levée de la mesure de soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement

L'article L. 3212-9 du code de la santé publique prévoit les conditions dans lesquelles le directeur de l'établissement de soins peut prononcer la levée d'une mesure de soins psychiatriques à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent. Cette levée peut être demandée soit par la commission départementale des soins psychiatriques, soit par l'une des personnes mentionnées au deuxième alinéa du 2° du II de l'article L. 3212-1 (la famille de la personne qui fait l'objet de soins et, le cas échéant, la personne chargée de la protection juridique de l'intéressé ou, à défaut, toute personne justifiant de l'existence de relations avec la personne malade antérieures à l'admission en soins et lui donnant qualité pour agir dans l'intérêt de celle-ci).

Dans le second cas, la levée de la mesure n'est pas de droit lorsqu'un certificat médical ou, en cas d'impossibilité d'examiner le patient, un avis médical établi par un psychiatre de l'établissement et datant de moins de vingt-quatre heures atteste que l'arrêt des soins entraînerait un péril imminent pour la santé du patient. Le directeur de l'établissement informe alors par écrit le demandeur de son refus. De même, lorsque le certificat ou, en cas d'impossibilité d'examiner le patient, un avis médical établi par un psychiatre de l'établissement datant de moins de vingt-quatre heures atteste que l'état mental du patient nécessite des soins et compromet la sûreté des personnes ou porte atteinte, de façon grave, à l'ordre public, le directeur de l'établissement informe préalablement à la levée de la mesure de soins le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, qui peut prendre une mesure d'admission en soins psychiatriques en application de l'article L. 3213-1, sur la base de ce certificat ou de cet avis médical.

4. Le dispositif proposé

a. Concernant l'autorisation de sortie de courte durée des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement

L'alinéa 2 (1°) de l'article 4 prévoit que le directeur de l'établissement d'accueil informe comme dans le cadre d'une mesure de SDRE, au plus tard quarante-huit heures avant la date prévue pour une sortie non accompagnée, le représentant de l'État dans le département lorsque celle-ci a lieu dans le cadre d'une mesure de SDDE.

b. Ajout des informations relatives aux autorisations de sortie de courte durée pour assurer le suivi des personnes présentant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison d'une radicalisation à caractère terroriste et faisant l'objet d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement

L'alinéa 3 (2°) de l'article 4 prévoit que le préfet de département ou le préfet de police ainsi que les services de renseignement soient informés par le directeur de l'établissement d'accueil des sorties de courte durée (voir *supra*) afin d'assurer le suivi d'une personne lorsque celle-ci représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste.

c. Information du préfet de département ou du préfet de police en cas de modification de la forme de la prise en charge dans le cas d'une mesure de soins psychiatriques prise sur décision du directeur de l'établissement de soins

Les alinéas 4 et 5 (3°) de l'article 4 de la proposition de loi rétablissent le II de l'article L. 3212-5 du code de la santé publique dans une version différente de celle préexistant à la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Cette nouvelle rédaction, calquée sur les dispositions du III de l'article L. 3212-5, crée une obligation d'information du préfet de département ou du préfet de police par le directeur de l'établissement d'accueil lorsqu'est prise une décision modifiant la forme de prise en charge d'une personne admise en soins psychiatriques sur sa décision (SDDE).

d. Information du préfet de département ou du préfet de police en cas de levée d'une mesure de soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement de soins

Les alinéas 6 et 7 (4°) de l'article 4 de la proposition de loi complètent l'article L. 3212-9 du code de la santé publique pour prévoir qu'en toute hypothèse le préfet de département ou le préfet de police est informé par le directeur de l'établissement de soins de la levée d'une mesure de soins psychiatriques prise sur sa décision (SDDE).

*

* *

Article 5

(art. L. 228-2, L. 228-4, L. 228-5 et L. 229-5 du code de la sécurité intérieure)

Instauration d'un sursis à exécution applicable aux jugements annulant le renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle et de surveillance et création d'une voie d'appel contre les ordonnances refusant l'exploitation de documents saisis lors d'une visite domiciliaire

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

En premier lieu, l'article 5 de la proposition de loi introduit la possibilité pour le ministre de l'intérieur de présenter, à l'appui d'un appel formé contre un jugement annulant le renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), une demande de sursis à exécution de ce jugement. Cette demande suspend alors l'exécution du jugement pour la durée strictement nécessaire à son examen, qui ne peut excéder 72 heures.

En second lieu, il crée la possibilité pour l'autorité administrative de faire appel de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris refusant l'exploitation des documents et données saisis lors d'une visite administrative aux fins de prévenir la commission d'un acte terroriste.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) et les visites et saisies aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ont été créées par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. D'abord introduites à titre expérimental, elles ont été pérennisées par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié les articles L. 228-2 et L. 228-5 afin d'étendre à deux mois le délai de recours contre une décision de contrôle administratif et de surveillance. Elle a également limité à 15 jours le délai dans lequel le tribunal administratif doit statuer lorsqu'il est saisi de l'annulation d'une mesure prise sur le fondement de l'article L. 228-2 et à un mois s'agissant des mesures de l'article L. 228-5.

En outre, cette même loi a instauré une procédure accélérée pour statuer sur le renouvellement des MICAS prévues à l'article L. 228-2 ainsi que sur le renouvellement des interdictions d'entrée en contact de l'article L. 228-5, en prévoyant que la personne concernée peut former un recours suspensif en excès de pouvoir dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la

mesure de renouvellement, le juge administratif devant alors se prononcer dans un délai de 72 heures ⁽¹⁾ .

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a par ailleurs modifié les articles L. 229-1, L. 229-4 et L. 229-5 afin de préciser les garanties entourant la saisie ainsi que la conservation des documents et objets saisis lors d'une visite administrative aux fins de prévention d'un acte de terrorisme, à la suite d'une censure partielle du Conseil constitutionnel ⁽²⁾ .

Enfin, la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a procédé à plusieurs ajustements du régime des MICAS. Elle a également complété les articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 afin de prévoir, dans l'hypothèse de la saisine d'un tribunal territorialement incompétent, que le délai de jugement de 72 heures court à compter de l'enregistrement de la requête par le tribunal auquel celle-ci a été renvoyée et que la mesure en cours demeure alors en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa légalité, pour une durée maximale n'excédant pas 7 jours à compter de son terme initial.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES MESURES INDIVIDUELLES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET DE SURVEILLANCE

1. Le régime des MICAS

Les MICAS ont été créées par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite « SILT ») et sont régies par les articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure (CSI). Instituées à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2020, puis prorogées jusqu'au 31 juillet 2021, elles ont été définitivement pérennisées par la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

En vertu de l'article L. 228-1 du CSI, ces mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance peuvent être prononcées par le ministre de l'Intérieur, **aux seules fins de prévention d'une menace terroriste**, à l'égard d'une personne contre laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue **une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics** et qui :

– entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;

(1) Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018

(2) Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018

– soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s’accompagne d’une manifestation d’adhésion à l’idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d’actes de terrorisme ou faisant l’apologie de tels actes.

Sur le fondement de l’article L. 228-2 du CSI, ces mesures de contrôle et de surveillance peuvent consister en :

1° Une interdiction de se déplacer à l’extérieur d’un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune de résidence de la personne concernée. Cette obligation peut être assortie d’une interdiction de paraître, d’une durée maximale de trente jours, dans un ou plusieurs lieux déterminés se trouvant à l’intérieur du périmètre, dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste ;

2° Une obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d’une fois par jour ;

3° Une obligation de déclarer et de justifier de son lieu d’habitation ainsi que tout changement de celui-ci.

Les MICAS font l’objet d’un encadrement strict dans le temps : elles sont prononcées pour **une durée maximale de trois mois renouvelable une fois** par décision motivée si les conditions prévues à l’article L. 228-1 continuent d’être réunies. Au-delà d’une période cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l’existence d’éléments nouveaux ou complémentaires. **La durée totale cumulée, de manière continue ou non, de ces mesures ne peut excéder douze mois** ⁽¹⁾.

Toutefois, l’autorité administrative peut décider de mettre en œuvre, à l’égard d’une personne visée par l’article L. 228-1, des interdictions alternatives moins contraignantes, prévues par l’article L. 228-4 du CSI. Celles-ci peuvent alors consister à :

– l’obligation de déclarer et de justifier de son domicile ainsi que tout changement de celui-ci ;

– l’obligation de signaler ses déplacements à l’extérieur d’un périmètre déterminé ne pouvant être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile ;

– l’interdiction de paraître dans un lieu déterminé.

Ces mesures sont prononcées pour une durée maximale de six mois. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une nouvelle durée maximale

(1) Le Conseil constitutionnel a précisé dans sa décision du 16 février 2018, n° 2017-691 QPC parag. 17 que cette durée maximale de douze mois s’entend y compris du total de mesures cumulées, de façon continue ou non. Le Conseil constitutionnel a en outre censuré la prolongation à 24 mois de la durée maximale de ces mesures dans des cas exceptionnels dans sa décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021.

de six mois, lorsque les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. Toutefois, au-delà d'une durée cumulée de six mois, **le renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. Elles ne peuvent en tout état de cause dépasser une durée totale cumulée de douze mois.**

Enfin, l'article L. 228-5 du CSI permet d'assujettir les personnes mentionnées à l'article L. 228-1, même lorsqu'elles sont soumises aux obligations découlant alternativement de l'article L. 228-2 ou de l'article L. 228-4 à **une obligation de ne pas entrer en relation directe ou indirecte avec des personnes nommément désignées dont il existe une raison sérieuse de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique.**

Cette obligation est également prononcée pour une durée maximale de six mois, renouvelable au-delà de cette durée lorsqu'il existe des éléments nouveaux ou complémentaires et ne pouvant excéder douze mois.

Le fait de se soustraire à ces différentes obligations est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ⁽¹⁾.

Depuis leur création, les MICAS ont été mobilisées de manière significative : 1 589 mesures ont été prononcées à l'encontre de 1 214 personnes depuis le 1^{er} novembre 2017. 714 ont fait l'objet d'un premier renouvellement.

Au 30 janvier 2026, **54 MICAS étaient en vigueur.**

Le rapport d'application de la loi SILT ⁽²⁾ faisait état, dès 2020, de la prédominance, parmi les personnes placées sous MICAS, des profils marqués par une forte dangerosité, une radicalisation souvent ancienne et, fréquemment, un ancrage dans la délinquance violente. Le rapport soulignait ainsi que près de la moitié des personnes visées par une MICAS ont été condamnées pour des faits de droit commun, et que dans la majorité des cas, il s'agissait de délinquants multirécidivistes violents.

Ces profils s'accompagnent, dans de nombreux cas, d'un ancrage profond et durable dans la radicalité, parfois établi sur plusieurs années, voire depuis la minorité. Le rapport notait qu'en 2020, environ un tiers des personnes sous MICAS avaient été condamnées pour des infractions terroristes, principalement pour association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste ou pour apologie du terrorisme.

Par ailleurs, une part significative des personnes concernées présentait des troubles psychiatriques, mentionnés dans près d'un cas sur cinq.

(1) article L. 228-7 CSI

(2) Rapport de Mme Yaël Braun-Pivet, Raphaël Gauvain et Eric Ciotti sur la mise en œuvre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, décembre 2020

2. Les recours juridictionnels applicables aux MICAS

Le contentieux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance a été adapté aux exigences découlant du droit à un recours effectif.

a. Les recours ouverts contre les décisions initiales de contrôle et de surveillance

En premier lieu, la personne assujettie aux obligations prévues aux articles L. 228-2, L. 228-4 ou L. 228-5 peut demander l'annulation de la décision initiale devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de sa notification ⁽¹⁾. Le tribunal doit alors statuer dans un délai maximal de 15 jours s'agissant des mesures prévues par l'article L. 228-2, de quatre mois s'agissant des mesures de l'article L. 228-4 et d'un mois s'agissant des mesures prévues par l'article L. 228-5.

Le requérant conserve en tout état de cause la faculté d'exercer un « référé suspension » sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ou un « référé liberté » sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code.

b. Les recours ouverts contre les décisions de renouvellement d'une mesure de contrôle et de surveillance

Toute décision de renouvellement des obligations prévues aux articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 doit être notifiée à la personne concernée **au plus tard cinq jours avant leur entrée en vigueur**. Ce délai de cinq jours doit ainsi permettre à la personne concernée d'exercer un recours avant l'entrée en vigueur du renouvellement.

S'agissant des obligations prévues aux articles L. 228-2 et L. 228-5, la décision de renouvellement peut être contestée devant le tribunal administratif dans un délai de 48 heures à compter de sa notification. Ce recours est suspensif ⁽²⁾. Le juge dispose alors d'un délai de 72 heures à compter de la saisine du tribunal pour statuer sur la légalité du renouvellement.

(1) Le Conseil constitutionnel a censuré le délai d'un mois qui était laissé à la personne visée par une obligation prévue à l'article L. 228-2 du CSI en considérant que « compte tenu de l'atteinte qu'une telle mesure porte aux droits de l'intéressé, en limitant à un mois le délai dans lequel l'intéressé peut demander l'annulation de cette mesure et en laissant ensuite au juge un délai de deux mois pour statuer, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public ». Il a également jugé que « le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge administratif soit tenu de statuer sur la demande d'annulation de la mesure dans de brefs délais. »

(2) Le législateur a, dans la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (article 65) modifié les articles L. 228-2 et L. 228-5 du CSI afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel ayant censuré les dispositions qui prévoyait la possibilité pour la personne concernée de les contester par la voie du référé liberté. Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, que l'office du juge fondé sur l'article L. 521-2 du CJA et limité au contrôle des seules atteintes graves et manifestement illégales à une liberté fondamentale était insuffisant et devait au contraire porter sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement.

S'agissant des obligations prévues à l'article L. 228-4, la personne concernée peut contester la décision de renouvellement par la voie du référé liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA dans un délai de 48 heures à compter de sa notification. Par dérogation, aux dispositions de droit commun applicable au référé liberté, le recours est suspensif. Le juge statue dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine.

La loi du 30 juillet 2021 a en outre prévu des dispositions spécifiques en cas de saisine d'un tribunal territorialement incompétent, afin d'éviter que la saisine d'un tribunal incompétent, par méconnaissance de la règle ou à dessein, dans un but dilatoire, aboutisse au prononcé d'une décision juridictionnelle après expiration de la précédente mesure de surveillance, occasionnant ainsi une rupture dans la surveillance de la personne concernée.

Ainsi, dans l'hypothèse où la requête a été adressée à un tribunal administratif territorialement incompétent, le délai dont dispose la juridiction pour statuer ⁽¹⁾ court à compter de la réception de la requête par la juridiction compétente. La saisine du tribunal suspend l'entrée en vigueur de la mesure de renouvellement jusqu'à ce que le juge statue. En revanche pour éviter que la MICAS arrive à son terme avant l'entrée en vigueur de la décision de renouvellement, la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance en cours demeure en vigueur jusqu'à l'expiration de ce délai, pour une durée maximale de sept jours à compter de son terme initial.

B. LES VISITES ET SAISIES AUX FINS DE PRÉVENIR LA COMMISSION D'ACTES DE TERRORISME

Reposant sur des critères identiques à ceux des MICAS, les visites et les saisies créées par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme sont régies par les articles L. 229-1 à L. 229-6 du code de la sécurité intérieure.

Leur régime procédural est présenté au commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

S'agissant du régime contentieux des visites et saisies, l'article L. 229-3 du CSI prévoit que l'ordonnance les autorisant peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris.

Cet appel doit être formé dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance et n'est pas suspensif ⁽²⁾.

(1) 72 heures pour les mesures de l'article L. 228-2 et L. 228-5 et 48h pour les mesures de l'article L. 228-4.

(2) L'ordonnance du premier président de la cour d'appel de Paris est susceptible d'un pourvoi en cassation. Le délai de pourvoi en cassation est de quinze jours.

S'agissant de l'exploitation des documents et données saisies lors de la visite, **celle-ci doit être autorisée sur demande de l'autorité administrative par le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris.**

Le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande d'exploitation des documents et données. Les éléments qui ne présentent aucun lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant motivé la visite sont, en tout état de cause, exclus de l'autorisation ⁽¹⁾.

L'ordonnance autorisant l'exploitation des documents et données saisis peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris dans un délai de 48 heures à compter de sa notification.

En revanche, **il résulte de la lettre de l'article L. 229-5 du CSI qu'aucun appel n'est ouvert à l'autorité administrative en cas de rejet de sa demande d'exploitation des données et documents saisis lors d'une visite domiciliaire.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 5 prévoit, en premier lieu, **la possibilité d'assortir l'appel contre un jugement d'annulation du renouvellement d'une MICAS d'une demande de sursis à exécution.** La demande de sursis à exécution doit être formulée dans le délai d'appel de 48 heures et aurait dès lors un effet suspensif du jugement. Cet effet suspensif serait strictement limité au délai nécessaire à ce qu'il soit statué sur la demande de sursis à exécution, et ne saurait en tout état de cause excéder 72 heures à compter de la saisine.

