

FRANCIA***Conseil constitutionnel*, decisione n. 2017-691 QPC del 16 febbraio 2018, *M. Farouk B.*, sulle misure amministrative di soggiorno obbligato adottate nell'ambito della lotta al terrorismo**

19/02/2018

Il *Conseil constitutionnel* è stato adito dal *Conseil d'État*, che ha sollevato una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto gli artt. da L. 228-1 a L. 228-7 del Codice della sicurezza interna¹, come modificati dalla legge n. 2017-1510 del 30 ottobre 2017 sul rafforzamento della sicurezza interna e sulla lotta al terrorismo. Tale legge è entrata in vigore il 1° novembre 2017, proprio alla fine del periodo in cui era stato dichiarato lo stato di urgenza.

Le disposizioni contestate autorizzano il ministro dell'Interno, ai fini della lotta al terrorismo, ad adottare specifiche misure di sorveglianza nei confronti di persone per le quali esistano fondati motivi di ritenere che il loro comportamento costituisca una minaccia particolarmente grave per la sicurezza e l'ordine pubblico. Nello specifico, tali disposizioni conferiscono al prefetto la possibilità di obbligare le persone individuate a soggiornare in un perimetro geografico determinato, di presentarsi periodicamente ai servizi di polizia o di dichiarare il proprio luogo di residenza nonché qualunque suo cambiamento.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* sosteneva che, visto che le misure di soggiorno obbligato previste dalle disposizioni contestate sono analoghe a quelle sancite dall'art. 6 della legge n. 55-385 del 3 aprile 1955 sullo stato di urgenza, il legislatore avrebbe dovuto prevedere disposizioni transitorie in favore delle persone che fossero già state sottoposte a tali misure nell'ambito della legislazione previgente e, quindi, suscettibili di essere nuovamente sottoposte all'obbligo di soggiorno in applicazione dell'art. L. 282-2 del Codice della sicurezza interna. Si sosteneva anche che, non avendo esercitato pienamente le proprie competenze, il legislatore avesse, a causa di questa "incompetenza negativa", leso la libertà di circolazione ed avesse definito le condizioni di applicazione della misura di soggiorno obbligato in maniera insufficiente, violando, quindi, oltre alle norme costituzionali relative alla propria competenza, la libertà di circolazione, il diritto al rispetto della vita privata e familiare ed il diritto ad un ricorso effettivo.

¹ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017691QPC2017691qpc.pdf>, il relativo comunicato stampa alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2018/2017-691-qpc/communique-de-presse.150735.html>, ed il commento della decisione alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2018/2017-691-qpc/commentaire.150740.html>.

Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato sia sull'ambito di applicazione della misura contestata (il soggiorno obbligato) che sulle garanzie previste per la sua applicazione.

Sull'ambito di applicazione della misura contestata, il *Conseil* ha sottolineato che una persona può essere sottoposta ad una misura di soggiorno obbligato solo per prevenire la commissione di un atto terroristico. Il Ministro dell'interno può adottare tale decisione a due condizioni. Deve stabilire, per un verso, che esistano fondati motivi per ritenere che la condotta di una persona sottoposta a soggiorno obbligato costituisca una minaccia particolarmente grave per la sicurezza e l'ordine pubblico e, per l'altro verso, deve provare che tale persona si relazioni, in maniera abituale, con persone o con organizzazioni che incitano, facilitano o partecipano ad atti terroristici, o sostenga, diffonda o aderisca a tesi che incitano alla commissione di tali atti o che ne facciano l'apologia.

Per quanto riguarda le garanzie in presenza delle quali devono essere applicate le misure di soggiorno obbligato, il *Conseil* ha ricordato che il perimetro di applicazione del soggiorno obbligato non può essere inferiore al territorio comunale, che l'irrogazione di tale limitazione deve permettere all'interessato di avere una vita familiare normale e che l'obbligo di presentarsi periodicamente ai servizi di polizia non può essere superiore ad una volta al giorno.

