

Une validation sinueuse de l'assignation à résidence en état d'urgence doublée d'un appel renforcé au contrôle du juge administratif état d'urgence (Loi du 3 avril 1955)

Selim Degirmenci



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/1763>

DOI : 10.4000/revdh.1763

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Selim Degirmenci, « Une validation sinueuse de l'assignation à résidence en état d'urgence doublée d'un appel renforcé au contrôle du juge administratif », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 31 décembre 2015, consulté le 24 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1763> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.1763>

Ce document a été généré automatiquement le 24 janvier 2022.

Tous droits réservés

Une validation sinueuse de l'assignation à résidence en état d'urgence doublée d'un appel renforcé au contrôle du juge administratif

état d'urgence (Loi du 3 avril 1955)

Selim Degirmenci

- 1 En un peu moins de deux semaines, les plus hautes instances juridictionnelles et consultatives françaises ont été mobilisées afin d'apporter des précisions sur l'encadrement juridique du statut et du régime actuel de l'état d'urgence ainsi que sur de futures évolutions normatives pouvant l'affecter.
- 2 L'état d'urgence déclaré, dans un premier temps, à compter du 14 novembre 2015, par décret délibéré en Conseil des ministres¹ a fait l'objet d'une prorogation de trois mois ainsi que d'une modification en plusieurs points de son régime - notamment sur la question de l'assignation à résidence ici étudiée - par une seule et même loi : la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions. Aussi, le Conseil d'Etat, qui avait rendu un avis sur le projet de loi relative à la prorogation et à la « modernisation »² de l'état d'urgence³, a été amené à poursuivre sa réflexion sur la question d'une constitutionnalisation du recours à l'état d'urgence⁴ d'une part, ainsi que sur la possibilité de mettre en place une assignation à résidence hors état d'urgence dans l'hypothèse d'individus « radicalisés et présentant des indices de dangerosité »⁵, d'autre part.
- 3 Parallèlement à ce contexte de foisonnement du travail consultatif, la Haute juridiction administrative a été saisie en appel de plusieurs ordonnances de référé-liberté qui, toutes, ont refusé de faire droit à des demandes de suspension des effets de l'assignation à résidence en cause⁶. C'est à l'occasion de l'un de ces recours⁷ qu'une

question prioritaire de constitutionnalité a été posée par un requérant assigné à résidence pendant la durée de la COP21. Cette question portait sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015. Le requérant arguait d'une atteinte injustifiée à la liberté d'aller et de venir, au droit de mener une vie familiale normale, à la liberté de réunion et de manifestation, d'une incompétence négative du législateur et, d'une méconnaissance de l'article 66 de la Constitution.

- 4 Saisi le 11 décembre 2015 de cette QPC, le Conseil constitutionnel y apporte une réponse dès le 22 décembre 2015⁸ après une audience publique en date du 17 décembre 2015. Il reformule tout d'abord la question posée en la limitant aux neufs premiers alinéas de l'article 6 de la loi de 1955 modifiée - et non pas à l'intégralité de cet article - puisque le dernier alinéa était relatif à la possibilité d'un placement sous surveillance électronique mobile, possibilité qui ne concernait pas le présent litige.
- 5 Le Conseil constitutionnel répond à la question posée avec une insistance plus ou moins marquée selon les griefs avancés avant de conclure à la conformité de l'actuel régime de l'assignation à résidence, au sens de la loi de 1955, aux droits et libertés constitutionnels.
- 6 Pour y parvenir, les Sages de la rue Montpensier s'attachent à montrer en quoi l'assignation à résidence prévue par la loi de 1955 n'entre « en principe » pas dans le champ d'application de l'article 66 de la Constitution garantissant le monopole de l'intervention d'un juge judiciaire en matière de privation de liberté (1°). A ce postulat non dénué de toutes réserves, succède la validation du caractère proportionné de la mesure d'assignation à résidence au regard de la liberté d'aller et de venir et des exigences découlant de l'article 34 de la Constitution (2°). Enfin, la présente décision constitue une adresse forte à l'attention des juges administratifs afin que ceux-ci veillent à ce que les mesures d'assignation à résidence ne débordent pas du lit de l'Etat de droit (3°).

1°/- L'exclusion de principe de l'assignation à résidence de la garantie conférée par l'article 66 de la Constitution

- 7 Après avoir rappelé le champ de l'*habeas corpus* à la française prévue à l'article 66 de la Constitution (A), le Conseil constitutionnel constate l'inopérance de cette disposition établie notamment au regard de mécanismes semblables constitutionnellement et conventionnellement avalisés (B). Il n'en va autrement que lorsque la mesure de sûreté tend à s'analyser en privation de liberté, auquel cas l'article 66 précité trouve à s'appliquer (C).

A - Le rappel du champ de la garantie instituée par l'article 66 de la Constitution : Une distinction constante entre mesure « privative » de liberté et mesure « restrictive » de liberté

- 8 L'article 66 de la Constitution et le principe selon lequel l'autorité judiciaire, « *gardienne de la liberté individuelle* », est exclusivement⁹ compétente pour empêcher toute

arrestation ou détention arbitraire sont rappelés ; de même que l'office du juge judiciaire qui doit veiller à ce que les « *atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis* » (considérant n° 4).