Une telle disposition doit ainsi permettre d'éviter que des personnes échappent, pendant le délai s'écoulant entre l'annulation de la mesure de renouvellement de la MICAS par le jugement du tribunal administratif et l'annulation du jugement par la cour administrative d'appel, à toute mesure de contrôle et de surveillance. Le Conseil d'État estime dans son avis n° 409914 (*voir annexes*), que cet objectif est d'intérêt général.

En effet, si la procédure de jugement permet, en première instance, d'obtenir une décision juridictionnelle avant que les effets de la précédente MICAS aient expiré et prévenir ainsi toute rupture dans la surveillance des individus, tel n'est pas le cas en appel lorsque le jugement de première instance annule le renouvellement de la mesure.

En l'état du droit, les jugements rendus par les tribunaux administratifs relatifs au renouvellement des mesures prévues aux articles L. 228-2 et suivants du code de la sécurité intérieure relèvent du régime de l'appel de droit commun. À ce titre, l'examen de l'appel n'est enserré dans aucun délai, ce qui conduit, selon les

(1) article L. 229-5 CSI

éléments communiqués par le ministère de l'Intérieur, à des délais pouvant s'étendre sur plusieurs mois, voire au-delà d'un an. **Or, le taux de réformation des jugements annulant le renouvellement des MICAS atteint 57 %, un niveau particulièrement élevé au regard du taux moyen d'annulation observé toutes matières confondues, qui se situe autour de 15 %. Dans l'intervalle, les personnes concernées, libérées par l'effet du jugement de première instance des obligations qui leur étaient imposées, échappent de fait à tout dispositif de surveillance administrative.**

En outre, **la durée maximale au cours de laquelle l'exécution du jugement d'annulation du tribunal administratif serait suspendue, dans l'attente de la décision du juge du sursis à exécution, ne pourrait excéder cinq jours.** Or, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a admis la légitimité de prolongations très limitées de la durée des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, dès lors qu'elles demeurent, en tout état de cause, inférieures à sept jours et qu'elles visent à prévenir toute exploitation de difficultés procédurales dans le seul objectif de se soustraire au contrôle institué ⁽¹⁾. Dans ces conditions, une telle durée maximale de cinq jours, pendant laquelle la décision de renouvellement continuerait de produire ses effets avant l'intervention du juge, apparaît équilibrée et conforme aux exigences constitutionnelles. Le mécanisme proposé répond ainsi pleinement aux recommandations formulées par le Conseil d'État dans son avis sur la première version de la proposition de loi ⁽²⁾.

En second lieu, **l'article 5 de la proposition de loi crée la possibilité pour l'autorité administrative de faire appel de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris refusant l'exploitation des données et documents saisis lors d'une visite aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme.** Cet appel suivrait la même procédure que celui exercé par le requérant contestant une ordonnance d'autorisation. Il devrait être formé dans un délai de 48 heures à compter de la notification de l'ordonnance et ne serait pas suspensif. Le juge de la cour d'appel de Paris statue également dans un délai de 48 heures. Au regard du caractère non suspensif de l'appel, ce dispositif, qui se limite à instituer une voie de recours juridictionnelle, ne soulève pas de difficultés particulières concernant sa conformité à la Constitution.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021

(2) Dans son avis n° 409914 le Conseil d'Etat a estimé que : « Au regard de ces considérations, il considère qu'une meilleure conciliation avec ces principes, de l'intérêt général s'attachant aux objectifs poursuivis par la proposition de loi pourrait résulter de l'ouverture à l'administration de la faculté si elle assortit son appel d'une demande de sursis à exécution du jugement, que cette demande ait un effet suspensif limité à la période de temps strictement nécessaire au jugement de la demande de sursis. L'appel demeurerait ainsi jugé par une formation collégiale dans des délais courts mais moins contraints. La gravité du risque identifié par l'administration que l'intéressé se soustraie à tout contrôle alors qu'elle estime avoir de bons arguments pour obtenir la réformation du jugement attaqué pourrait la conduire si elle le juge utile, à demander, dans certains cas seulement, un sursis à exécution. Cette demande aurait un effet suspensif limité à la période d'appel (48 heures) puis à celle impartie pour juger la demande de sursis (72 heures). **Ce mécanisme paraît répondre aux besoins exprimés et, plus limité dans son effet, mieux satisfaire aux exigences constitutionnelles.** »

*

* *

Article 6

(art. 60 et 61-3-1 du code civil , art. 706-53-8, art 706-25-10, et.706-25-12 du code de procédure pénale)

Encadrement de la procédure de changement de nom à l'état civil

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 6 de la proposition de loi encadre la procédure permettant de modifier ses noms et prénoms à l'état civil afin de lutter contre les stratégies de dissimulations et les identités multiples.

Il réserve le changement de prénom et le changement de nom en application de la procédure simplifiée de l'article 61-3-1 du code civil aux personnes dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français et, lorsque la personne dispose d'un acte de naissance étranger, prévoit que le prénom ou le nom qui fait l'objet de la demande doit être identique à celui figurant dans celui-ci.

En outre, l'article 6 renforce la possibilité pour le procureur de la République de s'opposer à une demande de changement de nom pour les personnes condamnées à des faits d'une particulière gravité, notamment en matière terroriste.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 56 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a institué une procédure déjudiciarisée de changement de prénom devant l'officier d'état civil.

La loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation dite « Vignal » a créé à l'article 61-3-1 du code civil une nouvelle procédure simplifiée de changement de nom, permettant à toute personne, une fois dans sa vie, de demander à l'officier de l'état civil de procéder à son changement de nom, uniquement par substitution ou adjonction à son propre nom de famille du nom du parent qui ne lui a pas transmis le sien.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PROCÉDURE DE CHANGEMENT DE PRÉNOM

L'article 60 du code civil permet à toute personne de demander à l'officier d'état civil de son lieu de résidence ou du lieu dans lequel a été établi son acte de naissance, le changement de son prénom. L'adjonction, la suppression ou la modification de l'ordre des prénoms peut également être demandée.

La demande doit être déposée par la personne concernée par le changement de prénom sollicité ou, s'agissant des mineurs, par son représentant légal.

L'officier d'état civil est compétent pour apprécier l'intérêt légitime de la demande ⁽¹⁾. S'il estime en particulier qu'elle est contraire à l'intérêt de l'enfant ou aux droits des tiers à voir protéger leur nom de famille, il saisit sans délai le procureur de la République. Il en informe alors le demandeur. Si le procureur de la République s'oppose à ce changement, le demandeur, ou son représentant légal, peut saisir le juge aux affaires familiales.

La décision de changement de prénom est inscrite en marge des actes de l'état civil de l'intéressé et, le cas échéant, de ceux de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité et de ses enfants.

La procédure de changement de prénom n'est pas subordonnée à ce que l'acte d'état civil du demandeur ait été dressé ou transcrit en France. Dès lors, les Français ne disposant pas d'un acte de naissance dressé ou transcrit en France ou les demandeurs de nationalité étrangère, doivent produire une copie intégrale originale de leur acte de naissance étranger, le cas échéant traduit par un traducteur assermenté ⁽²⁾.

S'agissant des demandeurs de nationalité étrangère, conformément au troisième alinéa de l'article 3 du code civil, leur demande de changement de prénom est régie par leur loi personnelle, c'est-à-dire par la loi de l'État dont ils sont ressortissants. Par conséquent, il leur appartient de justifier de leur nationalité et de produire un certificat de coutume faisant état des dispositions étrangères applicables à la procédure de changement de prénom.

Il revient ensuite à l'officier de l'état civil de vérifier que les conditions posées par la législation étrangère sont remplies sauf à ce qu'elles soient contraires à l'ordre public international français. Dans cette hypothèse, il écarte la loi étrangère au profit du droit français.

B. LA PROCÉDURE DE CHANGEMENT DE NOM DE FAMILLE

1. La procédure « classique » de changement de nom sur le fondement de l'article 61 du code civil

L'article 61 du code civil prévoit que toute personne justifiant d'un intérêt légitime peut solliciter un changement de nom.

(1) L'intérêt légitime, au sens de l'article 60, peut être constitué notamment par l'usage prolongé d'un prénom autre que celui enregistré à l'état civil. En revanche, des motifs de convenance personnelle ne peuvent en principe constituer un intérêt légitime.

(2) Sauf instruments internationaux, cet acte de naissance étranger devra, comme tout acte public étranger destiné à être produit en France, avoir été préalablement légalisé ou revêtu de l'apostille.

Cette modification est subordonnée à **une autorisation accordée par décret**, à l'issue d'une procédure encadrée par le décret n° 94-52 du 20 janvier 1994 relatif à la procédure de changement de nom.

En premier lieu, le dépôt d'une demande de changement de nom auprès du ministère de la justice est subordonné à **une formalité de publicité préalable**. Celle-ci consiste en la publication, au Journal officiel de la République française, d'une insertion mentionnant l'identité et l'adresse du demandeur ainsi que, le cas échéant, celles de ses enfants mineurs concernés, et précisant le ou les noms sollicités. De plus, lorsque le demandeur réside en France, cette publication doit être complétée par une insertion dans un journal d'annonces légales.

En second lieu, la demande est adressée au ministre de la justice et doit exposer les motifs qui la fondent, afin de permettre l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime. Elle précise également le nom demandé et, en cas de pluralité de noms, l'ordre dans lequel le demandeur souhaite qu'ils soient attribués.

L'article 4 du décret n° 94-52 précité permet en outre au ministre de la justice de demander au procureur de la République près le tribunal judiciaire du lieu de résidence de l'intéressé, ou à l'agent diplomatique ou consulaire territorialement compétent si le demandeur réside à l'étranger, de procéder à une enquête.

Pièces justificatives à produire lors d'une demande de changement de nom sur le fondement de l'article 61 du code civil

Le dossier de demande de changement de nom doit comprendre les pièces justificatives suivantes :

- La copie de l'acte de naissance du demandeur ;
- Le cas échéant, la copie de l'acte de naissance des enfants du demandeur âgés de moins de treize ans et de ses autres enfants mineurs pour le compte desquels la demande est présentée ;
- Le consentement personnel écrit des enfants mineurs du demandeur âgés de plus de treize ans ;
- Pour chaque personne concernée, un certificat de nationalité française ou une fiche individuelle d'état civil et de nationalité française ou la copie de la manifestation de volonté d'acquérir la nationalité française ou de la déclaration d'acquisition de la nationalité française enregistrées par le juge du tribunal judiciaire ou du décret de naturalisation ;
- Le bulletin n° 3 du casier judiciaire de la personne concernée si elle est majeure ;
- Un exemplaire des journaux contenant les insertions publiées au Journal officiel et dans un journal d'annonces légales ;
- L'autorisation du juge des tutelles lorsque l'autorité parentale est exercée en commun par les deux parents et que la demande est présentée par un seul d'entre eux ou, en cas d'ouverture de la tutelle, celle du conseil de famille.

Source : article 2 du décret n° 94-52 du 20 janvier 1994 relatif à la procédure de changement de nom.

Lorsque la demande de changement de nom concerne des enfants mineurs, la procédure est assortie de garanties spécifiques :

- le consentement de l'enfant de plus de treize ans est exigé, en application du premier alinéa de l'article 61-3 du code civil ;

- l'autorisation du juge des tutelles est nécessaire lorsque l'autorité parentale est exercée en commun par les deux parents et que la demande est présentée par un seul d'entre eux.

Au terme de l'examen de la demande, si celle-ci est acceptée, un décret de changement de nom est publié au Journal officiel de la République française.

Toutefois, l'article 61-1 du code civil ouvre la possibilité à tout intéressé de faire opposition au décret portant changement de nom devant le Conseil d'État. Le recours doit être formé dans un délai de deux mois à compter de la publication du décret au Journal officiel.

En raison de l'existence de cette faculté d'opposition, le décret autorisant le changement de nom ne prend effet qu'à l'expiration du délai pendant lequel l'opposition est recevable, ou, s'il y a eu opposition, après le rejet de celle-ci.

2. La procédure simplifiée de changement de nom issue notamment de la loi dite « Vignal »

Compte tenu du caractère contraignant de la procédure de changement de nom prévu par l'article 61 du code civil, une procédure simplifiée a été introduite par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle à l'article 61-3-1 du code civil.

Elle permet, en premier lieu, à toute personne qui justifie d'un nom inscrit sur le registre de l'état civil d'un autre État de demander à l'officier de l'état civil dépositaire de son acte de naissance établi en France son changement de nom en vue de porter le nom acquis dans cet autre État.

Pour un mineur, la déclaration est effectuée conjointement par les deux parents exerçant l'autorité parentale ou par le parent exerçant seul l'autorité parentale, avec le consentement personnel du mineur s'il a plus de treize ans.

En second lieu, **cette procédure simplifiée a été élargie par la loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation, dite « loi Vignal »**. Celle-ci permet à toute personne majeure, une seule fois dans sa vie, de demander à l'officier de l'état civil dépositaire de son acte de naissance de procéder à son changement de nom. En revanche, **le changement de nom ne peut porter que sur la substitution ou l'adjonction à son propre nom de famille du nom du parent qui n'a pas transmis le sien.**

Aucun intérêt légitime n'est exigé pour justifier la demande. Sur le plan formel, le **simple dépôt d'un formulaire** auprès de **l'officier de l'état civil dépositaire de l'acte de naissance** suffit, **sans obligation de publicité légale** similaire à celle de l'article 61 du code civil.

L'officier d'état civil dispose toutefois, en cas de difficultés, de la faculté de saisir le procureur de la République, qui peut s'opposer à la demande.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** de l'article 6 de la proposition de loi modifie les articles 60 et 61-3-1 du code civil afin :

– de réserver le changement de prénom et le changement de nom en application de la procédure simplifiée de l'article 61-3-1 aux personnes dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français et, lorsque la personne dispose d'un acte de naissance étranger, de prévoir que le prénom ou le nom qui fait l'objet de la demande soit identique à celui figurant dans cet acte de naissance étranger ;

– de prévoir l'obligation de transmettre un extrait du casier judiciaire lorsque la demande concerne un majeur ou un mineur de plus de 13 ans ;

– de préciser que l'officier d'état civil peut saisir le procureur de la République lorsque l'extrait du casier judiciaire révèle une condamnation pour une infraction terroriste ⁽¹⁾, une infraction de nature sexuelle commise sur des mineurs ⁽²⁾, une violation d'une interdiction de sortie du territoire ⁽³⁾ ou un manquement aux obligations de contrôle du retour sur le territoire national ⁽⁴⁾.

Ces dispositions ont pour objet de prévenir les situations dans lesquelles une même personne, figurant sur plusieurs actes d'état civil, pourrait être identifiée sous des noms différents. Comme l'ont relevé la direction des affaires civiles et du sceau et le Conseil d'État, le dispositif issu de la loi dite « Vignal » ne prévoit actuellement aucun mécanisme permettant d'éviter qu'une personne soit inscrite sous des noms distincts sur un acte établi en France et sur son acte de naissance étranger.

Dans son avis n° 409914 (*voir annexes*), le Conseil d'État estime, à cet égard, que **l'objectif consistant à prévenir l'obtention d'identités multiples constitue un motif d'intérêt général**, dès lors que la pluralité d'identités est susceptible de compromettre l'efficacité des traitements de données poursuivant des finalités de préservation de l'ordre public ou de recherche des auteurs d'infractions.

(1) prévue au titre II du livre IV du code pénal

(2) article L. 706-47 du code de procédure pénale

(3) article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure

(4) article L. 225-7 du code de la sécurité intérieure

Il relève en outre que l'encadrement des conditions de changement de nom ne se heurte à aucune exigence conventionnelle ou constitutionnelle. La Cour européenne des droits de l'homme admet en effet que « *des restrictions légales (...) peuvent se justifier afin d'assurer un enregistrement exact de la population ou de sauvegarder les moyens d'une identification personnelle et de relier à une famille les porteurs d'un nom donné* ⁽¹⁾ ».

Le 1° du II de l'article 6 prévoit l'information, conformément à la procédure prévue à l'article 706-53-8 du code de procédure pénale, du Ministère de l'intérieur et des services de police ou de gendarmerie compétents des changements d'état civil des personnes inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, afin que ceux-ci soient avisés, des changements de nom ou prénom des personnes inscrites au fichier.

Le 2° du II prévoit également que le ministère de la Justice informe le service gestionnaire du fichier des personnes recherchées des changements d'état civil dont il a connaissance dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes.

En conséquence, le 3° du II supprime la possibilité pour le procureur de procéder d'office à cette information.

Enfin, le 4° permet au procureur de la République et au juge d'instruction de procéder d'office à la rectification ou à l'effacement des informations contenues dans le fichier national des auteurs d'infractions terroristes lorsque les informations ne sont pas exactes ou si leur conservation n'apparaît plus nécessaire ⁽²⁾.

*

* *

Article 7

(art. L. 742-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Rétablissement de la base légale permettant le maintien en rétention administrative pendant 210 jours des étrangers condamnés pour des infractions à caractère terroriste

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 7 de la proposition de loi rétablit la base légale permettant le maintien en rétention administrative pendant 210 jours des étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées.

(1) CEDH, Cour (première section), n° 55216/08 du 11 octobre 2018, affaire S.V. c. Italie

(2) compte tenu de la finalité du fichier, au regard de la nature de l'infraction, de l'âge de la personne lors de sa commission, du temps écoulé depuis lors et de la personnalité actuelle de l'intéressé.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 56 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a créé un régime dérogatoire de rétention administrative pour les étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées, permettant leur placement pour une durée maximale de 180 jours, portée à 210 jours par l'article 29 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ⁽¹⁾.