Si è poi pronunciato sulla durata della misura di soggiorno obbligato, la quale può essere applicata per tre mesi, prorogabili per altri tre mesi, emettendo una riserva di interpretazione. Dopo aver evidenziato che, oltre i sei mesi, la proroga delle misure individuali di sorveglianza deve essere subordinata all'insorgere di nuovi elementi o di elementi ulteriori rispetto a quelli che hanno fondato l'adozione delle prime misure di sorveglianza e che tali misure non possono eccedere i dodici mesi, il *Conseil* ha stabilito che, tenuto conto della severità di tali misure, qualora eccedessero, in maniera continua o meno, una durata totale di dodici mesi, violerebbero la libertà di circolare ed il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Infine, il *Conseil* ha censurato alcune disposizioni relative alle modalità di impugnazione, dinanzi al giudice amministrativo, della misura del soggiorno obbligato o della sua proroga. Tale misura può essere impugnata, entro 48 ore dalla sua notifica, davanti al *juge des référés*, ed entro un mese davanti al giudice amministrativo ordinario (il cd. *recours pour excès de pouvoir*). Per quanto riguarda il *recours pour excès de pouvoir*, il *Conseil* ha stabilito che, tenuto conto della violazione dei diritti della persona sottoposta alla misura del soggiorno obbligato, non si può limitare ad un mese il termine entro il quale l'interessato può chiedere l'annullamento di tale misura, lasciando poi al giudice un termine di due mesi per pronunciarsi. Così disponendo, il legislatore ha operato una conciliazione manifestamente squilibrata tra le esigenze costituzionali precitate e l'obiettivo di valore costituzionale di prevenzione della violazione dell'ordine pubblico. Ha quindi dichiarato l'inciso "*nel termine di un mese*" incostituzionale ed ha stabilito che il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo impone che il giudice amministrativo sia tenuto a pronunciarsi sulla richiesta di annullamento della misura in termini brevi.

Per quanto riguarda, invece, la procedura di *référé*, il *Conseil constitutionnel* ha sottolineato che il controllo effettuato dal giudice dei *référés* è limitato ai casi di violazioni gravi e di illegalità manifeste. Ha quindi rilevato che, permettendo che la misura contestata dinanzi al giudice

amministrativo (soggiorno obbligato) sia prorogata oltre i tre mesi senza che un giudice si sia previamente pronunciato su richiesta della persona in causa, sulla regolarità e sulla fondatezza della decisione di proroga, il legislatore ha operato, anche in questo caso, una conciliazione manifestamente squilibrata tra le esigenze costituzionali precitate e l'obiettivo di valore costituzionale di prevenzione della violazione dell'ordine pubblico. Di conseguenza, il *Conseil* ha dichiarato l'inciso “*sul fondamento dell'art. L. 521-2 del codice di giustizia amministrativa*” contrario alla Costituzione.

Ancora, il *Conseil* ha considerato che il fatto che una persona possa essere successivamente sottoposta ad una misura di soggiorno obbligato adottata, dapprima, in applicazione della legge sullo stato di urgenza, e, successivamente, in applicazione delle disposizioni contestate, non impone al legislatore di prevedere misure transitorie destinate a tener conto di tale successione normativa. Ha quindi rigettato la doglianza fondata sul fatto che il legislatore non avesse esercitato pienamente le proprie competenze (c.d. incompetenza negativa).

In definitiva, il *Conseil constitutionnel* ha, quindi, censurato solo parzialmente le disposizioni contestate ed emesso una riserva di interpretazione. Per le disposizioni dichiarate contrarie alla Costituzione, l'applicazione immediata di tale declaratoria avrebbe conseguenze manifestamente eccessive, in quanto la natura sospensiva del ricorso unita al fatto che nessun termine sia stato dato al giudice per rendere la propria decisione potrebbe impedire l'esecuzione della decisione di rinnovo in tempi utili; il *Conseil* ha quindi differito gli effetti della declaratoria al 1° ottobre 2018.

Per le restanti disposizioni, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che, adottandole, il legislatore ha perseguito l'obiettivo di lotta al terrorismo, il quale rientra nell'obiettivo di valore costituzionale di prevenzione della violazione dell'ordine pubblico e che ha definito con precisione le condizioni necessarie all'attuazione di una misura di soggiorno obbligato, limitando il loro campo di applicazione a persone sospettate di presentare una minaccia particolarmente grave per l'ordine pubblico.

Céline Torrisi