- 9 A cet égard, le commentaire de la décision renvoie à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel au terme de laquelle la garantie conférée par l'article 66 de la Constitution ne s'applique qu'en cas de « privation » de liberté¹⁰, complétée par une autre jurisprudence en vertu de laquelle, en matière de police administrative, le juge administratif est compétent pour se prononcer sur les mesures prises en matière de prévention des atteintes à l'ordre public¹¹. Cette dernière considération a reçu une consécration appuyée à travers la loi du 3 avril 1955 modifiée, dans la mesure où son article 14-1 dispose bien de la compétence du juge administratif pour toute mesure administrative édictée sur le fondement de cette loi¹².
- 10 A ce stade, le considérant n° 5 de sa décision permet au Conseil constitutionnel d'énumérer les différentes conditions de mise en œuvre d'une mesure d'assignation à résidence : la personne doit résider dans la zone fixée par le décret déclarant l'état d'urgence ; il doit exister à son égard « *des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* », exigence faisant ressortir le caractère de « *police administrative* » de la mesure selon le Conseil constitutionnel ; l'assigné doit pouvoir résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération - on suppose que cette exigence vise à ce que l'assigné jouisse des commodités minimales à même de garantir un quotidien décent ; enfin, une telle mesure ne peut avoir pour effet de créer des camps où seraient détenues les personnes assignées à résidence - cette dernière exigence incite donc à un examen circonstancié et une mise en œuvre individualisée d'une telle mesure. Au total, le Conseil constitutionnel déduit de cet encadrement¹³ que tant par leur objet que par leur portée, les dispositions précitées ne comportent pas de privation de liberté et donc n'impliquent « *a priori* » aucune intervention d'un juge judiciaire.

B - L'inopérance de l'article 66 établie au regard de mécanismes semblables constitutionnellement et conventionnellement avalisés

- 11 Après avoir relevé l'inopérance de l'article 66 de la Constitution constatée par le Conseil constitutionnel, la lecture du commentaire de la décision suggère que la compréhension d'une telle solution ne s'épuise pas dans l'énumération des conditions de mise en œuvre d'une mesure d'assignation à résidence, mais qu'elle trouve sa source également dans la comparaison avec des mesures semblables constitutionnellement et conventionnellement avalisés.
- 12 Ainsi, il est indiqué que la jurisprudence constitutionnelle était déjà prédisposée à analyser une mesure d'assignation à résidence - au sens de la loi de 1955 - comme une simple mesure restrictive de liberté - participant de l'exercice de prérogatives de police administrative. L'exemple donné est celui de l'assignation à résidence en droit des étrangers - hypothèse dans laquelle le Conseil constitutionnel n'a pas vu de mesure privative de liberté¹⁴. Le commentaire poursuit en soumettant une autre hypothèse ne pouvant être qualifiée de privation de liberté au sens de l'article 66 de la Constitution : la sanction de mise à l'arrêt édictée dans le cadre du contentieux disciplinaire militaire¹⁵. Il pourrait être rétorqué à cette comparaison que, dans le cadre de ces deux hypothèses, la mesure restrictive de liberté a une fin tangible : le retour de l'étranger

en situation irrégulière dans son pays d'origine ou la sanction d'un manquement avéré à la discipline militaire. Tandis que dans le cas de l'assignation à résidence au sens de la loi de 1955, il est question de supputations, d'allégations d'un comportement risqué au regard de l'exigence de la préservation de l'ordre et la sécurité publics - autrement dit d'une finalité purement hypothétique.

- 13 Dans un second temps, le commentaire opère un renvoi à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui distingue également entre mesure « privative » de liberté et mesure « restrictive » de liberté. Dans la première hypothèse, c'est l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CSDHFLF) qui s'applique et qui requiert des garanties renforcées à même d'éviter toute détention ou arrestation arbitraire en violation de la liberté individuelle. Dans la seconde hypothèse, c'est l'article 3 du protocole n° 4 à la Convention qui s'applique lorsque la liberté d'aller et de venir est restreinte et qui requiert notamment que toute restriction soit dûment justifiée. Cette distinction posée, le commentaire fournit des illustrations jurisprudentielles relevant tantôt de la première catégorie¹⁶, tantôt de la seconde¹⁷.
- 14 Il est également pris appui, dans le commentaire, sur la décision de renvoi de la QPC dans laquelle le Conseil d'Etat a estimé que « *compte tenu de sa durée et de ses modalités d'exécution* », une mesure d'assignation à résidence au sens de la loi de 1955 ne constitue pas une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la CSDHFLF d'une part et, qu'elle n'est pas manifestement incompatible avec les stipulations de l'article 2 du protocole n° 4 à cette même Convention¹⁸.
- 15 En définitive, le commentaire estime que l'analyse de la Cour de Strasbourg sur la distinction entre mesure privative et mesure restrictive de liberté est « *très voisine* » de celle retenue par le Conseil constitutionnel. Il peut être toutefois noter que dans chacune des affaires soumises devant la juridiction strasbourgeoise, il était question de mesure s'inscrivant dans le cadre de procédures pénales - avec toutes les garanties que cela peut comporter - et non des mesures de police administrative. En outre, l'exigence européenne d'un examen circonstancié *in concreto* et individualisé manque d'être souligné par le commentaire alors que la Cour n'a de cesse rappeler que pour déterminer si un individu est « *privé* » de sa liberté, il faut « *partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée* »¹⁹.