L'article L. 742-5 du CESEDA, fixant les conditions dans lesquelles la prolongation de la rétention des étrangers condamnés pour des infractions à caractère terroriste pouvait être prolongée au-delà d'une durée de 180 jours, a été abrogé par la loi du n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive. En effet, les dispositions de l'article L. 742-5 du CESEDA avaient vocation à être remplacées par les dispositions nouvelles de l'article L. 742-7 du CESEDA telles que prévues par le 3° de l'article 4 de la loi du 11 août 2025.

Cet article a toutefois été partiellement censuré par le Conseil constitutionnel dès lors que les nouvelles dispositions de l'article L. 742-7 du CESEDA permettaient également le maintien en rétention jusqu'à 210 jours des étrangers condamnés pour certaines autres infractions graves. Le Conseil constitutionnel a estimé, s'agissant de ce point précis, que la prolongation de rétention jusqu'à 210 jours n'était pas entourée des garanties suffisantes.

Dès lors, les dispositions abrogées de l'article L. 742-5 CESEDA n'ayant pu être remplacées par les dispositions censurées du 3° de l'article 4 de la loi du 11 août 2025, la base légale permettant le placement des étrangers condamnés pour une infraction terroriste jusqu'à 210 jours a disparu.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La rétention administrative permet de maintenir dans un lieu fermé, notamment dans les centres de rétention administrative, un étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement, afin d'en permettre la mise en œuvre forcée.

(1) La prolongation de la rétention pour une durée maximale de 18 mois a en revanche été censurée par le Conseil constitutionnel

A. RÉGIME DU PLACEMENT EN RÉTENTION

Le placement d'un étranger en rétention est, en premier lieu, subordonné à l'existence d'une mesure d'éloignement forcé et exécutoire prise à son encontre ⁽¹⁾.

Depuis 2016, le placement en rétention d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement forcé est, en second lieu, **conditionné au fait qu'il ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite ou**, depuis les modifications apportées par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, **qu'il représente une menace pour l'ordre public** ⁽²⁾.

Cet encadrement répond aux exigences de la directive européenne 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour ».

Celle-ci prévoit que la rétention administrative ne doit être mise en œuvre que lorsque le recours à d'autres mesures moins coercitives ne permet pas de prévenir le risque de fuite.

C'est pourquoi, l'assignation à résidence doit en principe être préférée à la rétention, cette dernière n'étant ainsi justifiée que si l'assignation n'est pas suffisante pour prévenir le risque de fuite.

Le CESEDA fixe huit situations où le risque de fuite est en principe établi « sauf circonstances particulières ». Il s'agit notamment du cas où l'étranger est entré ou s'est maintenu irrégulièrement en France, a déclaré ne pas vouloir se conformer à une obligation de quitter le territoire français, s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement, fait l'objet d'une décision d'éloignement prise par un autre État européen, a effectué une fraude au séjour ou ne présente pas de garanties de représentations suffisantes car il ne peut présenter des documents d'identité ou de voyage en cours de validité, qu'il a refusé de communiquer les renseignements permettant d'établir son identité ou sa situation, a communiqué des renseignements inexacts, qu'il a refusé de se soumettre aux opérations de relevé d'empreintes digitales ou de prise de photographies, qu'il ne dispose pas de résidence effective et permanente.

La décision de placement en rétention relève de l'autorité préfectorale. Ce placement ne doit durer que le temps strictement nécessaire au départ de l'étranger.

⁽¹⁾ Obligation de quitter la France (OQTF) de moins de 3 ans, Interdiction de retour sur le territoire français (IRTF), décision d'expulsion, Interdiction de circulation sur le territoire français, Interdiction judiciaire du territoire français (ITF), Mesure d'éloignement dans le cadre de l'Union européenne.

⁽²⁾ Elle est néanmoins de plein droit lorsqu'une peine d'interdiction du territoire français (ITF) est prononcée à titre de peine principale et assortie de l'exécution provisoire (art. L. 741-2).

et l'administration est tenue d'exercer toute diligence à cet effet ⁽¹⁾. En revanche, la rétention **ne peut être prolongée que par le juge judiciaire**.

En effet, la rétention constitue une atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, justifiant qu'elle soit encadrée et placée sous le contrôle du juge judiciaire. Le principe de la rétention administrative a ainsi été admis par le Conseil constitutionnel sous réserve de l'entourer de garanties suffisantes, et notamment de prévoir l'intervention du juge « *dans le plus court délai possible* » ⁽²⁾.

B. LA DURÉE DE LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DANS LE CADRE DU RÉGIME DIT « DE DROIT COMMUN »

À l'échelle européenne, la directive « retour » fixe une durée maximale de rétention de six mois, sauf en l'absence de coopération de la part de l'étranger ou du pays d'origine pour la délivrance des documents de voyage, **permettant de porter la durée de rétention à une durée maximale de dix-huit mois**.

Comme le relevait déjà le rapport d'Olivier Marleix sur la loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive, de nombreux pays européens ont adopté des durées maximales de rétention de douze ou dix-huit mois (*voir tableau ci-dessous*).

DURÉES MAXIMALES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN EUROPE

Pays	Durée maximale de rétention
Espagne	60 jours
Portugal	60 jours (loi 2007)
France	90 jours 210 jours pour les terroristes (modification loi 2018)
Italie	18 mois***
Norvège	12 semaines pour un adulte (Possibilité de dépasser exceptionnellement si l'étranger ne coopère pas ou s'il y a des retards dans l'obtention d'un LPC) 72 heures pour un mineur (et exceptionnellement 10 jours) (modification loi pour les mineurs en 2018)
Luxembourg	6 mois*
Autriche	6 mois Cas spécifique : jusqu'à 18 mois (modification loi 2017)
Lettonie	6 mois Cas particulier : 18 mois (si le RPT ne coopère pas ou réception du document de voyage retardée)
Irlande	8 mois*
Suède	12 mois*
Finlande	18 mois**
Slovénie	12 mois*
Hongrie	12 mois

(1) art. L. 741-3 CESEDA

(2) Décision DC n° 79-109, 9 janvier 1980, parag. 4

Allemagne	18 mois*
Belgique	18 mois*
Pays-Bas	18 mois (en 2017 / pas modifié en 2020)
Chypre	18 mois* La rétention peut aller au-delà pour les ressortissants de pays tiers condamnés pour infraction pénale
Grèce	18 mois*
Croatie	18 mois*
Malte	18 mois*
Slovaquie	18 mois*
République tchèque	18 mois
Lituanie	18 mois*
Estonie	18 mois
Pologne	18 mois (modification loi 2018, la durée maximale est passée de 12 à 18 mois)

Extrait du rapport n° 1640 du 25 juin 2025 d'Olivier Marleix sur la proposition de loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive

Source : direction générale des étrangers en France (DGEF).

*Données communiquées à la DGEF en 2017

**Données 2025

***Données 2023

En outre, il faut souligner que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, ayant vocation à remplacer la directive « retour », **allonge à vingt-quatre mois la durée totale maximale de rétention possible**. La proposition de directive présentée par la Commission européenne prévoit ainsi que les étrangers en situation irrégulière « de droit commun » puissent être retenus pour **une période de douze mois, prolongée d'une durée supplémentaire de douze mois** lorsqu'il est probable que la procédure de retour dure plus longtemps, en raison du manque de coopération du ressortissant de pays tiers concerné ou de retards subis pour obtenir les documents nécessaires auprès de pays tiers.

En outre, **l'article 16 de la proposition de directive prévoit que le placement en rétention peut être autorisée au seul motif de la menace à la sécurité et à l'ordre public, et pour une durée non limitée**, qu'il appartient à l'autorité judiciaire de déterminer au regard des circonstances de fait et de droit. La rétention doit néanmoins faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectué au moins tous les trois mois.

En France, la durée maximale de rétention et les modalités de sa prolongation par le juge judiciaire ont été modifiées à plusieurs reprises.

Initialement prévue pour une durée de 7 jours en 1980, la durée maximale de rétention a été progressivement portée à 90 jours par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. En outre, une durée maximale dérogatoire de 210 jours a été instaurée pour les individus liés à des activités à caractère terroriste ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Article L. 742-6 et L. 742-7 CESEDA

La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration n’a pas modifié la durée totale maximale de rétention de 90 jours mais a porté à quatre jours ⁽¹⁾, au lieu de deux précédemment, la durée initiale du placement en rétention, avant saisine du juge.

La prolongation de la rétention peut être décidée par le juge judiciaire qui peut désormais être amené à statuer à trois reprises ⁽²⁾ sur les demandes successives de prolongation. En outre, les motifs permettant la prolongation diffèrent selon le stade de la procédure.

1. Une première prolongation, autorisée par le juge judiciaire, de vingt-six jours

Lors de la première saisine du magistrat du siège du tribunal judiciaire par l’autorité administrative ⁽³⁾, le juge apprécie par une même décision et lors d’une audience unique la légalité de l’arrêté de placement en rétention et la demande de prolongation au-delà du délai de 96 heures. Il s’assure notamment de la motivation de la décision de placement, de sa nécessité au regard des perspectives d’éloignement à brève échéance et des risques de fuite ainsi que de sa proportionnalité au regard de l’existence de moyens moins coercitifs, telle l’assignation à résidence, pouvant être utilisés ⁽⁴⁾.

Le juge peut alors décider du maintien en rétention pour une période de 26 jours après le placement initial de 96 heures ⁽⁵⁾.

2. Une deuxième prolongation, autorisée par le juge, de trente jours

Au-delà de 30 jours de rétention, la seconde prolongation ne peut avoir lieu que pour des motifs précis et encadrés ⁽⁶⁾ :

- en cas d’urgence absolue ou de menace pour l’ordre public ;
- lorsque l’impossibilité d’exécuter la décision d’éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l’intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l’obstruction volontaire faite à son éloignement ;

(1) La loi du 11 août 2025 a porté cette durée en heures, l’article L. 741-1 du CESEDA dispose désormais que cette durée est de quatre-vingt-seize heures.

(2) La loi du 11 août 2025 a modifié le séquençage de la rétention administrative de droit commun prévue par l’ancien article L. 742-5 du CESEDA, en fusionnant les deux dernières prolongations d’une durée de quinze jours chacune en une même prolongation de trente jours, dont les motifs sont alignés sur ceux de la deuxième prolongation de droit commun

(3) Articles L. 741-1, L. 742-1 et L. 742-3 CESEDA

(4) CAA Paris, 8 février 2016, n° 15PA02305

(5) Article L. 742-1 CESEDA : « Le maintien en rétention au-delà de quatre-vingt-seize heures à compter de la notification de la décision de placement initiale peut être autorisé, dans les conditions prévues au présent titre, par le magistrat du siège du tribunal judiciaire saisi à cette fin par l’autorité administrative. »

(6) Article L. 742-4 CESEDA

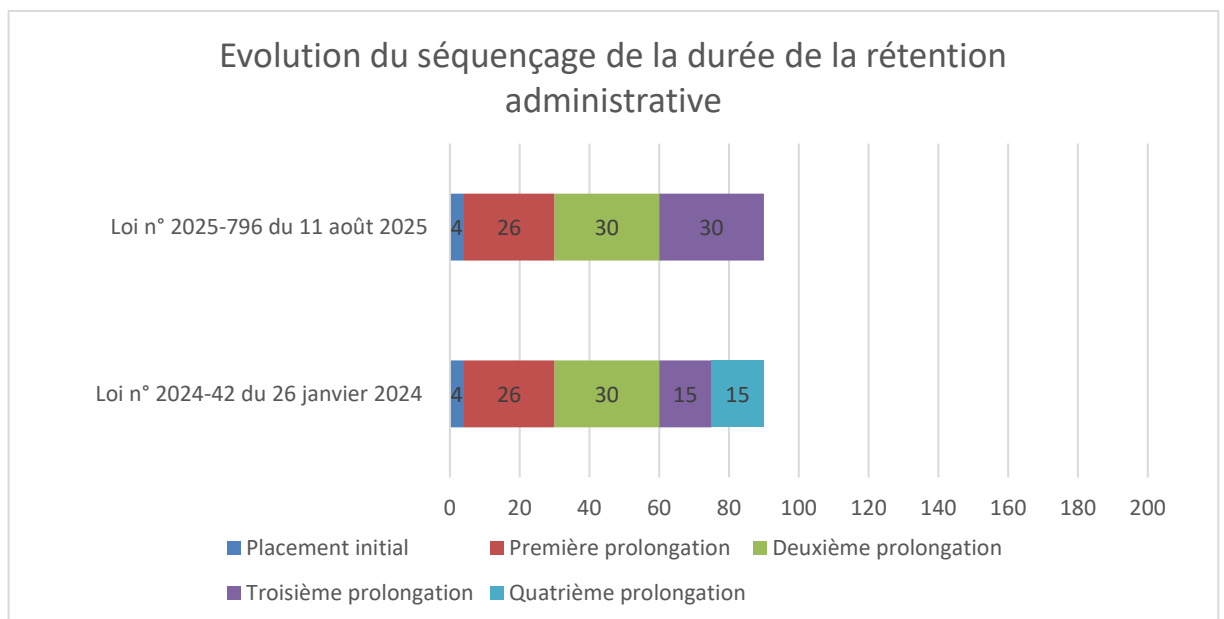
– lorsque la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la décision d'éloignement ou de l'absence de moyens de transport.

Le juge peut alors ordonner la prolongation de la rétention pour une nouvelle période d'une durée maximale de 30 jours.

3. Une troisième et dernière prolongation de 30 jours également

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 11 août 2025, la prolongation de la rétention au terme de 60 jours, ne pouvait intervenir qu'à **titre exceptionnel et sur le fondement de motifs limitatifs**, pour une durée de 15 jours, renouvelable une fois ⁽¹⁾, portant ainsi la durée maximale de rétention de droit commun à 90 jours.

Sans modifier cette durée maximale de 90 jours pour la durée totale de rétention de droit commun, la loi du 11 août 2025 permet désormais **au magistrat du siège de procéder, au terme du délai de 60 jours, à une nouvelle prolongation de la rétention pour une durée de 30 jours pour les mêmes motifs que celle ayant justifié la deuxième prolongation à 60 jours.**



(1) L'article L. 742-5 du CESEDA subordonnait ces prolongations à l'apparition d'une des situations suivantes dans les quinze derniers jours précédant la saisine du juge : l'étranger a fait obstruction à l'exécution d'office de la décision d'éloignement ; il a présenté, dans le seul but de faire échec à la décision d'éloignement une demande de protection contre l'expulsion en raison de son état de santé ou une demande d'asile ; la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé et qu'il est établi par l'autorité administrative compétente que cette délivrance doit intervenir à bref délai ; en cas d'urgence absolue ou de menace pour l'ordre public.

4. La durée de rétention dérogatoire applicable aux étrangers condamnés sur le fondement d'une infraction à caractère terroriste

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, a instauré un régime dérogatoire permettant de prolonger la rétention des étrangers condamnés sur le fondement d'une infraction à caractère terroriste. La durée maximale de rétention a été portée dans ces situations à 210 jours.

Ainsi, par dérogation à l'article L. 742-4 du CESEDA, l'article L. 742-6 prévoit qu'au terme d'une durée de rétention de 30 jours, le juge judiciaire peut être saisi de la prolongation de la rétention, pour une durée de 30 jours supplémentaires, renouvelable dans la limite de 180 jours, des personnes étrangères :

– condamnées à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ;

– ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées.

Comme dans le cadre de la procédure de droit commun, **la prolongation est conditionnée au caractère raisonnable de la perspective d'éloignement** et ne peut être mise en œuvre que si une décision d'assignation à résidence apparaît inadaptée pour permettre un contrôle suffisant de l'étranger.

De plus, à l'issue d'une durée de rétention de 180 jours, celle-ci peut être portée, à titre exceptionnel, à 210 jours en vertu des dispositions de l'article L. 742-7. **Cette prolongation devait intervenir selon les modalités prévues par l'ancien article L. 742-5 du CESEDA, lequel prévoyait deux renouvellements de 15 jours en raison de motifs strictement énumérés.**

Cet article ayant été abrogé par la loi du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive, sans que les dispositions ayant vocation à le remplacer ne puissent entrer en vigueur du fait de leur censure par le Conseil constitutionnel, **il n'existe plus en l'état actuel du droit, de base légale permettant la prolongation de la rétention au-delà de 180 jours.**

Votre rapporteur tient à souligner que **ce vide juridique présente des conséquences particulièrement préoccupantes au regard des impératifs de sécurité nationale**. Si le régime dérogatoire de prolongation de la rétention au-delà de 180 jours ne concerne qu'un nombre restreint de personnes ⁽¹⁾, il vise exclusivement des profils à très haut risque, condamnés pour des faits de terrorisme et identifiés par les services comme présentant une dangerosité persistante.

(1) En 2021, huit étrangers ont été placés en rétention sur ce fondement, pour une durée moyenne de rétention de 108 jours ; en 2022, 19, pour une durée moyenne de 93 jours ; en 2023, 41, pour une durée moyenne de 91 jours ; en 2024, 37 pour une durée moyenne de 117 jours.