C - Le basculement possible d'une mesure restrictive de liberté à une mesure privative de liberté en cas d'astreinte domiciliaire « trop contraignante » (plus de 12 heures)

- 16 Si l'assignation à résidence au sens de la loi de 1955 est qualifiée par le juge constitutionnel de mesure restrictive de liberté, cette qualification ne vaut qu'« *a priori* », qu'« *en principe* », ainsi que le suggère le commentaire de la décision²⁰ mais surtout le considérant n° 6 de la décision ici commentée.
- 17 En effet, le Conseil constitutionnel se penche sur une obligation particulière qui peut être²¹ édictée en complément d'une assignation à résidence prise à l'endroit d'une personne : l'obligation d'une astreinte domiciliaire pendant un laps de temps déterminé.
- 18 En effet, la loi du 3 avril 1955 modifiée a prévu que l'assignation à résidence pouvait être assortie de différentes obligations complémentaires fixées également par le

ministre de l'intérieur. Il en va ainsi de l'obligation de se présenter aux services de police ou unités de gendarmerie dans la limite de trois présentations par jour - autrement appelée « obligation de pointage », de la remise à ces services de son passeport ou de tout autre document d'identité, de l'interdiction d'entrer en relation avec d'autres individus à l'égard desquels il existe également des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Enfin, le ministre de l'intérieur peut assortir l'assignation à résidence visant une personne d'une astreinte à rester dans son lieu d'habitation pendant une plage horaire qu'il fixe dans la limite de 12 heures sur 24 heures²².

- 19 C'est donc cette durée maximale fixée par la loi du 3 avril 1955 que le Conseil constitutionnel estime ne pas pouvoir être dépassée sans entraîner une requalification de la mesure d'assignation à résidence en mesure privative de liberté « *dès lors soumises aux exigences de l'article 66 de la Constitution* »²³. C'est au demeurant une position similaire qu'adopte le Conseil d'Etat dans son avis n° 390867 du 17 décembre sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme dans lequel il estime qu'un confinement domiciliaire serait assimilable à une privation de liberté²⁴.
- 20 La « glaciation » ainsi opérée par le Conseil constitutionnel d'une limitation posée par le législateur n'est pas chose nouvelle. Une QPC récente relative à la déchéance de nationalité avait été l'occasion d'une solution semblable, même si la disposition constitutionnelle de référence n'était pas l'article 66 de la Constitution mais le principe d'égalité : il avait ainsi été jugé que si la déchéance de nationalité pouvait, dans certains cas, intervenir pour des faits antérieurs à l'acquisition de la nationalité française ou durant les quinze années suivant cette acquisition et à condition que le prononcé de la déchéance intervienne dans un délai de 15 ans à compter de la perpétration des faits, cette durée « *ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l'égalité entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance* »²⁵.
- 21 Le Conseil constitutionnel semble ainsi renforcer le régime de l'assignation à résidence avec obligation d'astreinte domiciliaire. Il ne prend toutefois pas la peine, dans sa décision, d'encadrer directement la mise en œuvre concrète de la plage horaire de l'astreinte domiciliaire. Celle-ci doit-elle se limiter à la nuit ou peut-elle être imposée en pleine journée ou pendant les heures de travail de l'assigné ? La plage horaire peut-elle être divisée en créneaux horaires différents ou doit-elle être une et indivisible ? La lettre du texte - corroborée par le commentaire de la décision²⁶ - pencherait vers une plage quotidienne unique et indivisible, c'est-à-dire un intervalle de temps discontinu. Ces interrogations si elles ne sont pas définitivement tranchées par le juge constitutionnel relèvent des modalités de mise en œuvre de l'assignation à résidence et relèvent à ce titre - nous y reviendrons - du contrôle opéré par le juge administratif.

2°/ La validation au terme d'un contrôle de proportionnalité de l'assignation à résidence au regard de la liberté d'aller et de venir combinée à l'article 34 de la Constitution

- 22 L'examen ici opéré par le juge constitutionnel est certes relatif à une mesure d'assignation à résidence bien identifiée pouvant être prise dans le cadre de la déclaration de l'état d'urgence, mais le régime du contrôle juridictionnel d'une telle mesure précisé à l'occasion de cette QPC est susceptible de concerner d'autres mesures restrictives de libertés prises dans le cadre de la déclaration de l'état d'urgence, à l'instar d'interdictions de circulation ou de séjour ou encore de dissolution d'associations ou de groupements de fait.
- 23 Une fois posée la nature *a priori* restrictive de liberté de la mesure d'assignation à résidence, le Conseil constitutionnel analyse le caractère proportionné de ce type de mesure au regard de la liberté d'aller et de venir protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 (B). Mais avant de se plonger dans une telle analyse, il précise d'emblée que la Constitution n'interdit en rien l'existence d'un régime d'état d'urgence (A).

A - La réitération de la possibilité constitutionnelle de l'existence d'un régime d'état d'urgence prévu par la loi

- 24 Le Conseil constitutionnel affirme une nouvelle fois²⁷ de façon nette que « *la Constitution n'exclue pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence* » et que celui-ci doit seulement assurer la conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.
- 25 Cette affirmation du juge constitutionnel pouvant être perçue comme un *obiter dictum* intervient en pleine controverse doctrinale²⁸ relativement à la nécessité, l'opportunité et les modalités d'une constitutionnalisation de l'état d'urgence et alors que le Conseil d'Etat a rendu un avis sur un projet de loi constitutionnelle ayant notamment pour objet une telle constitutionnalisation²⁹. Il faut mentionner au passage que l'autre mesure - autrement plus décriée - dont la constitutionnalisation est promue par le gouvernement réside dans la reconnaissance constitutionnelle de la possibilité de déchoir une personne de sa nationalité, y compris lorsque celle-ci est nait Français³⁰.
- 26 L'avis rendu par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat est favorable à une telle inscription en relevant que cette dernière permettra de doter les mesures de police administrative prises par les autorités civiles pendant l'état d'urgence d'une légitimité accrue et de fixer aussi bien les conditions de fond (motifs de déclarations de l'état d'urgence) que les conditions procédurales essentielles (intervention du Parlement et durée de l'état d'urgence) relatives à la déclaration et à la mise œuvre de l'état d'urgence.

B - L'atteinte effective portée à la liberté d'aller et de venir par une mesure d'assignation à résidence : Un constat contrebalancé par un contrôle de proportionnalité en trois temps

27 A la suite de ce rappel de la possibilité constitutionnelle d'un régime d'état de crise tel que celui de l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel s'attache à montrer en quoi une mesure d'assignation à résidence prise dans ce cadre ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir et n'encourt pas le grief d'incompétence négative en raison d'une carence du législateur à l'encadrer de façon adéquate eu égard à l'article 34 de la Constitution (2). Mais avant, le Conseil constitutionnel est conduit à reconnaître qu'une telle mesure de sûreté porte atteinte à la liberté d'aller et de venir (1).

1) L'assignation à résidence analysée comme une atteinte à la liberté d'aller et de venir

28 Le Conseil constitutionnel indique de façon claire³¹ que la mesure d'assignation en raison des sujétions additionnelles qui peuvent l'accompagner porte atteinte à la liberté d'aller et de venir, qui est une composante de la « liberté personnelle » - et non de la « liberté individuelle » - protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ces sujétions additionnelles ont déjà été citées précédemment : l'astreinte domiciliaire soumis à un plafond de 12 heures, l'obligation de « pointage » de l'assigné auprès des services de police ou unités de gendarmerie jusqu'à 3 fois par jour, la remise de ses documents d'identité en l'échange d'un récépissé à ces mêmes services ou encore l'interdiction de fréquentation de personnes à l'égard desquels il existe également des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

2) Le contrôle de proportionnalité de l'atteinte portée par le mécanisme l'assignation à résidence à la liberté d'aller et de venir

29 L'atteinte à la liberté d'aller et de venir ainsi établie, le Conseil constitutionnel va procéder à un contrôle de proportionnalité d'une telle atteinte pour en juger de la validité au regard des droits et libertés que la Constitution garantit. A cet égard, c'est un exercice auquel il s'était déjà voué par le passé concernant l'assignation à résidence en droit des étrangers³².

30 En l'espèce, son contrôle de proportionnalité se déroule en trois temps :

31 - la vérification de l'emprise territoriale de la délivrance de mesures d'assignation et la nécessité d'établir un comportement potentiellement porteur de menace pour la sécurité et l'ordre publics pour pouvoir édicter une telle mesure (a) ;

32 - l'affirmation d'un contrôle indispensable et effectif du juge sur le caractère nécessaire, adapté et proportionné aux finalités poursuivies de la mesure d'assignation à résidence édictée dans les circonstances particulières ayant conduit à l'état d'urgence (b)

33 - le rappel quant à la délimitation temporelle de la mesure d'assignation couplée à l'exigence d'une durée raisonnable de la période d'urgence (c).

a) Le critère de l'emprise territoriale et la nécessité d'un comportement susceptible de menacer l'ordre public

- 34 Aux termes de la loi du 3 avril 1955, le décret déclarant l'état d'urgence fixe les zones dans lesquelles l'état d'urgence trouve à s'appliquer. Et une mesure d'assignation à résidence ne pourra être prise qu'à l'égard d'une « *personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence* » ainsi que le rappelle le Conseil constitutionnel³³. Ainsi alors que la possibilité d'assignation à résidence était limitée, dans un premier temps, aux seules communes d'Ile-de-France par le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015, cette possibilité a été élargie à l'ensemble du territoire métropolitain et à la Corse par le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015.
- 35 A cette nécessité que l'individu visé par une mesure d'assignation réside bien dans une zone faisant partie de l'emprise territoriale autorisée par le décret déclarant l'état d'urgence - confirmée le cas échéant par une loi de prorogation, s'ajoute celle de l'existence « *de raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ».
- 36 Cette condition est le résultat d'une réécriture de la loi de 1955 sur ce point. En effet avant la loi du 20 novembre 2015, il était exigé, sur ce point, le constat d'une « *activité [qui] s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics* » pour qu'une personne soit assignée à résidence. Et donc, il était question de matérialité, de faits objectifs et circonstanciés. Tandis que la nouvelle rédaction élargit, elle, considérablement, la possibilité de recourir à une telle mesure coercitive, à travers une définition lâche, subjective et prédictive des risques pouvant être causés à l'ordre public. Lors de l'audience publique, les avocats du requérant parlaient à cet égard de « *rumeurs* », d'« *allégations* », de « *propos* », de « *fréquentations* », de « *supputations* », d'« *actes passés* », concluant par une dénonciation forte de cette définition : « *Nous sommes ici dans le procès d'intention* ».
- 37 Le Conseil constitutionnel ne trouve rien à redire à cet élargissement de la possibilité de recourir à une mesure d'assignation de résidence, eu égard sans doute au caractère notamment « *nécessaire* » de la mesure dont le contrôle doit être assuré par le juge administratif.