Or, la disparition de toute base légale permettant de prolonger la rétention au-delà de 180 jours a déjà conduit à des conséquences immédiates et lourdes : selon les indications fournies par le Ministère de l'intérieur, cinq personnes relevant de ce profil, ont dû être remises en liberté à la suite de la censure du Conseil constitutionnel intervenue le 7 août 2025. Ces personnes avaient été condamnées notamment pour des faits d'apologie d'actes de terrorisme et d'association de malfaiteurs à caractère terroriste. En outre, quatre autres individus actuellement placés en rétention se trouvent dans une situation similaire et pourraient être libérés dans les prochaines semaines, à l'issue du délai maximal de 180 jours.

Cette situation fait peser un risque sérieux sur la capacité des autorités à prévenir la commission d'actes graves et à assurer le suivi et l'éloignement de personnes présentant un potentiel de passage à l'acte élevé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 7 de la proposition de loi rétablit la base légale permettant la prolongation de la rétention jusqu'à 210 jours pour les étrangers condamnés à une infraction à caractère terroriste.

L'article 7 prévoit ainsi que la rétention des étrangers en lien avec une activité terroriste puisse être prolongée, à titre exceptionnel, au-delà de 180 jours dans la limite maximale de 210 jours, selon les modalités prévues au 2° et 3° de l'article L. 742-4 du CESEDA, à savoir :

- lorsque l'impossibilité d'exécuter la décision d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement ;
- ou lorsque la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison, soit du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la décision d'éloignement, soit de l'absence de moyens de transport.

Conformément au nouveau séquençage des différentes prolongations de la rétention issue de la loi du 11 août 2025, cette dernière prolongation intervient pour une durée maximale de 30 jours non renouvelable.

*

* *

Article 8

(art. L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Extension du régime dérogatoire de rétention administrative aux étrangers dont le comportement représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteinte aux personnes pénalement constatés

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 8 de la proposition de loi étend l'application des dispositions des articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA permettant d'allonger la durée maximale de rétention à 210 jours aux étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement et dont le comportement représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteinte aux personnes pénalement constatés dans le cadre d'une condamnation devenue définitive.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 1^{er} de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive avait pour objet d'étendre les cas dans lesquels la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière pouvait, à titre dérogatoire, être portée à 180 jours voire à 210 jours. Cet article a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Pour une présentation du régime de droit commun et du régime dérogatoire de la rétention administrative, voir le commentaire de l'article 7.

A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 11 AOÛT 2025

L'article 1^{er} de la loi du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant des forts risques de récidive entendait étendre la durée exceptionnelle de rétention de 210 jours aux étrangers :

- condamnés à une peine d'interdiction du territoire français (ITF) ;
- ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion ou d'une interdiction administrative du territoire.

En outre, la loi prévoyait que la rétention pouvait également s'étendre jusqu'à 210 jours lorsque :

– le comportement de l'étranger constituait une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public

– ou s'il avait été condamné définitivement pour certains crimes ou délits graves limitativement énumérés ⁽¹⁾ .

B. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 7 AOÛT 2025

Par une décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution ces dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 11 août 2025.

Tout en soulignant **que le législateur avait, par les dispositions censurées, poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, qui participe de cet objectif**, le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que ces dispositions méconnaissaient les exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 66 de la Constitution aux motifs :

– qu'elles ne prévoyaient pas que l'allongement de la durée de rétention ne pouvait se faire qu'à titre exceptionnel ;

– qu'elles étendaient la possibilité d'une telle prolongation à tous les étrangers en situation irrégulière condamnés à une peine d'interdiction de territoire, alors même que cette dernière peut être prononcée pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité, et que cette condamnation peut ne pas avoir un caractère définitif et ne pas être assortie de l'exécution provisoire ;

– qu'elles s'appliquaient à tous les étrangers en situation irrégulière condamnés pour l'un des crimes et délits qu'elles énuméraient, sans que l'administration ait à établir que le comportement de l'étranger en cause constituait une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public et qu'elles étaient susceptibles de s'appliquer à des étrangers à l'encontre desquels la juridiction n'aurait pas estimé nécessaire de prononcer une peine d'interdiction du territoire.

(1) crimes contre l'humanité et contre l'espèce humaine ; crimes de meurtre, d'assassinat ou d'empoisonnement ; crimes de tortures ou d'actes de barbarie ; crimes de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner ; crimes et délits de violences ; crimes et délits de viols et agressions sexuelles ; crime et délit de trafic de stupéfiants ; crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite esclavage ; crimes d'enlèvement et de séquestration ; crime de traite des êtres humains ; crime et délit de proxénétisme ; crime et délit de vol avec violences aggravées ; crime d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ; crimes et délits d'association de malfaiteurs et de concours à une organisation criminelle ; délits de menaces, d'actes d'intimidation ou de violences commis à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique ; des délits de menaces ou d'actes d'intimidation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 8 de la proposition de loi étend la durée dérogatoire de rétention administrative applicable aux étrangers liés à des activités terroristes aux étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement et présentant une menace actuelle d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteintes aux personnes pénalement constatées dans le cadre d'une condamnation définitive.

Cette nouvelle rédaction a ainsi pour objectif de reprendre les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 11 août 2025, tout en y intégrant les exigences résultant de la décision du Conseil constitutionnel.

En premier lieu, **l'article 8 de la proposition de loi précise expressément que la prolongation de la rétention ne peut intervenir, dans ce cadre dérogatoire, qu'à titre exceptionnel.**

En deuxième lieu, ne peuvent être concernés que **les étrangers qui représentent une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public en lien avec des faits d'atteinte aux personnes pour lesquels ils ont fait l'objet d'une condamnation pénale devenue définitive.**

Le critère de la menace à l'ordre public est donc rehaussé par rapport aux dispositions censurées de l'article 1^{er} de la loi du 11 août 2025 à travers la notion de « *menace d'une particulière gravité* », plus restrictive que la simple « *menace* » pour l'ordre public.

De surcroît, les infractions pénales ayant donné lieu à une condamnation sont limitées aux faits d'atteintes aux personnes. La condamnation pénale doit en outre être définitive.

Dans son avis n° 410295 (*voir annexes*), sur ces dispositions, le Conseil d'État estime « *que peuvent être regardées comme répondant à cette exigence de particulière gravité les atteintes aux personnes* » retenues par la proposition de loi.

Le Conseil d'État recommande en outre de retenir **un quantum de peine encourue de trois ans**, similaire à celui prévue pour désigner les personnes qui peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion alors même qu'ils appartiennent à une catégorie d'étrangers dite « *protégée* » en vertu de l'article L. 631-2 du CESEDA ⁽¹⁾. Votre rapporteur déposera un amendement en ce sens, afin de se conformer pleinement aux recommandations du Conseil d'État.

(1) Ces dispositions ont été jugées conformes à la Constitution par la décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024.

Sont par exemple punis de trois ans d'emprisonnement les faits d'atteintes aux personnes suivantes :

- **Certaines atteintes volontaires à l'intégrité de la personne** telles que les menaces de mort (art. 222-17 du code pénal).
- Le **harcèlement sexuel** lorsqu'ils sont commis par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ou sur un mineur de moins de 15 ans (art. 222-33 du code pénal).
- **La mise en danger de la vie de la personne** par la révélation, la diffusion ou la transmission d'informations permettant d'identifier ou localiser une personne ainsi que les membres de sa famille et les exposant à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer (art. 223-1-1, alinéa 1 du code pénal).
- **L'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse** soit d'un mineur, soit d'une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciables (art. 223-15-2 du code pénal).
- **Le fait soit de fabriquer, de transporter, de diffuser par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support un message à caractère violent, incitant au terrorisme, pornographique**, y compris des images pornographiques impliquant un ou plusieurs animaux, ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine ou à inciter des mineurs à se livrer à des jeux les mettant physiquement en danger (art. 227-24 du code pénal).
- **Les pratiques, les comportements ou les propos répétés visant à modifier ou à réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre**, vraie ou supposée, d'une personne et ayant pour effet une altération de sa santé physique ou mentale notamment lorsqu'ils sont commis au préjudice d'un mineur, par un ascendant, ou par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique (art. 225-4-13 du code pénal).

D'autre part, **la seule existence d'une condamnation pénale pour de tels faits ne suffit pas à permettre la prolongation de la rétention**. L'administration sera tenue de démontrer que l'étranger en cause **continue de représenter une menace actuelle pour l'ordre public** en lien avec les faits objets de la condamnation. Le Conseil d'État recommande également d'ajouter que cette menace doit être réelle, votre rapporteur déposera donc un amendement ce sens.

Entourées de l'ensemble de ces garanties, le Conseil d'État a souligné que ces dispositions ne se heurtaient à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

*

* *

Article 9

Compensation des charges pour l'État et les organismes de sécurité sociale

L'article 9 de la proposition de loi tire les conséquences des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Il permet la compensation des dépenses supplémentaires induites par la proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

ANNEXES

PRÉSENTATION DES ANNEXES

Cette proposition de loi a fait l'objet d'un travail approfondi et constant avec les services ministériels concernés par ses dispositions. Une première version du texte, déposée le 11 juillet 2025 sous le numéro 1719, a fait l'objet d'une saisine du Conseil d'État par le Gouvernement le 1^{er} août 2025. Le Conseil d'Etat a transmis au Gouvernement un avis n° 409914 adopté le 25 septembre 2025 (**ANNEXE 1**).

Cette première version de la proposition de loi comportait 8 articles (dont un article de gage destiné à assurer la recevabilité financière de la proposition de loi). Le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat sur six d'entre eux :

- o L'article 1^{er} crée une mesure d'injonction d'examen psychiatrique. Votre rapporteur a tenu compte des remarques du Conseil d'État pour proposer une nouvelle version de cet article 1^{er} dans le cadre de la proposition de loi n° 2180, prévoyant notamment l'intervention du juge judiciaire dans le cadre de la seconde phase de la procédure.
- o L'article 2 prévoit un dispositif de rétention de sûreté terroriste. Votre rapporteur a tenu compte des remarques du Conseil d'État pour proposer une nouvelle version de cet article 2 dans le cadre de la proposition de loi n° 2180. Celle-ci reprend l'ensemble des garanties constitutionnelles attachées à la rétention de sûreté de droit commun.
- o L'article 3 étend le suivi socio-judiciaire à l'issue de la peine aux condamnés de droit commun radicalisés en détention. Votre rapporteur a tenu compte des remarques du Conseil d'Etat pour proposer une nouvelle version de cet article 3 dans le cadre de la proposition de loi n° 2180. Le dispositif finalement retenu étend le champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion.
- o L'article 5 étend le délit d'apologie du terrorisme aux réseaux privés de communication lorsque ces réseaux peuvent être assimilés à des espaces de communication ouverts au public. Votre rapporteur, se rangeant aux arguments du Conseil d'État qui soulignait que le dispositif « *n'[apportait] pas d'élément constitutif d'une infraction distincte de celle d'ores et déjà incriminée par la rédaction actuelle de l'article 421-2-5 du code pénal* », a supprimé cet article dans la version de son texte (n° 2180) examinée par la commission des lois.
- o L'article 6 prévoit un appel suspensif du ministre de l'intérieur en cas d'annulation d'une MICAS. Cet article a été modifié par votre rapporteur dans le cadre de la proposition de loi n° 2180 pour tenir compte des remarques du Conseil d'État, en

prévoyant un mécanisme de sursis à exécution – il s’agit, dans cette nouvelle version de l’article 5.

- o L’article 7 réserve le bénéfice des procédures de changement de prénom et de nom aux seules personnes de nationalité française. Cet article a été modifié par votre rapporteur dans le cadre de la proposition de loi n° 2180 pour tenir compte des remarques du Conseil d’État en supprimant le critère de la nationalité – il s’agit, dans cette nouvelle version de l’article 6.

En outre, le Conseil d’État a été saisi par le Gouvernement d’une demande d’avis portant sur des projets d’amendements visant à remédier à la censure par le Conseil constitutionnel de dispositions relatives à la rétention administrative des étrangers (**ANNEXE 2**). L’une de ces dispositions a été intégrée dans la seconde proposition de loi (n° 2180).

- o L’article 8 étend l’application des dispositions des articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA permettant d’allonger la durée maximale de rétention à 210 jours aux étrangers faisant l’objet d’une décision d’éloignement et dont le comportement représente une menace actuelle et d’une particulière gravité pour l’ordre public, à raison de faits d’atteinte aux personnes pénalement constatés dans le cadre d’une condamnation devenue définitive. Votre rapporteur entend tenir pleinement compte des remarques formulées par le Conseil d’État en les intégrant par voie d’amendement.

**ANNEXE 1 :
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 409914 DU 25 SEPTEMBRE 2025 SUR LA**

NOR : INTX2522159X

**CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale
N° 409914**

Séance du jeudi 25 septembre 2025

MINUTE

AVIS

relatif à la proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des
risques d'attentat

NOR : INTX2522159X

Le Conseil d'Etat a été saisi le 1^{er} août 2025 par le Premier ministre d'une demande d'avis relative à la proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des risques d'attentat (n° 1719) qui a été déposée le 11 juillet 2025 et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale. Dans la perspective de son examen prochain par l'Assemblée nationale, et afin de déterminer sa position sur la proposition de loi, le Gouvernement souhaite, en accord avec la Présidence de l'Assemblée nationale et le député auteur de la proposition de loi, recueillir l'avis du Conseil d'Etat, en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, sur la conformité aux normes supérieures des dispositions législatives envisagées et l'éventuelle nécessité de sécuriser juridiquement certaines d'entre elles par voie d'amendement.

Les questions soulevées par le Gouvernement portent sur six des huit articles qui figurent dans la proposition de loi. Elles sont les suivantes :

1. L'article 1^{er} de la proposition de loi instaure une mesure administrative d'injonction d'examen psychiatrique pour les individus dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux. Le dispositif est articulé selon les principes suivants :

- l'injonction d'examen psychiatrique serait prononcée par le préfet de département par arrêté motivé circonstancié pris après avis d'un psychiatre, afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme. L'examen, réalisé par un psychiatre référencé, devrait être réalisé dans un délai ne pouvant être inférieur à quinze jours, sauf urgence dûment justifiée.*
- le refus de l'intéressé de se soumettre à l'expertise dans le délai imparti entraînerait l'édiction d'un arrêté préfectoral prononçant l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement à la seule fin de procéder à l'examen psychiatrique et pour une durée maximale de vingt-quatre heures. L'admission provisoire est soumise au contrôle de l'autorité judiciaire*

prévu par l'article L. 3211-12 du code de la santé publique pour les mesures de soins psychiatriques sans consentement.

- le préfet pourrait requérir les services de police ou les unités de gendarmerie pour conduire l'intéressé auprès de l'établissement d'accueil pour réaliser l'expertise psychiatrique. La proposition de loi prévoit un régime spécifique d'intervention de l'autorité judiciaire lorsque cette réquisition nécessite une visite domiciliaire (autorisation du magistrat du siège du tribunal judiciaire, ordonnance susceptible d'appel, opérations effectuées sous le contrôle du magistrat les ayant autorisées, procès-verbal des opérations notifié à l'intéressé).
- enfin, au vu du certificat médical circonstancié établi par un psychiatre, le préfet pourrait prononcer l'admission en soins psychiatriques dans les conditions de droit commun prévues à l'article L. 3213-1 du code de la santé publique. Si toutefois l'examen psychiatrique conclut à l'absence de nécessité de maintenir les soins psychiatriques, l'admission provisoire est caduque.

Le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur le dispositif proposé. Celui-ci se heurte-t-il, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, quels aménagements seraient de nature à mieux assurer leur conformité ?

En particulier, le Gouvernement estime nécessaire de s'assurer que le dispositif est nécessaire, adéquat et proportionné, en particulier au regard de son champ d'application, de sa durée, des modalités de conduite sous contrainte de la personne concernée au sein de l'établissement chargé de procéder à l'examen psychiatrique, des modalités de contrôle de la mesure par l'autorité judiciaire, y compris lorsque la mesure ne nécessite pas de visite domiciliaire, des garanties entourant le placement en admission provisoire, et enfin de l'articulation de la décision de placement en soins psychiatriques avec le régime prévu à l'article L. 3213-1 du code de la santé publique.

2. L'article 2 de la proposition de loi permet, à titre exceptionnel, le prononcé de la rétention de sûreté à l'égard des personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à dix ans pour une ou plusieurs infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même code. Il étend ainsi le champ d'application de la rétention de sûreté à des actes terroristes constituant des délits, à l'exception de la provocation ou de l'apologie du terrorisme et de la transmission de données faisant l'apologie du terrorisme afin d'entraver la procédure de déréféré.

En outre, en excluant l'application du troisième alinéa de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale, la disposition écarte dans ce cas la condition tenant au prononcé de la rétention de sûreté par la juridiction de jugement.

Ces dispositions se heurtent-elles, dans leur principe ou leurs modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, à quelles conditions la mesure serait-elle conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles applicables ?

3. L'article 3 de la proposition de loi modifie l'article 706-25-16 du code de procédure pénale, afin d'étendre la possibilité de recourir à la mesure de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion aux personnes condamnées pour une infraction de droit commun à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à dix ans.