b) L'affirmation du contrôle effectif que se doit d'opérer le juge administratif

- 38 La mesure d'assignation à résidence, dans son principe, mais aussi sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle est assortie « *doivent ainsi être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à l'état d'urgence* » (considérant n° 11). Sur l'exigence de justification et de proportionnalité de ces mesures, le Conseil constitutionnel rejoint l'appréciation portée par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 novembre 2015 relatif au projet de loi prorogeant l'application de l'état d'urgence et « *modernisant* » son régime. Ce dernier estimait ainsi que la justification était assurée par le fait qu'une telle mesure était « *réservée* » aux personnes à l'égard desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace. La proportionnalité, elle, est assurée par les multiples garanties venant « *tempérer* » les contraintes relatives à l'assignation à résidence : limitation de la durée de l'astreinte domiciliaire, limitation du nombre de « *pointage* », délivrance de récépissé en cas de remises des titres d'identité, limitation de l'interdiction de rencontrer des personnes

aux seuls individus dont il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

- 39 Aussi, se posait la question de savoir si le comportement potentiel visé et justifiant la mesure d'assignation doit nécessairement être lié aux raisons ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence, c'est-à-dire à un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* », ou à un « *évènement présentant par sa nature et sa gravité le caractère de calamité publique* ». Le Conseil constitutionnel semble y répondre par la négative (b.1.) avant de réaffirmer le contrôle indispensable - mais non dépourvue d'ambiguïté quant à sa teneur - que se doit d'exercer le juge administratif (b.2.).

b.1) L'absence de lien strict exigé entre motifs ayant conduit à l'état d'urgence et motivations d'une mesure d'assignation à résidence

- 40 En effet, le Conseil constitutionnel réaffirme que la mesure d'assignation à résidence doit être justifiée et proportionnée « *aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* ». Ainsi la mesure d'assignation à résidence peut être justifiée par des motifs ne relevant pas « *directement* » des raisons ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence : dans le cas d'espèce, des motivations étrangères au risque de la commission d'actions terroristes. Bien sûr les motifs de la mesure individuelle ne sauraient être totalement étrangers aux « *circonstances* » ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, puisque ladite mesure prend appui sur le régime de cet état de crise.
- 41 Par une telle appréciation, le Conseil constitutionnel suit de façon prévisible la position que le Conseil d'Etat a fait sienne dans l'ordonnance de renvoi de la QPC où il a estimé que les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 modifiée ne font de « *par leur lettre même* »³⁴ aucun lien entre la nature du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier une mesure d'assignation à résidence. Dans le litige-support de la présente QPC, la justification de l'assignation reposait sur le risque de menace à l'ordre public que pouvaient faire encourir des actions militantes revendicatives et violentes dans le contexte de l'organisation de la COP 21 qui intervenait environ deux semaines après les attaques terroristes du 13 novembre 2015.
- 42 Aux yeux du Conseil constitutionnel, les motivations de la « *micro-mesure* » (délivrance d'une assignation à résidence) ne doivent pas forcément être intimement liées aux motifs ayant présidé à l'adoption de la « *macro-mesure* » (déclaration de l'état d'urgence). C'est ce qui ressort des différents éléments³⁵ des travaux préparatoires de la loi du 20 novembre 2015 prorogeant et « *modernisant* » la loi du 3 avril 1955. La mesure d'assignation à résidence peut être justifiée par des « *nécessités fonctionnelles* »³⁶ tenant à la mobilisation des forces de l'ordre pour la prévention et la répression d'actes de terrorisme, et à leur concentration dans une telle tâche. Et c'est au demeurant une même interprétation que semble consacrer en creux le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, à propos duquel le Conseil d'Etat a rendu un avis le 11 décembre dernier, projet qui prévoit que « *la loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre pour prévenir ce péril ou faire face à ces évènements* ». Les mesures prises pour la prévention du péril - en l'absence d'un encadrement plus précis - peuvent être considérées comme désignant celles participant « *directement* » ou « *indirectement* » de cette prévention³⁷. Le raisonnement, ici rappelé concernant

l'assignation à résidence, pourrait être applicable aux perquisitions prévues par l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 modifiée ainsi que le suggère le professeur Philippe Cossalter³⁸.

- 43 En tout état de cause, l'absence d'exigence de lien strict entre motifs ayant conduit à l'état d'urgence et motivations d'une mesure d'assignation à résidence, doit inciter le juge administratif à un contrôle plus poussé de cette mesure coercitive, lorsque ce lien apparaît plutôt distendu, et cela, non seulement sur le plan de sa nécessité mais surtout sur le plan de son adéquation et de sa proportionnalité par rapport à la finalité qu'elle poursuit³⁹.

b.2) Le contrôle par le juge administratif du caractère justifié, adapté et proportionné de la mesure et les ambiguïtés entourant ce contrôle

- 44 C'est là une des conditionnalités fortes de l'admission de la conformité aux droits et libertés constitutionnels du mécanisme de l'assignation à résidence au sens de la loi de 1955. Le Conseil constitutionnel estime ainsi que le juge administratif est chargé de s'assurer qu'une telle mesure est « adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit » (considérant n° 12)⁴⁰.
- 45 Il pose ainsi le principe de l'exercice par le juge administratif d'un contrôle de proportionnalité. Or le texte de la loi de 1955 modifiée a mis les mesures de police administrative édictées sur son fondement sous les auspices principalement - mais non exclusivement - des recours en référé⁴¹ et particulièrement du référé-liberté. Et dans ces hypothèses de recours en référé, il n'est question que d'invoquer un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un « doute sérieux » quant à la légalité de la décision (référé-suspension) ou encore une atteinte grave et « manifestement » illégale à une liberté fondamentale (référé-liberté) : le contrôle du juge des référés est donc bien un contrôle restreint, un contrôle qui se limite à l'erreur manifeste d'appréciation.
- 46 Dans ces conditions, le contrôle de proportionnalité appelé de ses vœux par le Conseil constitutionnel n'est susceptible d'intervenir que trop tardivement - une fois que la mesure d'assignation arrivera à échéance ou aura été abrogée par l'autorité administrative ou encore que, maintenue, elle aura produit des conséquences significatives notamment dans la vie privée et ou professionnelle de l'assigné. Or, ainsi que l'illustre l'ordonnance de renvoi de la QPC rendue par le Conseil d'Etat le 11 décembre 2015, les assignations à résidence sont contestées dans le cadre de référés-liberté obéissant à l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. L'ordonnance de renvoi ne rend à cet égard pas vraiment compte de la teneur du contrôle du juge administratif dans la mesure où elle énonce, après une ellipse relative à « l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir » sous lequel doit se décider les décisions d'assignation à résidence, qu'il revient au juge des référés de vérifier que l'autorité administrative n'a pas porté de « menace grave et illégale à une liberté fondamentale », concernant tant le principe-même de l'assignation que ses modalités⁴².
- 47 A ce stade, la difficulté d'accorder un « entier contrôle » ou un « contrôle de proportionnalité » avec l'office du juge des référés, notamment du référé-liberté, subsiste. Comment concilier cet « entier contrôle » qui est la marque contemporaine du « juge du fond »⁴³ ou « juge de l'excès de pouvoir » - ainsi que le Conseil d'Etat le désigne - avec le contrôle de l'« évidence », du « manifeste » qui incombe au juge des référés ?

- 48 La réponse à cette question n'est pas facilitée par la lecture du commentaire de la décision⁴⁴ dans la mesure où les explications avancées à ce sujet visent à justifier la nécessité d'un contrôle de proportionnalité de la mesure litigieuse entre les mains du juge administratif, mais elles n'éclaircissent pas l'articulation entre l'office du juge du fond et celui des référés, tous deux confrontés à de telles mesures.
- 49 Pour rappeler l'exigence d'un contrôle de proportionnalité de la part du juge administratif, le commentaire renvoie aussi bien à de précédentes décisions du Conseil constitutionnel ayant affirmé cette nécessité, qu'à la jurisprudence administrative qui a vu nombre de mesures, soumises autrefois à un contrôle restreint, subordonnées désormais à un contrôle de proportionnalité maximal. Au titre de la jurisprudence constitutionnelle, seront citées ainsi les décisions relatives à l'assignation à résidence en droit des étrangers (n° 2011-631 DC) ou encore à la mise en œuvre de techniques de renseignement en vertu de la récente loi sur le renseignement (n° 2015-713 DC). Dans chacune de ces décisions, le juge administratif, juge du fond, a été désigné comme garant du contrôle de l'exigence de proportionnalité des mesures mises en œuvre.
- 50 En définitive, la difficulté à répondre à la question de la teneur ou de l'intensité du contrôle devant être exercé par le juge des référés confronté à une mesure d'assignation à résidence semble pouvoir être allégée en y voyant une adresse forte à l'attention du juge administratif, qu'il soit juge du fond ou juge des référés, afin que celui-ci garantisse en dernier lieu le respect de l'exigence de proportionnalité, garantie consubstantielle à toute idée d'Etat de droit.

c) La délimitation temporelle de la mesure couplée à une durée raisonnable de la période d'état d'urgence

- 51 Le dernier temps du contrôle de la proportionnalité du mécanisme de l'assignation à résidence opéré par le Conseil constitutionnel porte tant sur l'encadrement temporel de la déclaration de l'état d'urgence (c.1.) que sur celui des mesures prises en vertu de cette déclaration (c.2.)