Le Conseil d'Etat considère-t-il cette disposition conforme aux principes et règles de valeur constitutionnelle ? Le cas échéant, quels aménagements seraient de nature à mieux assurer leur conformité ?

4. L'article 5 de la proposition de loi complète l'article 421-2-5 du code pénal pour étendre le délit d'apologie du terrorisme aux réseaux privés de communication lorsque ces réseaux, à raison notamment du nombre de personnes qui y accèdent, peuvent être assimilés à des espaces de communication ouverts au public.

Le Conseil d'Etat considère-t-il cette disposition conforme aux principes et règles de valeur constitutionnelle ?

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur les aménagements à prévoir pour améliorer l'articulation de la mesure avec certaines des circonstances aggravantes qui répriment plus lourdement l'apologie du terrorisme, notamment lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne.

5. L'article 6 de la proposition de loi introduit, à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, un appel suspensif de droit pour le ministre de l'intérieur contre les jugements des tribunaux administratifs annulant le renouvellement des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) les plus contraignantes. Le dispositif prévoit que cet appel doit être formé dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification du jugement, et que le juge statue dans un délai maximal de soixante-douze heures. Il a pour objet, selon l'exposé des motifs, de « réduire les risques de rupture dans la continuité de la surveillance des personnes concernées ».

Ces dispositions se heurtent-elles à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, à quelles conditions la mesure serait-elle conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles applicables ?

6. L'article 7 de la proposition de loi vise à réserver la possibilité de demander le changement de prénom ou de nom auprès de l'officier d'état civil aux seules personnes de nationalité française. Il prévoit l'information du procureur de la République par l'officier d'état civil lorsque la demande provient d'une personne dont le casier judiciaire porte trace de condamnation pour certaines infractions. Enfin, il impose aux personnes inscrites au fichier des auteurs d'infractions terroristes ou au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes de déclarer leurs changements de nom ou prénom.

Le Gouvernement s'interroge sur la possibilité de réserver les procédures de changement de prénom et nom aux seules personnes de nationalité française, dans le respect des exigences applicables.

Le Conseil d'Etat, saisi de cette demande :

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 66 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, notamment ses articles 5, 8, 13 et 14 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

**EST D'AVIS DE REPONDRE DANS LE SENS
DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :**

Sur l'office du Conseil d'Etat saisi d'une demande d'avis du Gouvernement sur une proposition de loi

1. Il appartient au Conseil d'Etat de répondre aux questions posées par le Gouvernement, y compris lorsque ces questions portent sur une proposition de loi. Il lui incombe, en réponse à la demande du Gouvernement, de donner son avis sur la conformité de certaines dispositions aux normes supérieures et de formuler, le cas échéant, des suggestions de modification propres à renforcer la sécurité juridique du texte. Par ailleurs, il ne peut, comme il en a le loisir lorsqu'il est saisi par le président d'une des assemblées avec l'accord du parlementaire auteur de la proposition de loi, échanger avec ce dernier pour mieux apprécier les enjeux du projet de texte et les objectifs poursuivis. Il ne dispose à cette fin que de l'exposé des motifs. Ainsi, dans les circonstances d'une telle saisine, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de donner un avis sur la proposition de loi dans son ensemble.

Le Conseil d'Etat ne répond ainsi qu'aux seules questions posées par le Gouvernement et, en l'absence d'étude d'impact, dans la limite des informations que ce dernier a pu lui communiquer lors de l'examen de la demande d'avis. Il en résulte que la portée des réponses qu'il donne aux questions posées repose sur l'état du droit tel qu'il résulte de la combinaison des textes existants et des articles de la proposition de loi portés à sa connaissance par le Gouvernement, et ne saurait nécessairement valoir dans d'autres configurations.

Sur la nécessité d'améliorer la lutte contre le terrorisme

2. Le Conseil d'Etat rappelle que, selon les termes d'une décision du Conseil constitutionnel en date du 7 août 2020 : « *Le terrorisme trouble gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* » et que « *l'objectif de lutte contre le terrorisme participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, paragraphe 11). C'est en considération de cet objectif que le Conseil d'Etat examine les questions posées par le Gouvernement.

I- Sur la question n° 1 relative à l'instauration d'une injonction d'examen psychiatrique pour les individus à l'égard desquels il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux

3. Certains attentats ont été commis ces dernières années par des personnes présentant à la fois des signes de radicalisation à caractère terroriste et des troubles mentaux. Ces personnes n'avaient pu faire l'objet d'une mesure d'hospitalisation sans consentement ou ne pouvaient être soumises à une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)

soit que celle-ci était arrivée à terme, soit que les conditions légales n'en étaient pas remplies notamment quand la dangerosité découlait surtout des troubles mentaux associés à la radicalisation. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en l'état du droit positif, aucune disposition ne permet de soumettre un individu faisant l'objet d'une MICAS à un examen médical et aux soins qui apparaîtraient nécessaires et considère, à la lumière des éléments transmis par les commissaires du Gouvernement, que la prise en charge des personnes radicalisées souffrant de troubles psychiatriques, dont le nombre serait résiduel, peut s'avérer nécessaire alors que les dispositifs existants ne permettent pas de la mettre en œuvre.

4. Pour répondre à cette situation, l'article 1^{er} de la proposition de loi qui fait l'objet de la première question posée par le Gouvernement, entend instaurer, au sein du code de la sécurité intérieure, une nouvelle mesure administrative d'injonction d'examen psychiatrique destinée aux personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison de la conjonction d'une radicalisation à caractère terroriste et d'une présomption de troubles mentaux.

La proposition de loi prévoit que, sur avis d'un psychiatre, qui examine les données disponibles concernant la personne, le préfet peut enjoindre à cette personne de se faire examiner dans un délai qu'il fixe, et qui ne peut être inférieur à 15 jours, par un autre psychiatre, choisi par elle, sur une liste arrêtée par le préfet en lien avec l'agence régionale de santé, et n'ayant pas examiné cette personne au cours des dix dernières années. En cas de refus de la personne, la proposition de loi prévoit que le préfet peut prononcer une admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement aux seules fins de faire réaliser cet examen psychiatrique dans les 24 heures.

Le préfet pourrait à cette fin requérir les forces de l'ordre pour conduire la personne à l'établissement de soins. Aux fins d'exécuter la décision d'admission provisoire en soins sans consentement, le préfet pourrait, sur autorisation du juge judiciaire, réaliser une visite domiciliaire au domicile de la personne qui n'aurait pas déféré à l'injonction. Au vu du certificat médical établi durant l'examen, le préfet pourrait prononcer, selon la procédure en vigueur régie par le code de la santé publique, l'admission en soins psychiatriques sans consentement de la personne si les soins apparaissaient nécessaires. A défaut, l'admission provisoire serait caduque.

S'agissant de l'injonction d'examen psychiatrique délivrée par le préfet (première phase)

Sur les caractéristiques et la finalité de l'injonction d'examen psychiatrique

5. Si l'injonction faite à une personne de se soumettre à un examen psychiatrique, telle que formulée par le projet d'article cité au point 4 est présentée comme une mesure de police administrative restrictive de liberté « *aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* », elle repose exclusivement sur un examen médical qui, par nature, est destiné à évaluer la nécessité de soins psychiatriques, la capacité de la personne à y consentir, sa dangerosité et l'opportunité d'un placement en hospitalisation sous contrainte à la demande du représentant de l'Etat dans le cadre de l'article L. 3213-1 ou L. 3213-2 du code de la santé publique. Elle poursuit donc nécessairement simultanément un objectif de protection de la santé, objectif à valeur constitutionnelle garanti par le Préambule de la Constitution de 1946 (Conseil constitutionnel, décision n° 2023-367 QPC du 14 février 2014). Le Conseil d'Etat estime que le texte objet de la question posée par le Gouvernement mériterait à cet égard d'être

complété pour préciser cette double finalité de protection de la santé des personnes souffrant de troubles mentaux et de prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle.

Sur la nature juridique de l'injonction d'examen psychiatrique et son cadre juridique

6. Compte tenu de la particularité de cette mesure qui est à la fois une mesure restrictive ou privative de liberté, selon la phase du processus, destinée à lutter contre le terrorisme et un examen médical contraint en vue d'évaluer la nécessité de soigner une personne n'ayant pas consenti aux soins, le Conseil d'Etat estime que l'examen de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité doit s'opérer au regard de ces deux finalités.
7. D'une part, le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, comprend le respect de l'être humain, de son intégrité et de son inviolabilité (Conseil constitutionnel, décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994). L'exigence de consentement aux soins mentionnée à l'article L.1111-4 du code de la santé publique (CSP) qui dispose qu'« (...) *Aucun acte médical ni aucun traitement ne peut être pratiqué sans le consentement libre et éclairé de la personne* (...) », a été reconnue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme relevant de la liberté personnelle (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017).
8. La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) fait de la santé mentale une partie essentielle de la vie privée, relevant de l'intégrité morale (n° 44599/98 du 6 février 2001, Bensaïd c. Royaume-Uni). Elle protège au titre de son article 8 le droit de refuser tout traitement psychiatrique médicamenteux et le droit à l'intégrité physique tout en admettant la possibilité d'administrer des soins sans consentement pour protéger le patient lui-même ou autrui (CEDH, n° 34806/04 du 3 juillet 2012, affaire X c. Finlande, n° 61603/00 du 16 juin 2005, affaire Storck c. Allemagne, n° 11373/04 du 2 septembre 2010, affaire Shopov c. Bulgarie).
9. Si la lutte contre le terrorisme peut justifier qu'il soit porté atteinte à la liberté personnelle de consentir à un examen médical, à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de sa vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, c'est à la condition que l'atteinte portée à l'exercice de ces droits et libertés soit nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de prévention poursuivi.

Sur ses critères de mise en œuvre et les garanties de la mesure

10. S'agissant de mesures de police administrative qui visent à prévenir les troubles à l'ordre public, le Conseil constitutionnel juge de façon constante qu'elles doivent être justifiées par une menace réelle pour l'ordre public devant reposer sur des circonstances particulières caractérisant le risque de trouble à l'ordre public. (Conseil constitutionnel, décision n° 93-323 du 5 août 1993, cons. 9 ; décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 9).
11. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que le Conseil constitutionnel, s'agissant des critères permettant la mise en œuvre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) a admis leur constitutionnalité au motif qu'elles poursuivent l'objectif d'éviter la commission d'actes d'une particulière gravité (terrorisme) et que sont exigés des

indices tangibles de la particulière dangerosité de l'individu soumis à la mesure, tenant soit à son comportement, à ses fréquentations ou à son adhésion à des organisations incitant à des actes terroristes (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 ; décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, § 46 et 47).

12. S'agissant des critères permettant de soumettre une personne à des soins sans consentement sur décision du représentant de l'Etat, le Conseil constitutionnel veille également à ce que des éléments médicaux circonstanciés attestent de la nécessité de soins en raison de « *troubles mentaux qui compromettent la sûreté des personnes et portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public* » (L. 3213-1 du CSP). Le Conseil d'Etat note cependant que la mesure examinée en l'espèce, dans sa première phase, ne consiste qu'en l'obligation de se soumettre à un examen psychiatrique et ne constitue pas une mesure attentatoire aux libertés de même nature qu'une hospitalisation sans consentement. (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010 ; décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, cons. 7 ; et décision n° 2011-174 QPC du 6 octobre 2011).
13. Le dispositif sur lequel porte la question posée par le Gouvernement au Conseil d'Etat a vocation à s'appliquer, après avis d'un psychiatre, à la « *personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est susceptible de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux* ».
14. Le Conseil d'Etat souligne que le dispositif proposé concerne, d'une part, des personnes dont le comportement ne porte pas, au stade de l'injonction, atteinte à l'ordre public mais dont il est estimé qu'elles sont susceptibles d'y porter atteinte ; et d'autre part, des personnes pour lesquelles seul un avis médical rendu sur la base d'un dossier, sans examen individuel, permet de présumer qu'elles sont atteintes d'un trouble mental. Pour cette raison, il est nécessaire que les éléments qui rendent la menace suffisamment tangible pour justifier l'injonction d'examen médicale soin soient clairement définis, caractérisés et graves.
15. Or, la notion de « *radicalisation à caractère terroriste* » bien que figurant au sein de textes relatifs aux fichiers de traitements de données (FSPRT, Hopsyweb), n'a pas été définie par le législateur. Sans cette définition, le Conseil d'Etat estime que le texte présenterait une imprécision qui lui ferait encourir le risque d'une incompétence négative. Il estime donc nécessaire que les critères fondant la mesure soient précisés et que soient sur leur base exigés des motifs sérieux et circonstanciés permettant de justifier la réalité de la menace tenant au rattachement de l'individu à une activité terroriste et sa particulière dangerosité.
16. Le Conseil d'Etat note que les garanties tirées du délai de 15 jours dans lequel l'examen médical doit être réalisé et de la possibilité laissée à la personne de choisir le psychiatre sur une liste arrêtée par le préfet en lien avec l'agence régionale de santé et n'ayant pas examiné cette personne au cours des dix dernières années sont de nature à réduire le risque d'inconstitutionnalité de la mesure. Il estime toutefois nécessaire de prévoir des garanties complémentaires portant tant sur la nature des éléments soumis au médecin procédant au constat de la nécessité de l'examen objet de l'injonction, que sur le mode d'élaboration de la liste de médecins de manière à garantir l'impartialité des choix. Il ajoute qu'il serait opportun de prévoir la possibilité pour la personne d'exercer un recours dans un bref délai et de prévoir la garantie que son affaire sera également jugée rapidement à l'instar de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure relatif aux recours contre les MICAS.

17. Au bénéfice de ces modifications, le Conseil d'Etat considère que la première phase du dispositif ne méconnaîtrait alors pas les principes conventionnels et constitutionnels rappelés précédemment.

S'agissant de l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement aux fins de procéder à l'examen psychiatrique (seconde phase)

Sur le cadre juridique applicable

18. Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes des articles 7 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites.* » et « *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* ». L'article 66 de la Constitution dispose en outre : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». Il s'ensuit que toute mesure privative de liberté doit être décidée par l'autorité judiciaire ou exercée sous son contrôle.

S'il appartient, en effet, aux autorités de police administrative, afin d'assurer la protection de l'ordre public, de prendre des mesures à caractère préventif, qui peuvent comporter des mesures affectant ou restreignant des libertés, ces autorités ne peuvent prendre à ce titre des mesures privatives de liberté. (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 concernant la loi relative à la rétention de sûreté). Ainsi, au plan constitutionnel et au plan conventionnel, il n'est pas possible d'autoriser par la loi, en dehors de toute procédure pénale, la rétention, dans des centres prévus à cet effet, des personnes radicalisées, présentant des indices de dangerosité et connues comme telles par les services de police, sans pour autant avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pour des faits de terrorisme. (Conseil d'Etat, assemblée générale, avis n°390867 du 17 décembre 2015). Il n'est pas non plus possible d'autoriser par la loi le placement en rétention administrative des demandeurs d'asile qui ne font pas l'objet d'une mesure d'éloignement au motif qu'ils constituent une simple menace pour l'ordre public sans condition de gravité et d'actualité de cette menace. (Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1140 QPC du 23 mai 2025).

19. En vertu du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation garantit à tous le droit à la protection de la santé. Si le Conseil constitutionnel juge sur ce fondement que les motifs tirés du fait qu'une personne est atteinte de troubles mentaux qui nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public peuvent justifier sur le fondement de l'article L. 3213-1 du CSP la mise en œuvre d'une mesure privative de liberté au regard des exigences constitutionnelles, c'est, à la condition que le préfet se prononce au vu d'un certificat médical circonstancié qui ne peut émaner d'un psychiatre exerçant dans l'établissement accueillant le malade et que l'arrêté pris soit motivé et énonce avec précision les circonstances qui ont rendu l'hospitalisation nécessaire (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011). En outre, si un simple avis médical peut permettre l'adoption de mesures provisoires d'hospitalisation sans consentement sur demande du représentant de l'Etat, c'est à la condition qu'existe un danger imminent pour la sûreté des personnes et que les troubles mentaux soient manifestes. (L. 3213-2 du CSP). Le Conseil constitutionnel a jugé à cet égard que l'hospitalisation sans consentement sur le seul

fondement de la notoriété publique n'était ni adaptée, ni nécessaire et proportionnée à l'état du malade (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-174 QPC du 6 octobre 2011).

20. Le Conseil d'Etat rappelle également qu'aux termes de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales* ». Dans la liste de cas dressés par cet article, liste qui est limitative ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ne figure pas la détention, à des fins purement préventives, d'une personne non aliénée dont le comportement, tel celui d'un individu radicalisé, présenterait un danger pour la sécurité publique ou l'ordre public. La Cour européenne des droits de l'homme juge de façon constante que la privation de liberté n'est régulière que si trois conditions cumulatives sont réunies parmi lesquelles figure l'établissement de façon probante par un examen médical objectif de l'existence d'un trouble mental réel. (CEDH, n° 630173 du 24 octobre 1979, affaire Winterwerp c. Pays-Bas, § 39 ; CEDH, n° 22520 du 24 octobre 1997, affaire Johnson c. Royaume-Uni, § 60 ; CEDH, n° 56272 du 28 septembre 2006, Kayadjieva c. Bulgarie).