c.1) L'encadrement temporel de la durée de déclaration de l'état d'urgence

- 52 Le Conseil constitutionnel débute par un rappel du cadre temporel imposé par la loi du 3 avril 1955 quant à la déclaration et à la prolongation de l'état d'urgence : celui-ci est déclaré en Conseil des ministres et, au-delà de 12 jours, il doit nécessairement être prolongé par une loi qui en fixe la durée définitive. En l'espèce, l'état d'urgence déclaré par décret le 14 novembre 2015 est censé se proroger, en vertu de l'autorisation donnée par la loi du 20 novembre 2015 - pour une durée de 3 mois à compter du 26 novembre 2015. Il peut être noté que cette loi reconnaît le pouvoir au gouvernement de mettre fin de façon anticipée à l'état d'urgence⁴⁵, par le biais d'un décret en Conseil des ministres.
- 53 Dans le prolongement de ce rappel, les Sages émettent une sorte d'avertissement, tant à l'égard du Parlement que du gouvernement, quant à la durée totale de l'état d'urgence qui « ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence »⁴⁶.
- 54 A cet égard, le Conseil d'Etat - dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation - a émis une mise en garde du même ordre en indiquant que l'état d'urgence restant un « état de crise », ses renouvellements⁴⁷ ne devront pas se

succéder indéfiniment, concluant de façon formelle : « si la menace qui est à l'origine de l'état d'urgence devient permanente, c'est alors à des instruments de lutte permanents qu'il faudra recourir en leur donnant, si besoin est, un fondement constitutionnel durable ».

c.2) L'encadrement temporel des mesures d'assignations à résidence prises en vertu de l'état d'urgence

- 55 L'encadrement temporel des mesures d'assignations et, de façon générale, des mesures de police administrative prises en vertu de la loi du 3 avril 1955 modifiée est *a priori* assez réduit. En effet, l'article 14 de celle-ci dispose que « les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence »⁴⁸.
- 56 En pratique donc, l'autorité administrative - le ministre de l'intérieur en matière d'assignation à résidence - peut ne pas indiquer la période d'assignation en termes de nombre de jours et se contenter d'indiquer l'heure et la date de commencement de cette mesure de contrainte. La temporalité de la mesure individuelle se calque alors, par principe, sur la temporalité de la mesure générale que constitue l'état d'urgence. Toutefois, dans les faits, l'absence d'indication de la période d'assignation dans l'arrêté du ministre de l'intérieur pourrait être prise en compte dans l'appréciation de la proportionnalité⁴⁹ de cette mesure étant donné qu'elle réduit, à court terme, tout effort de prévisibilité quant à sa date d'échéance.
- 57 Le Conseil constitutionnel va, lui, s'intéresser à l'hypothèse d'une nouvelle prolongation législative de l'état d'urgence⁵⁰ en indiquant que dans une telle situation, « les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ». Un terme clair est ainsi fixé aux mesures d'assignation à résidence prises antérieurement à une nouvelle loi de prorogation. Cela représente une garantie au profit des assignés qui devront alors voir leur mesure d'assignation expressément renouvelées ou non⁵¹. La durée maximale⁵² d'une mesure d'assignation ne pourra dès lors être comprise que dans la durée initiale des 12 jours régie par le décret déclarant l'état d'urgence prolongée, le cas échéant, d'une durée que la loi fixe. Dans le cas d'espèce, cela signifierait que si l'état d'urgence actuellement en vigueur venait à être prolongé par une nouvelle loi de prorogation au-delà du 26 février 2016, les mesures d'assignations à résidence qui auront été prises avant ce terme devront être formellement et expressément renouvelées par le ministre de l'intérieur.
- 58 Cette vigilance des plus hautes juridictions françaises quant à l'encadrement de la temporalité des mesures de police administrative édictées en vertu de l'état d'urgence a également reçu une illustration à l'occasion de l'avis donné par le Conseil d'Etat sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, lorsque celui-ci a estimé que la prévision d'un dispositif de sortie en « escaliers », en « paliers » ou en « cascades » de l'état d'urgence n'était pas souhaitable, en plus d'être « complexe ». En effet, ce dispositif prévoyait la viabilité de mesures de police administrative édictées⁵³ à la suite de la déclaration de l'état d'urgence et pendant toute la durée de ce dernier, et ce, « alors même que le péril imminent qui avait justifié la déclaration puis la prorogation de l'état d'urgence aurait cessé, mais que demeurerait un risque d'attentat ou d'acte de terrorisme ». Le professeur Bastien François parle à ce sujet de « zone grise d'état d'urgence sans urgence »⁵⁴.
- 59 Au total, le contrôle de proportionnalité du mécanisme-même de l'assignation à résidence débouche sur le constat d'une absence d'atteinte disproportionnée à la

liberté d'aller et de venir et le Conseil constitutionnel estime, en l'état de l'encadrement de cette mesure, que les dispositions contestées qui régissent celle-ci « ne sont pas entachées d'incompétence négative ».