Sur l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement pour réaliser l'examen psychiatrique

21. Le Conseil d'Etat estime qu'il résulte des principes ci-dessus rappelés, qu'il n'est, hors circonstances exceptionnelles ou urgence absolue, ni possible d'autoriser par la loi la privation de liberté d'une personne présentant des signes de dangerosité en dehors d'une procédure pénale, ni possible d'autoriser, sur décision du préfet, l'admission en soins sans consentement d'une personne présentant des troubles mentaux dans des situations ne répondant pas aux critères rappelés aux points 19 et 20. Le Conseil d'Etat constate qu'en l'espèce, la décision d'hospitalisation sans consentement, quoique provisoire et ne pouvant être prolongée que suite à un examen médical circonstancié, serait prise sans nécessité médicale établie, et en l'absence de troubles manifestes de nature à causer un danger imminent pour la sûreté des personnes.
22. Il estime qu'il résulte de tout ce qui précède que la privation de liberté au sein d'un établissement de santé, même de très courte durée, tenant au seul refus de se soumettre à l'injonction d'examen médical dans les conditions fixées par la proposition de loi, ne respecte pas, en l'état du projet de texte et des informations transmises par le Gouvernement, les exigences constitutionnelles et conventionnelles. Il considère qu'il en irait de même si le dispositif prévoyait l'intervention du juge judiciaire sans autre modification du dispositif. C'est en effet le défaut de toute atteinte à l'ordre public, même imminente, ou de tout motif médical établi, qui empêche de regarder la privation de liberté comme possible, quelle que soit l'autorité administrative ou judiciaire chargée de la prononcer.

S'agissant de modalités d'exécution de l'injonction en cas de refus (conduite sous la contrainte au sein de l'établissement hospitalier et visites domiciliaires réalisées sur demande du préfet sur autorisation d'un juge judiciaire)

23. Le texte faisant l'objet des questions soumises à l'examen du Conseil d'Etat par le Gouvernement prévoit que le préfet peut requérir les services de police ou de gendarmerie pour conduire la personne auprès de l'établissement hospitalier et autoriser une visite domiciliaire aux seules fins d'exécuter la décision d'admission provisoire.

24. Le Conseil d'Etat estime, par voie de conséquence, pour les mêmes raisons et sous les mêmes réserves que celles mentionnées aux points 21 et 22 que ces modalités ne peuvent être admises dans un tel cadre.

II- Sur la question n° 2 relative à l'extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement de 10 ans ou plus pour des infractions liées au terrorisme

Sur le cadre juridique applicable

25. Aux termes de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale (CPP), pour certains crimes d'une extrême gravité (homicides volontaires, viols, actes de tortures et de barbarie, enlèvement ou séquestration) « *A titre exceptionnel, les personnes dont il est établi, à l'issue d'un réexamen de leur situation intervenant à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité, peuvent faire l'objet à l'issue de cette peine d'une rétention de sûreté selon les modalités prévues par le présent chapitre...* ». Le Conseil d'Etat rappelle que ce dispositif est exclusivement applicable aux personnes condamnées à une peine de 15 ans ou plus de réclusion criminelle par une décision ayant expressément prévue la possibilité de cette mesure. La décision de rétention de sûreté est prononcée par une juridiction spécialisée pour une durée d'un an et peut être renouvelée autant de fois que de besoin après avis d'une commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté pour une année tant que les conditions légales sont toujours remplies. Elle peut aussi être transformée en surveillance de sûreté avec injonction de soins (art. 706-53-15 à 19 du CPP). L'ensemble des décisions est susceptible de recours.

Dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 concernant la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif après avoir vérifié qu'en égard à la nature exceptionnelle de la rétention de sûreté, qui conduit à une privation totale de liberté, et à la protection particulière de la liberté individuelle qui résulte de l'article 66 de la Constitution, une telle rétention répondait à une triple exigence d'adéquation au but recherché, de nécessité et de proportionnalité.

26. Toutefois, dans sa décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, alors que le législateur envisageait la mise en place de mesures de rétention de sûreté pour les auteurs d'infractions terroristes ayant exécuté leurs peines, inspirées de celles figurant aux articles 706-53-13 du code de procédure pénale prenant la forme de mesures restrictives de liberté et non de mesures privatives de liberté, le Conseil constitutionnel les a jugées non conformes à la Constitution, en raison du caractère disproportionné des diverses interdictions et obligations prévues par le dispositif et des garanties insuffisantes qui étaient apportées.

27. Si la Cour européenne des droits de l'homme admet au titre de l'article 5§1 qu'une personne puisse être privée de sa liberté « *après sa condamnation* » pour protéger la population, c'est à la condition que l'on dispose d'éléments suffisants pour conclure que l'intéressé présente toujours, au regard, d'examen médicaux récents, un danger pour le public (CEDH, n° 5425/11 du 4 septembre 2015, affaire Ruslan Yakovenko c. Ukraine, § 51 ; et CEDH, n° 45953/10 du 7 septembre 2017, affaire DJ c. Allemagne).

Sur le nouveau dispositif de rétention et de surveillance de sûreté proposée

28.L'article 2 de la proposition de loi sur lequel porte la question soumise au Conseil d'Etat envisage d'étendre le dispositif de rétention de sûreté aux personnes condamnées pour un crime ou délit à caractère terroriste (hors apologie du terrorisme) pour une durée égale ou supérieure à dix ans. Il supprime l'exigence que la mesure ait été prévue par la juridiction de condamnation.

29.Le Conseil d'Etat estime que, dans son principe, rien ne s'oppose à l'extension de la rétention de sûreté aux infractions terroristes, en raison de leur gravité, analogue à celle des crimes déjà retenus par le législateur.

30.En ce qui concerne la réduction de la durée de la condamnation, qui va de pair avec l'extension à des délits du champ de la mesure, le Conseil d'Etat rappelle que, dans son avis du 17 décembre 2015 (Assemblée générale, n° 390867), il avait estimé que l'extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme ne pourrait concerner que des personnes radicalisées condamnées pour un crime constituant un acte de terrorisme. Cette appréciation, étayée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la CEDH, le conduit à considérer qu'une extension de la mesure de rétention de sûreté à des délits et un abaissement à dix ans de la durée de la peine prononcée ne serait pas conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

31.S'agissant de la suppression de la garantie tenant au fait que la mesure est décidée par la juridiction qui prononce la condamnation le Conseil d'Etat estime que faute de prévoir une garantie équivalente permettant de déterminer le moment où il serait nécessaire de réévaluer la situation et d'envisager pendant l'incarcération et à son issue une prise en charge adaptée, cette disposition méconnaîtrait également les exigences constitutionnelles. Il rappelle que le Conseil constitutionnel ayant explicitement jugé qu'« *eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable sans limite et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction, (la mesure) ne saurait être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 10), il ne serait en tout état de cause pas possible de mettre en œuvre un tel dispositif à l'égard de personnes évaluées comme dangereuses après leur condamnation mais ayant été condamnées pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi.

32. Enfin, le Conseil d'Etat note que la rétention de sûreté prévue en application des articles 706-53-13 et suivants du code de procédure pénale est conçue pour les personnes présentant des troubles graves de la personnalité condamnées pour des crimes et qui, dès le stade du jugement, ou à tout le moins durant l'exécution de la peine, apparaissent, après des évaluations circonstanciées, objectives et impartiales, atteints d'un trouble grave de la personnalité renforçant leur dangerosité. Des soins spécifiques doivent alors être effectivement dispensés à ces détenus et apparaître, lors de la réévaluation de la dangerosité en fin de la peine, insuffisants à diminuer cette particulière dangerosité. Il souligne, ainsi qu'il l'avait relevé dans son avis du 17 décembre 2015 qu'une extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées pour des crimes terroriste nécessiterait que soit « *élaboré un dispositif adapté d'évaluation et de prise en charge de personnes radicalisées condamnées pour acte de terrorisme et dont la personnalité en fin de peine présenterait encore une grande dangerosité* » ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

33. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en tout état de cause un tel dispositif ne saurait être mis en œuvre qu'à la condition qu'aucune autre mesure moins attentatoire à la liberté ne suffise à prévenir la commission d'actes portant gravement atteinte à l'intégrité des personnes notamment les mesure de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (MPRTR) qui peuvent s'adresser aux mêmes profils de personnes. Or l'article 2 de la proposition de loi sur lequel porte la question du Gouvernement ne liste pas ces mesures.

34. Le Conseil d'Etat estime donc, tout en regardant comme légitime l'objectif poursuivi, et constatant que l'état actuel du droit ne permet pas d'appréhender, de façon suffisamment protectrice pour l'intégrité des personnes et l'ordre public, les profils complexes d'auteurs d'infractions terroristes présentant des troubles de la personnalité et un très fort risque de récidive, qu'un renvoi pur et simple aux dispositions des articles 706-53-13 à 706-53-22 sans procéder à des adaptations nécessaires, en abaissant certaines exigences et en supprimant la garantie tenant à ce que la mesure soit prononcée par la juridiction de jugement sans en prévoir une équivalente, fait encourir un fort risque de censure par le Conseil constitutionnel.

III- Sur la question n° 3 relative à l'extension de la mesure de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (MPRTR) aux personnes condamnées pour une infraction de droit commun à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à dix ans

Sur l'extension de la mesure dite MPRTR aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à 10 ans

35. L'article 3 de la proposition de loi qui fait l'objet de la troisième question posée par le Gouvernement repose sur le constat que la menace terroriste peut provenir d'individus qui n'ont jamais été condamnés pour ce type de faits et que le dispositif actuellement en vigueur ne permet pas de traiter convenablement la menace présentée par ces personnes, même lorsque leur lien avec l'idéologie terroriste est caractérisé et qu'elles présentent une dangerosité particulière. Le Conseil d'Etat estime que cette situation justifierait que soit élaboré un dispositif robuste et entouré de garanties suffisantes, permettant d'identifier les détenus présentant une particulière dangerosité et une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme devant bénéficier d'une prise en charge adaptée durant l'incarcération et d'une évaluation en vue de la mise en place d'une mesure de sureté en fin de peine.

36. Il constate toutefois que le dispositif proposé, faute de définir les éléments mentionnés en réponse à la question précédente, ne comporte pas les adaptations minimales permettant d'apprécier d'une part son applicabilité aux détenus de droit commun et d'autre part sa nécessité, sa proportionnalité et son adéquation à l'objectif recherché.

IV- Sur la question n°4 posée par le Gouvernement, sur l'article 5 de la proposition de loi relatif à l'extension de l'incrimination de l'apologie de terrorisme aux réseaux privés de communication

Sur le cadre juridique applicable

37. L'article 421-2-5 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, dispose que : « *Le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende./Les peines sont portées*

à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne./Lorsque les faits sont commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle ou de la communication au public en ligne, les dispositions particulières des lois qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables ».

Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution dans la mesure où d'une part elles définissaient de manière suffisamment précises l'infraction et son mode de réalisation, d'autre part, d'autre part respectaient les principes de nécessité et de proportionnalité des peines (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018).

38. La proposition de loi envisage de réprimer les mêmes faits lorsqu'ils sont commis sur des « *réseaux privés de communication assimilables à des services de communication au public en ligne* », qu'elle définit en recourant à plusieurs critères permettant cette assimilation (nature, conditions d'accès, nombre de personnes y accédant...).
39. La Chambre criminelle de la Cour de Cassation dans son avis du 23 novembre 2021 (n° 21-81.978, inédit) a estimé « *qu'un service de communication au public en ligne doit s'entendre comme tout service permettant la transmission de données numériques n'ayant pas un caractère de correspondance privée, mises à disposition du public ou de catégories de public* » (point 5) et « *qu'il est indifférent que les personnes qui ont accès à un tel service soient ou non liées entre elles par une communauté d'intérêts, la qualification du service dépendant non de la nature des relations entre elles au regard d'un propos en cause mais de l'accessibilité aux informations qui y sont mises à disposition* ». La Cour de cassation a par ailleurs jugé qu'une cour d'appel n'avait pas méconnu la loi en jugeant que la publicité d'une expression l ne suppose pas un nombre minimum d'auditeurs mais nécessite qu'une personne au moins ait entendu les propos (Cass, Crim., 19 juin 2018, n°17-87.087).
40. Le Conseil d'Etat en déduit que ni la nature des réseaux privés de communication, ni leurs conditions d'accès, ni le nombre des personnes y accédant, ni leur appartenance à une communauté d'intérêts ne permettent d'assimiler un réseau privé de communication à un service de communication au public en ligne et de définir ainsi une circonstance supplémentaire pour caractériser une infraction pour apologie du terrorisme complémentaire de celle d'ores et déjà prévue par l'article 421-2-5 du code pénal dans sa rédaction actuelle.
41. Le Conseil d'Etat observe que la rédaction retenue par la proposition de loi a pour conséquence de créer une nouvelle infraction, distincte de la provocation et de l'apologie du terrorisme et qu'elle fait référence au rang des éléments constitutifs de cette nouvelle infraction, à la notion de « *service de communication au public en ligne* ». Or le deuxième alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal érige en circonstance aggravante le fait de commettre une infraction par le moyen d'un « *service de communication au public en ligne* ».

Il en résulterait qu'un même élément de fait pourrait à la fois caractériser un élément constitutif de l'infraction et une circonstance aggravante, en méconnaissance tant d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation (Cass, Crim., 1^{er} mars 1995, Bull. n°92, 94-85.393 ; 21 octobre 1998, Bull n° 274, 98-83.843 ; 10 mai 2001 Bull. n° 116, 00-87.659) que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2014-448 QPC du 6 février 2015, cons. 7).

Le Conseil d'Etat considère donc que les dispositions de l'article 5 de la proposition de loi n'apportent pas d'élément constitutif d'une infraction distincte de celle d'ores et déjà incriminée par la rédaction actuelle de l'article 421-2-5 du code pénal. Il en déduit que par l'incertitude ainsi créée quant à la portée exacte des dispositions, ces dernières méconnaîtraient le principe de légalité des délits.

V- Sur la question n° 5 posée par le Gouvernement relative à la création, prévue par l'article 6 de la proposition de loi, d'un appel suspensif du ministre de l'intérieur en cas d'annulation d'une mesure de renouvellement de mesures individuelles de contrôles administratifs et de surveillance (MICAS)

42. L'article 6 de la proposition de loi instaure un appel suspensif ouvert, dans un délai de 48 heures, au ministre de l'intérieur en cas d'annulation par le juge administratif d'une mesure de renouvellement d'une MICAS, la cour administrative d'appel devant alors statuer en moins de 72 heures. D'après les indications données par le ministère de l'intérieur, pour être relativement rares, des cas sont survenus dans lesquels des personnes ont pu échapper à tout contrôle, pendant le délai s'écoulant entre l'annulation de la mesure de renouvellement de la MICAS par le jugement du tribunal administratif et l'annulation du jugement par la cour administrative d'appel, privant celui-ci de toute portée, ou ces personnes n'ont pu en être empêchées que par une surveillance mobilisant de très nombreux effectifs. Le Conseil d'Etat estime ainsi que l'objectif poursuivi est d'intérêt général.
43. Il note que si le Conseil constitutionnel, au regard de la portée des MICAS, a fait de leur stricte limitation dans le temps une exigence de conformité à la Constitution, il n'en a pas moins admis que des prolongations très limitées, inférieures en tout état de cause à sept jours, pour éviter toute exploitation de difficultés procédurales dans le seul but d'échapper au contrôle instauré, étaient légitimes (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021).

Il estime donc que si les délais prévus par la proposition de loi peuvent être retenus au regard de ces principes, la possibilité offerte à une simple décision administrative d'appel de faire obstacle en toutes circonstances à la force exécutoire des jugements apparaît plus fragile, au regard du principe d'effectivité du recours. En outre, il note que l'équilibre actuel de l'ensemble de la procédure repose sur une phase, devant le tribunal administratif, où un juge unique, sans conclusions d'un rapporteur public, statue dans des délais très brefs, alors que l'appel est jugé dans des délais plus longs par une formation collégiale après conclusions d'un rapporteur public.

Au regard de ces considérations, il considère qu'une meilleure conciliation avec ces principes, de l'intérêt général s'attachant aux objectifs poursuivis par la proposition de loi pourrait résulter de l'ouverture à l'administration de la faculté si elle assortit son appel d'une demande de sursis à exécution du jugement, que cette demande ait un effet suspensif limité à la période de temps strictement nécessaire au jugement de la demande de sursis. L'appel demeurerait ainsi jugé par une formation collégiale dans des délais courts mais moins contraints. La gravité du risque identifié par l'administration que l'intéressé se soustraie à tout contrôle alors qu'elle estime avoir de bons arguments pour obtenir la réformation du jugement attaqué pourrait la conduire si elle le juge utile, à demander, dans certains cas seulement, un sursis à exécution. Cette demande aurait un effet suspensif limité à la période d'appel (48 heures) puis à celle impartie pour juger la demande de sursis (72 heures). Ce mécanisme paraît répondre aux besoins exprimés et, plus limité dans son effet, mieux satisfaire aux exigences constitutionnelles.

VI-Sur la question n° 6 visant à réserver la possibilité de demander des changements de prénom ou de nom auprès de l'officier d'état civil aux seules personnes de nationalité française

Sur le cadre juridique applicable

44. Le Conseil d'Etat rappelle que le nom, élément majeur de l'état des personnes, est à la fois un droit de la personnalité extrapatrimonial et une « *institution de police* » (M. Planiol, Traité élémentaire de droit civil, t. I, Pichon, 5e éd., 1908, n° 398) qui permet l'individualisation et l'identification de la personne au sein de la société.
45. En tant que le nom se rattache à la vie privée et familiale des individus, la Cour européenne des droits de l'homme, sur les fondements des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a consacré un droit pour toute personne à en changer dans les limites que peut justifier l'intérêt public. (CEDH, n° 16212/90 du 22 février 1994, affaire *Burghartz c. Suisse*). Dans le cadre du contrôle de proportionnalité exercé, la Cour a cependant reconnu que « *des restrictions légales (...) peuvent se justifier afin d'assurer un enregistrement exact de la population ou de sauvegarder les moyens d'une identification personnelle et de relier à une famille les porteurs d'un nom donné.* » (CEDH, Cour (première section), n° 55216/08 du 11 octobre 2018, affaire *S.V. c. Italie*).

Le Conseil d'Etat estime qu'au regard de ce qui précède comme des autres exigences d'ordre constitutionnel ou conventionnel, il est loisible au législateur de limiter le droit au changement de nom pour poursuivre un objectif de protection de l'ordre public.

46. La loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 *relative au choix du nom issu de la filiation* a instauré à l'article 61-3-1 du code civil une nouvelle procédure permettant à toute personne majeure de demander directement auprès de l'officier d'état civil de son lieu de résidence ou dépositaire de son acte de naissance de changer son nom en vue de porter un autre nom issu de sa filiation ou d'adjoindre les noms des deux parents. Dans le cadre de cette procédure volontairement simplifiée, l'officier d'état civil n'a pas à vérifier le motif de la demande. L'officier d'état civil peut cependant, en cas de difficultés, saisir le procureur de la République qui peut s'opposer au changement, lequel ne peut intervenir qu'une fois dans la vie. Cette même loi a prévu à l'article 60 du code civil que toute personne peut demander à l'officier de l'état civil à changer de prénom et que la demande est remise à l'officier de l'état civil du lieu de résidence ou du lieu où l'acte de naissance a été dressé.

Sur la nécessité de restreindre l'accès à la procédure simplifiée de changement de nom et de prénom

47. Si depuis son entrée en vigueur, la nouvelle procédure de changement de nom est fortement sollicitée (puisque les demandes de changement de nom ont été multipliées par trois : environ 6000 demandes chaque mois toutes procédures confondues, selon les indications données par le Gouvernement), elle ne comporte aucune disposition permettant d'éviter que des personnes figurant sur plusieurs états civils ne disposent de noms différents. Or l'objectif de recherche et de poursuite des auteurs d'infractions ainsi que des impératifs de sécurité publique commandent d'éviter dans toute la mesure du possible que des individus disposent d'identités multiples, dont l'existence compromet notamment l'efficacité des traitements de données ayant des finalités de

préservation de l'ordre public ou de recherche des auteurs d'infractions. Selon le ministère de l'intérieur, ce sont environ une centaine de personnes par mois dont l'état civil ne correspond plus à celui figurant sur les fichiers de police.

48. Le Conseil d'Etat considère que l'objectif visant à éviter l'obtention d'identités multiples constitue un motif d'intérêt général pouvant justifier que la procédure simplifiée de changement de nom soit révisée.

Sur l'adoption du critère de la nationalité française pour justifier les restrictions apportées à la procédure simplifiée de changement de nom et de prénom

49. L'article 7 de la proposition de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat vise à réserver le bénéfice des procédures de changement de prénom et de nom mentionnées aux articles 60 et 61-3-1 du code civil aux personnes de nationalité française.

50. Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *la loi doit être la même pour tous* » et que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans un l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

Il estime, partant, que si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques ou réserver certains droits aux personnes de nationalité française, c'est à la condition que soient respectées les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Ces droits doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle et les droits et libertés tels que la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage et le droit de mener une vie familiale normale. (Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 et Conseil d'Etat statuant au contentieux, section, n°38230 et 332624, 18 janvier 2013, Association SOS Racisme).

51. Le Conseil d'Etat remarque, compte tenu du fait que le droit de l'état des personnes dépend de chaque pays, que tant les personnes de nationalité française, ou ayant plusieurs nationalités que les étrangers résidant en France peuvent figurer à des noms différents sur plusieurs actes d'états civils s'ils n'ont pas pris soin de faire transcrire les modifications de leur état civil à l'étranger devant un officier d'état civil français et s'ils ne sont pas couverts par des conventions internationales qui régissent leur situation. Au regard de l'objectif que le législateur s'est assigné, les étrangers et les nationaux ne sont donc pas placés dans une situation différente justifiant qu'ils soient traités différemment.

52. Le Conseil d'Etat estime donc que la restriction de l'accès à la procédure simplifiée de changement de prénom et de nom aux seuls nationaux serait contraire au principe d'égalité devant la loi.

53. Afin de répondre à l'objectif visé par les auteurs de la proposition de loi de restreindre les possibilités d'obtenir des identités différentes, le Conseil d'Etat rappelle que l'adoption de conventions internationales relatives à l'état des personnes peut permettre de résoudre certaines difficultés. Il note que la pratique actuelle (en application de la circulaire du 15 juin 2023 de présentation des dispositions issues de la loi du 2 mars 2022 précitée) des officiers d'état civil français saisi de la demande de changement de nom procédant à certaines vérifications dans les situations les plus à risque pourrait être érigée en obligation. Il pourrait notamment être rendu obligatoire de vérifier pour la personne qui ne possède pas un acte de naissance détenu par un officier d'état civil français de justifier être identifiée sur son acte de naissance étranger sous le même nom que celui qui fait l'objet de la demande.

S'agissant précisément de la procédure de changement de nom, la rédaction suivante, qui ne se heurterait pas aux mêmes obstacles que celle proposée, pourrait donc être envisagée :
« *Toute personne majeure dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français ou régulièrement transcrit sur l'état civil français, peut demander à l'officier de l'état civil de son lieu de résidence ou dépositaire de son acte de naissance son changement de nom en vue de porter l'un des noms prévus aux premier et dernier alinéas de l'article 311-21. Lorsque la personne dispose d'un acte de naissance à l'étranger, elle justifie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, auprès de ce dernier, être identifiée sur son acte de naissance étranger sous le même nom que celui qui fait l'objet de la demande* ».

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 25 septembre 2025.

**ANNEXE 2 :
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 410295 DU 18 DÉCEMBRE 2025 PORTANT SUR
DES AMENDEMENTS VISANT À REMÉDIER À LA CENSURE, PAR LE
CONSEIL CONSTITUTIONNEL, DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA
RÉTENTION**

**CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale**

**Séance du jeudi 18 décembre 2025
N° 410295**

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Le Conseil d'État a été saisi le 27 novembre 2025 par le Premier ministre d'une demande d'avis portant sur des amendements visant à remédier à la censure par le Conseil constitutionnel de dispositions relatives à la rétention administrative des étrangers faisant l'objet de mesures d'éloignement. Dans la perspective de l'examen prochain par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des risques d'attentat déposée par le député Charles Rodwell, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État, en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, sur la conformité aux normes supérieures des amendements qu'il envisage de déposer à cette occasion.

Le Gouvernement soulève les trois questions suivantes :

1. Par sa décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, le Conseil constitutionnel a censuré la modification de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui étendait les cas dans lesquels la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière peut, par dérogation, être portée à cent quatre-vingt jours voire, dans certaines hypothèses, deux cent dix jours.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, si le législateur avait poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, les dispositions censurées permettaient « *de maintenir un étranger en rétention pour une durée particulièrement longue sans prévoir qu'une telle mesure n'est possible qu'à titre exceptionnel* ». Il a souligné que ces dispositions s'appliquaient « *à l'étranger condamné à une peine d'interdiction du territoire, alors même que cette dernière peut être prononcée pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité, et que cette condamnation peut ne pas avoir un caractère définitif et ne pas être assortie de l'exécution provisoire* » ainsi qu'à « *l'étranger qui fait l'objet d'une condamnation définitive pour certains crimes et délits qu'elles énumèrent, sans même que l'administration ait à établir que le comportement de ce dernier, qui a exécuté sa peine, constitue une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public* ». Enfin, par un « *au demeurant* », il a relevé que ces dispositions étaient « *susceptibles de s'appliquer à des étrangers à l'encontre desquels la juridiction n'aurait pas estimé nécessaire de prononcer une peine d'interdiction du territoire* ».

Le Gouvernement entend, tout en tirant les conséquences de cette censure, présenter au Parlement, par voie d'amendement, de nouvelles dispositions permettant de prolonger la

rétention d'étrangers condamnés pénalement et présentant un haut degré de menace pour l'ordre public.

Dans ces conditions, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État sur un nouvel alinéa de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lequel pourrait par ailleurs être amendé pour porter à nouveau la durée maximale de la rétention à deux cent dix jours), qui serait ainsi rédigé :

« Le premier alinéa est également applicable à l'étranger qui a fait l'objet d'une décision d'éloignement et qui représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteintes aux personnes pénalement constatées dans le cadre d'une condamnation devenue définitive. »

Une telle disposition se heurterait-elle, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ?

2. Par une décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en « *prévoyant que l'étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision de justice est maintenu à la disposition de la justice pour une durée pouvant aller jusqu'à vingt-quatre heures avant l'appel du ministère public, sans que, dans ce délai, un magistrat du siège ne soit appelé à se prononcer sur le bien-fondé d'une telle mesure, les dispositions contestées portent une atteinte excessive à la liberté individuelle* ». Il a ainsi censuré, sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, les mots « *vingt-quatre heures* » figurant à la seconde phrase de l'article L. 743-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et a reporté au 1er octobre 2026 la date de prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité.

Afin de tirer les conséquences de cette censure, le Gouvernement envisage de déposer un amendement pour fixer à l'article L. 743-19 du code un nouveau délai maximal pendant lequel un étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision de justice est maintenu à disposition de la justice afin de permettre au ministère public de former un appel.

Le Gouvernement s'interroge ainsi sur les délais de maintien à disposition de la justice d'un étranger dont la rétention a pris fin qui seraient susceptibles de respecter les exigences de l'article 66 de la Constitution.

Par sa décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, le Conseil constitutionnel avait admis, s'agissant du maintien d'un étranger en zone d'attente en dépit d'une décision contraire du juge judiciaire, que la fixation du délai à dix heures ne méconnaissait pas les exigences découlant de l'article 66 de la Constitution. Il avait toutefois relevé qu'il « ne saurait être étendu au-delà ».

Dans ce cadre, et au regard des différences d'objet des régimes de maintien en zone d'attente et de placement en rétention, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État sur la question suivante : le délai de maintien à la disposition de la justice d'un étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision de justice peut-il excéder dix heures ? Pourrait-il, le cas échéant, être fixé à douze ou seize heures dans le respect des exigences découlant de l'article 66 de la Constitution ?

3. Par une décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a jugé que « *faute de déterminer les limites et conditions applicables à la réitération d'un placement en rétention, le législateur n'a pas prévu les garanties légales de nature à assurer une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles* » liées à la prévention des atteintes

à l'ordre public et au respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Il a, par conséquent, censuré l'article L. 741-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; il a toutefois reporté les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité au 1er novembre 2026 en prévoyant que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou, au plus tard, jusqu'à cette date, il revient au magistrat du siège du tribunal judiciaire, saisi d'un nouveau placement en rétention en vue de l'exécution d'une même décision d'éloignement, de contrôler si cette privation de liberté n'excède pas la rigueur nécessaire compte tenu des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet.

Afin de tirer les conséquences de cette censure, le Gouvernement envisage de déposer un amendement pour déterminer les conditions et limites dans lesquelles un étranger peut faire l'objet de plusieurs placements en rétention sur le fondement d'une même mesure d'éloignement.

Dans ce cadre, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État sur un nouvel article L. 741-7 qui serait ainsi rédigé :

« L'autorité administrative peut prendre une nouvelle décision de placement en vue de l'exécution de la même mesure si le comportement de l'étranger représente une menace pour l'ordre public, s'il s'est soustrait aux mesures de surveillance dont il faisait l'objet ou en cas de circonstances nouvelles, notamment lorsqu'il n'a pas respecté les conditions de son assignation à résidence.

« Cette décision, spécialement motivée, qui tient compte des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet, ne peut être prise avant l'expiration d'un délai de 48 heures à compter du terme d'un précédent placement. Toutefois, si ce précédent placement a pris fin en raison de la soustraction de l'étranger aux mesures de surveillance dont il faisait l'objet, l'autorité administrative peut décider d'un nouveau placement en rétention avant l'expiration de ce délai.

« Lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure mentionnée au 6°, au 7° ou au 8° de l'article L. 700-1, l'autorité administrative ne peut le placer en rétention en vue de l'exécution de la même mesure plus de six fois, et la durée cumulée de la rétention n'excède pas 540 jours.

« Dans tous les autres cas, le nombre maximal de placements en rétention sur le fondement de la même mesure est de quatre, et la durée cumulée de la rétention n'excède pas 360 jours. »

Ce dispositif se heurte-t-il, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ?

Le Conseil d'État, saisi de cette demande,

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 66 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 5 ;

La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour régulier ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code pénal ;

EST D'AVIS de répondre dans le sens des observations qui suivent :

I- Sur la question n° 1 relative à l'application à d'autres étrangers en situation irrégulière que ceux actuellement mentionnés à l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile de la possibilité d'un maintien en rétention administrative au-delà de 90 jours et pour une durée maximale de 210 jours sur le fondement d'une même mesure de placement en rétention.

1. Les articles L. 741-2, L. 742-1 et L. 742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoient que la prolongation d'une décision de placement en rétention administrative, prise par l'autorité administrative pour une durée de 96 heures, peut être décidée par l'autorité judiciaire pour une durée maximale de 26 jours, portant ainsi la durée totale de la rétention à 30 jours. L'article L. 742-4 du CESEDA liste les cas dans lesquels l'autorité judiciaire peut encore prolonger le maintien en rétention par périodes de 30 jours dans la limite de 90 jours. Par dérogation à cet article, l'article L. 742-6 du CESEDA permet à l'autorité judiciaire de prolonger cette rétention jusqu'à 180 jours, par périodes de 30 jours, pour les étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées. Aux termes de l'article L. 742-7 du même code, cette durée peut être portée par l'autorité judiciaire à 210 jours à titre exceptionnel.

2. Par une décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 742-6 du CESEDA dans leur rédaction issue de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive qui étendaient la possibilité d'un maintien en rétention jusqu'à 210 jours à de nouvelles catégories d'étrangers. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions méconnaissaient les exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 66 de la Constitution, aux motifs, d'abord, qu'elles ne prévoyaient pas qu'un tel allongement ne pouvait se faire qu'à titre exceptionnel, ensuite, qu'elles étendaient la possibilité d'une telle prolongation à tous les étrangers en situation irrégulière condamnés à une peine d'interdiction de territoire, laquelle peut être prononcée pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité, ne pas avoir de caractère définitif et ne pas être assortie de l'exécution provisoire, et enfin qu'elles s'appliquaient à tous les étrangers en situation irrégulière condamnés pour l'un des crimes et délits qu'elles énuméraient, sans que l'administration ait à établir que le comportement de l'étranger en cause constituait toujours une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public.

3. Le Gouvernement s'interroge sur la possibilité, dans le cadre fixé par cette décision, d'étendre l'application des dispositions des articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA aux étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement et dont le comportement représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteinte aux personnes pénalement constatés dans le cadre d'une condamnation devenue définitive.

Le Conseil d'État rappelle que le Conseil constitutionnel juge qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être

restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. L'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l'ordre public qui est une exigence de valeur constitutionnelle (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011).

Le Conseil constitutionnel juge toutefois que le placement en rétention d'un étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire doit respecter le principe, résultant de l'article 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit pas nécessaire. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties. Au nombre de celles-ci figure la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011).

4. Le Conseil d'État ajoute que le législateur doit également se conformer aux stipulations des conventions internationales qui garantissent la liberté individuelle, notamment l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux termes duquel : « 1. *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales (...) / f. s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours* ».

Par ailleurs, il rappelle que la rétention des étrangers faisant l'objet de mesures d'éloignement est soumise aux dispositions des articles 15 à 17 de la directive 2008/115/CE visée ci-dessus du 16 décembre 2008. L'article 15 détermine les conditions du placement et du maintien en rétention, en les liant à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement si celle-ci est effectivement entreprise et peut être exécutée, en plafonnant à six mois la durée de rétention, qui peut être prolongée de douze mois si les difficultés de l'éloignement (absence de coopération de la personne retenue, retard dans l'obtention auprès de son État d'origine des documents nécessaires) le justifient.

5. Au regard de l'ensemble des principes rappelés précédemment, le Conseil d'État estime que l'objectif du Gouvernement ne peut être atteint que si l'amendement qu'il envisage repose d'abord sur le caractère exceptionnel de la mesure de prolongation de placement en rétention, d'ores et déjà affirmé par l'article L. 742-7 du CESEDA et que la prolongation ne peut être décidée que si la personne a déjà fait l'objet d'une condamnation pénale définitive pour des faits d'une certaine gravité. Il considère que peuvent être regardées comme répondant à cette exigence de particulière gravité les atteintes aux personnes que le Gouvernement entend seules retenir parmi les sanctions pénales. Le Conseil d'État suggère de retenir le critère, déjà utilisé pour désigner les personnes qui peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion en application de l'article L. 631-1 du CESEDA par dérogation aux protections fixées à l'article L. 631-2 du même code, tenant à ce que la peine encourue soit d'au moins trois ans, qui assurerait une harmonisation des régimes tout en contribuant à mieux respecter les exigences posées par le Conseil constitutionnel.

Une fois constaté que la personne a fait l'objet d'une condamnation définitive pour ce type de faits, il reviendra à l'administration d'établir devant le juge la particulière gravité de la menace, qui doit, d'une part, être en lien avec les faits objets de la condamnation, et d'autre part avoir un caractère réel et actuel. Dans ces conditions, étant rappelé que la décision autorisant la

prolongation ne fait jamais obstacle à ce que la personne retenue puisse à tout moment saisir le juge pour demander qu'il soit mis fin à sa rétention si les conditions - procédure d'éloignement possible et effectivement en cours, caractère particulièrement grave, réel et actuel de la menace pour l'ordre public en lien avec une condamnation définitive prononcée pour des faits d'atteinte aux personnes pour lesquelles une peine d'au moins trois ans était encourue - cessent d'être réunies, le Conseil d'État estime que l'amendement envisagé ne se heurterait, ainsi complété, à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Le Conseil d'État note au surplus que la durée de rétention maximale de 210 jours à laquelle pourraient être soumis les étrangers concernés reste inférieure à la durée maximale de rétention de 18 mois que la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 autorise les États membres à mettre en œuvre dans certaines conditions.

II- Sur la question n° 2 relative à l'allongement de la durée de maintien à disposition de la justice d'un étranger à compter de la notification d'une décision judiciaire mettant fin à son placement en rétention.

6. Le Conseil d'État rappelle qu'il résulte des dispositions de l'article 66 de la Constitution qu'en principe, lorsqu'un magistrat du siège a, dans la plénitude des pouvoirs que lui confère son rôle de gardien de la liberté individuelle, décidé par une décision juridictionnelle qu'une personne doit être mise en liberté, il ne peut être fait obstacle à cette décision, fût-ce dans l'attente, le cas échéant, de celle du juge d'appel (décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025, point 7).

Il note toutefois que le législateur a prévu la possibilité de maintenir les étrangers en situation irrégulière à disposition de la justice après l'intervention d'une ordonnance du magistrat du siège du tribunal judiciaire mettant fin à leur maintien soit en zone d'attente (L. 342-11 du CESEDA), soit en rétention administrative (L. 743-19 du même code). Une telle exception au principe rappelé ci-dessus, qui a pour effet de prolonger le maintien en zone d'attente ou en rétention pendant la durée de mise à disposition, répond au besoin de donner au ministère public, si telle est son intention, le temps nécessaire pour former appel contre une telle décision, et éventuellement demander au premier président de la cour d'appel compétente, sur le fondement de l'article L. 743-22 du CESEDA, d'octroyer à cet appel un caractère suspensif. L'objectif est ainsi de garantir l'effet utile de cet appel.

7. Une telle possibilité a été admise par le Conseil constitutionnel, qui en contrôle néanmoins le caractère strictement proportionné à l'objectif poursuivi. Ainsi, il a d'abord admis la constitutionnalité de dispositions prévoyant le maintien à disposition en rétention pendant une durée de 6 heures (décision n° 2011-631 du 9 juin 2011, cons 31 à 33), puis de dispositions autorisant le maintien à disposition de la justice pendant une durée maximale de 10 heures après l'intervention d'une décision mettant fin au maintien en zone d'attente, en précisant toutefois que ce maintien ne pourrait être étendu au-delà de cette durée (décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, cons 57 à 59).

Il a, à l'inverse, censuré, avec effet différé au 1er octobre 2026, les dispositions de l'article L. 743-19 du CESEDA en ce qu'elles prévoient, dans leur rédaction issue de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, le maintien à disposition d'un étranger pendant les 24 heures qui suivent la notification d'une décision du juge des libertés et de la détention mettant fin à sa rétention (décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025). Depuis la date de cette décision et jusqu'au 1er octobre 2026, la durée de maintien à disposition est de 6 heures, durée la plus longue de maintien à disposition en rétention que le Conseil constitutionnel ait jugée conforme à la Constitution.

8. Le Conseil d'État note que la Cour européenne des droits de l'homme, saisie de situations particulières dans lesquelles une décision de remise en liberté a été exécutée avec retard, juge qu'« *il est inconcevable que, dans un État de droit, un individu demeure privé de sa liberté malgré l'existence d'une décision de justice ordonnant sa libération* » (8 avril 2004, *Assanidzé c./ Géorgie*, n° 71503/01, § 173). Si un certain délai pour l'exécution d'une décision de remise en liberté d'un détenu est admissible, et souvent inévitable, les autorités nationales doivent s'efforcer de le réduire au minimum et les formalités administratives associées à la mise en liberté ne sauraient justifier un retard de plus de quelques heures (22 mars 1995, *Quinn c./ France*, n° 18580/91, concernant un retard de onze heures dans l'exécution d'une décision ordonnant de libérer le requérant « *sur-le-champ* »).

9. Le Conseil d'État souligne en premier lieu que le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la constitutionnalité d'un délai de maintien à disposition de la justice de 10 heures pour les étrangers placés en rétention administrative. Toutefois, au regard de la grande proximité du régime de maintien en zone d'attente et de celui de la rétention, notamment au regard de la privation de liberté qu'ils entraînent, mais aussi des contraintes similaires qui pèsent sur le parquet lorsqu'il souhaite faire appel, le Conseil d'État estime qu'un maintien à disposition de la justice pendant 10 heures à compter de la notification de la décision mettant fin à la rétention d'un étranger ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

En second lieu, s'agissant de la possibilité de porter cette durée au-delà de 10 heures pour les personnes placées en rétention, à 12, voire 16 heures, le Conseil d'État estime qu'aucune des différences, au demeurant ténues, entre le régime de maintien en zone d'attente et celui de la rétention administrative n'est de nature à permettre de considérer qu'un délai supérieur à 10 heures serait admissible au regard des exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 66 de la Constitution, alors que le Conseil constitutionnel a jugé que ce délai ne saurait être allongé au-delà de 10 heures en cas de maintien en zone d'attente sans méconnaître les mêmes exigences. Le Conseil d'État considère également que la circonstance que les étrangers concernés soient entrés et se soient maintenus irrégulièrement sur le territoire français et qu'ils présentent une menace à l'ordre public ne pourrait, au regard des exigences constitutionnelles, justifier une prolongation généralisée du maintien à disposition de la justice de l'ensemble des étrangers faisant l'objet d'une décision de fin de placement en rétention. Le Conseil d'État note d'ailleurs que le Gouvernement n'a pas fait état, lors des travaux sur la demande d'avis, de cas dans lesquels la durée de 10 heures aurait pu aboutir à priver le parquet de la possibilité de relever appel.

10. Le Conseil d'État souligne que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 12 septembre 2025 citée au point 7, a jugé excessive la durée du maintien en rétention, portée à 24 heures, en raison de l'absence d'intervention d'un juge. Toutefois, il note la très grande difficulté de créer un dispositif par lequel un juge de la liberté et de la détention interviendrait immédiatement après une décision d'un premier juge mettant fin à la rétention, pour se prononcer sur la décision de maintien à disposition, dans un délai utile pour que la mise à disposition puisse s'interrompre avant l'expiration du délai prévu par la loi tout en donnant suffisamment de garanties procédurales. Au demeurant, le Gouvernement n'envisage pas un tel dispositif.

Le Conseil d'État ajoute qu'un mécanisme par lequel le juge mettant fin à la rétention pourrait accorder un différé de 24 heures à l'exécution de sa décision pour faciliter l'appel du parquet ne se heurterait pas aux mêmes difficultés, pas plus que le principe d'un tel différé que le juge mettant fin à la rétention pourrait empêcher en ordonnant l'exécution immédiate de son

jugement Il revient au Gouvernement d'apprécier l'intérêt d'un tel dispositif, qui assurerait une meilleure prise en compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

III- Sur la question n° 3 relative au régime des décisions de placement en rétention réitérées prises sur le fondement d'une même décision d'éloignement.

11. L'article L. 741-7 du CESEDA fixe une règle de délai minimum entre deux décisions de placement en rétention d'un étranger en situation irrégulière prises par l'autorité administrative sur le fondement d'une même décision d'éloignement.

Par sa décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de cet article contraires à la Constitution, avec effet différé au 1er novembre 2026. En effet, s'il a admis que l'objectif de sauvegarde de l'ordre public est de nature à justifier que l'administration soit autorisée à réitérer le placement en rétention d'un étranger sur le fondement d'une même décision d'éloignement, il a jugé que ces dispositions méconnaissent les exigences de l'article 66 de la Constitution, en tant que, d'une part, elles ne prévoient pas de limite au nombre de placements en rétention administrative que l'autorité administrative peut décider sur le fondement d'une même décision d'éloignement ni de durée totale cumulée de rétention pour des placements successifs, et, d'autre part, chacun des placements réitérés au titre de la même décision d'éloignement se trouve soumis aux mêmes conditions qu'un premier placement en rétention.

Le Gouvernement, tirant les conséquences de cette décision, entend bâtir un cadre juridique pour les placements en rétention réitérés sur le fondement d'une même décision d'éloignement, conforme à la Constitution et permettant une durée cumulée la plus longue possible, jusqu'à 18 mois dans certains cas.

12. Le Conseil d'État note que la Cour européenne des droits de l'homme juge que le paragraphe 1 de l'article de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'oblige pas les États à fixer une durée maximale de rétention en attendant l'expulsion ou le contrôle judiciaire automatique de la rétention des étrangers. Le respect de délais en droit interne ne garantit pas en lui-même le respect par le système de rétention des étrangers des exigences du paragraphe 1 de l'article de la Convention (19 août 2016, *J.N. c./ Royaume-Uni*, n° 37289/12). L'existence ou l'absence de délai fixes doit être examinée à l'aune du système de rétention dans son ensemble, en tenant compte des faits particuliers de chaque espèce, et même lorsqu'un individu est resté en rétention pendant une durée indéterminée, la nécessité de garanties procédurales est déterminante (*Lazar c./ Roumanie*, n° 20183/21, 23 septembre 2024).

Le Conseil d'État rappelle toutefois que la durée maximale de rétention est encadrée par la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 qui autorise les États membres à fixer une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois.

13. Il relève que le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la durée maximale de rétention cumulée pour la mise en œuvre d'une même décision d'éloignement. Il a, en revanche, déclaré contraires à la Constitution des dispositions qui permettaient, du fait d'une prolongation d'une mesure de placement en rétention de 12 mois, de maintenir en rétention pendant 18 mois des étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une peine d'interdiction de territoire pour des actes de terrorisme ou d'une mesure d'expulsion pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011).

14. Au-delà de la question de la durée maximale de rétention cumulée envisagée, qui n'est pas une garantie procédurale en soi, et eu égard au caractère exceptionnel que doit revêtir le placement en rétention a fortiori pour de longues durées, le Conseil d'État estime que la constitutionnalité et la conventionnalité du dispositif dépendent étroitement des garanties dont le régime de la rétention s'accompagne afin d'assurer qu'il peut y être mis fin à tout moment si les conditions le justifiant ne sont plus remplies, et ce dès la première heure de rétention, a fortiori au fur et à mesure que la durée cumulée s'accroît.

De ce fait, il estime que la constitutionnalité et la conventionnalité d'un dispositif tel qu'envisagé, qui prévoit une durée de rétention cumulée d'au moins six mois, sont subordonnées, d'une part, à une limitation des motifs qui ouvrent la voie à ces placements successifs, et d'autre part, à ce que le régime de ces placements comporte des garanties renforcées à mesure que la durée de rétention cumulée s'allonge, notamment par une intervention régulière de l'autorité judiciaire.

15. Le Conseil d'État note, en premier lieu, que les dispositions envisagées ouvrent la possibilité de placer plusieurs fois en rétention sur le fondement d'une même mesure d'éloignement des étrangers en situation irrégulière qui présentent une menace pour l'ordre public, se sont soustraits à leur placement en rétention ou n'ont pas respecté une mesure d'assignation à résidence. Le Conseil d'État relève que ces critères devraient permettre de réitérer le placement en rétention de la majorité des étrangers ayant fait l'objet d'un placement initial. S'il estime que le choix de ces critères ne soulève pas d'objections d'ordre constitutionnel ou conventionnel, il estime en revanche nécessaire de préciser qu'ils sont appréciés à la date à laquelle l'administration prend une nouvelle décision de placement, à la lumière d'éléments actualisés, et non des seuls éléments qui ont justifié un placement en rétention antérieur. Il suggère, de ce fait, de prévoir que l'étranger doit « *toujours* » représenter une menace pour l'ordre public et que la décision d'assignation à résidence à laquelle il s'est soustrait est postérieure à son dernier placement en rétention.

Sous cette réserve et parce que les dispositions envisagées exigent que l'étranger ait été à nouveau interpellé pour prendre une nouvelle décision de placement en rétention, le Conseil d'État estime que le raccourcissement envisagé de la durée minimale entre deux placements en rétention à 48 heures, et dans certains cas sans délai, n'a ni pour objet ni pour effet de faciliter des placements successifs en rétention qui auraient les mêmes effets que la prolongation d'une unique mesure, pour une durée plus longue. Ces dispositions n'appellent donc pas de réserves à cet égard.

16. En second lieu, le Conseil d'État rappelle que la rétention administrative est un régime de privation de liberté qui n'est pas la conséquence d'une condamnation par l'autorité judiciaire, mais du maintien irrégulier d'un étranger sur le territoire français et dans l'objectif de procéder à son éloignement. Il estime de ce fait qu'à mesure que la durée de rétention, cumulée ou non, s'allonge, les garanties qui l'entourent doivent être renforcées. Une telle exigence découle tant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelée au point 12 que de celle, rappelée au point 4 fixée par la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008, transposée en droit interne notamment à l'article L. 742-6 du CESEDA et par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 30 novembre 2009, aff. C-357/09 PPU), de l'existence d'une perspective raisonnable d'éloignement pour poursuivre la rétention, dès lors que l'écoulement du temps, *a fortiori* sur des longues périodes, est susceptible de faire évoluer l'appréciation portée sur l'existence d'une telle perspective.

En conséquence, le Conseil d'État estime d'abord nécessaire de limiter la durée maximale de rétention pour chaque décision de placement en rétention à partir d'un certain nombre de décisions de placement prises sur le fondement d'une même décision d'éloignement. Il estime ainsi qu'une limitation de la durée d'une mesure de placement à 90 jours pour la deuxième décision de placement, comme pour la première, puis à 60 jours pour les suivantes est de nature à renforcer la constitutionnalité du dispositif. Ces dispositions pourraient toutefois ménager une exception pour les étrangers pouvant faire l'objet des prolongations prévues à l'articles L. 742-6 du CESEDA.

Le Conseil d'État relève également que les dispositions envisagées prévoient que les décisions de placement en rétention autres que la décision initiale sont spécialement motivées et tiennent compte des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet. Il considère que cette précision est nécessaire afin que l'autorité administrative s'assure que la durée maximale cumulée de rétention n'est pas atteinte, que la décision de placement en rétention est proportionnée et qu'il existe encore une perspective raisonnable d'éloignement, appréciée notamment à la lumière du temps déjà écoulé pour tenter d'y procéder. Pour les mêmes raisons, il estime nécessaire de prévoir que le juge des libertés et de la détention, lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision de placement en rétention ou d'une demande de prolongation, tient également compte de cette durée cumulée.

17. Sous les réserves exposées précédemment, le Conseil d'État estime que des dispositions qui limitent à 360 jours la durée cumulée maximale de placement en rétention et à cinq le nombre de décisions de placement en rétention pouvant être prises sur le fondement d'une même décision d'éloignement ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

Il estime, en revanche, que la constitutionnalité d'une durée de rétention cumulée supérieure à 360 jours et qui pourrait aller jusqu'à la limite de 18 mois fixée par la directive 2008/115/CE citée précédemment est conditionnée, outre les garanties rappelées aux points 15 et 16, à une stricte limitation du périmètre des étrangers pouvant en faire l'objet.

Il considère à cet égard que la menace que l'étranger représente pour l'ordre public est la seule circonstance de nature à justifier les durées de rétention les plus longues et exorbitantes du droit commun. En aucun cas la durée de validité d'une mesure d'éloignement, qu'elle soit de nature administrative ou judiciaire, ne saurait justifier par elle-même un allongement de la durée de placement en rétention, cumulée ou non, puisqu'elle n'est pas toujours, en l'état du droit, fonction de la gravité de la menace que l'intéressé représente. En conséquence, le Conseil d'État estime que des durées de rétention cumulées supérieures à 360 jours ne sauraient concerner d'autres étrangers que ceux qui représentent les menaces les plus graves pour l'ordre public, à l'instar de ceux visés par les dispositions des articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA, sans méconnaître les exigences qui découlent de l'article 66 de la Constitution.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du jeudi 18 décembre 2025.