- 60 La décision du Conseil constitutionnel balaie - pour les mêmes motifs⁵⁵ que ceux énoncés au terme d'un contrôle en 3 étapes relativement au caractère proportionné de l'atteinte portée à la liberté d'aller et de venir - les griefs tirés d'une violation du droit au respect de la vie privée ou encore du droit de mener une vie familiale normale.
- 61 De façon encore plus péremptoire, la décision estime que la liberté d'expression et de communication, pas plus qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'étant méconnu, les dispositions relatives au régime de l'assignation à résidence doivent être déclarées conformes à la Constitution⁵⁶.
- 62 Toutefois, avant d'arriver à ce qui formera le dispositif de sa décision, le Conseil constitutionnel s'attarde une fois de plus sur l'office du juge administratif dans le contrôle des mesures d'assignation à résidence au regard des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Ce rappel supplémentaire peut ainsi être interprété comme une adresse forte à l'égard de ce juge pour qu'il veille à ce que l'état d'urgence et les mesures prises pour son application ne fassent pas déborder l'Etat de droit de son lit.

3°/- Une adresse forte à l'attention du juge administratif, ultime garant de l'inscription des mesures d'assignation à résidence dans le cadre de l'Etat de droit

- 63 Nonobstant l'ambiguïté précédemment analysée relative à l'intensité du contrôle devant être exercé par le juge administratif, celui-ci doit, d'une manière ou d'une autre, s'assurer du caractère proportionné de la mesure.
- 64 Si le juge saisi est le juge du fond, c'est-à-dire le juge de l'excès de pouvoir, celui-ci devrait s'efforcer d'examiner la légalité de la mesure incriminée « dans les meilleurs délais »⁵⁷, *a fortiori* dans l'hypothèse où les effets de celle-ci persisteraient en dépit d'un recours en référé préalablement exercé. Le juge du fond doit ainsi nécessairement faire preuve de célérité. Et l'actualité récente⁵⁸ est venue illustrer cette capacité dans le cas d'une personne dont l'assignation à résidence a pu être annulée environ un mois après son édicton par l'autorité administrative - délai qui peut certes être amélioré mais qui atteste, à tout le moins, d'une sensibilité certaine du juge du fond aux effets que peut avoir une mesure aussi coercitive.
- 65 Si le juge saisi est le juge du référé-liberté, comme cela semble être le cas le plus souvent, il lui reviendra d'exercer son office en allant au-delà de la stricte lettre du Code de justice administrative et procéder à un contrôle de proportionnalité, ainsi que cela lui est fortement suggéré par le Conseil constitutionnel. Là aussi, l'actualité est venue fournir un exemple d'ordonnance de référé-liberté dans laquelle, le juge a joué son rôle pleinement en scrutant au plus près les motifs de la mesure d'assignation⁵⁹.
- 66 En tout état de cause, le juge administratif - qu'il soit juge du fond ou juge du référé - doit opérer un contrôle poussé de la mesure tant sur les motifs de la mesure d'assignation (A) que sur les modalités de celle-ci (B).

A - Un contrôle » poussé » à exercer sur les motifs de la mesure d'assignation

- 67 Le juge peut, dans une telle optique, recourir à deux types d'interprétation :
- 68 - Une interprétation souple ou large de la condition relative à l'atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale, pour ce qui est du juge du référé, ainsi que cela a été précédemment évoqué. Cela permettrait alors un contrôle entier de l'appréciation portée par l'autorité administrative.
- 69 - Une interprétation rigide ou stricte de la condition relative à l'existence de « *raisons sérieuses de penser que [le] comportement [de la personne visée] constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* », pour ce qui est tant du juge du fond que de celui du référé. Cela contribue ainsi à une certaine objectivisation du risque allégué. Dans son ordonnance de référé-liberté précitée, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise (n° 1510839) est allé ainsi jusqu'à vérifier que l'autorité administrative compétente fait état d' « *éléments suffisamment graves et concordants pour faire naître des raisons sérieuses de penser que le comportement de [la personne visée par la mesure] est susceptible de justifier une atteinte portée à sa liberté d'aller et venir* ». L'absence de tels éléments a conduit le TA de Cergy-Pontoise à suspendre la mesure incriminée⁶⁰.
- 70 Dans le cadre du second type d'interprétation, l'enjeu réside essentiellement autour de la discussion du contenu des « *notes blanches* » produites par l'administration sur la base de ses services de renseignement. Sur le principe, cette production de preuve émanant du seul ministère de l'intérieur est admise en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat⁶¹. Or, par définition les éléments qu'elles rapportent constituent une entorse au principe du contradictoire. Lors de l'audience publique de la présente QPC, les avocats tant du requérant que des intervenants à l'instance regrettaient que la note blanche au gré des procédures d'assignation était élevée au rang de « *la reine des preuves* » et déploraient le « *très* » grand crédit, le « *trop* » crédit, qui lui est généralement accordé par le juge administratif. Certains évoquaient même une « *défense empêchée* » en raison de l'obstruction opposée ainsi aux droits de la défense et au principe du contradictoire.
- 71 Après avoir rappelé le droit constitutionnel à un recours juridictionnel administratif de toute personne concernée par une telle mesure, les Sages apportent une réponse catégorique et péremptoire à la fois en estimant qu'il est du devoir du juge administratif d' « *apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui* », l'existence de raisons sérieuses permettant de penser que le comportement de la personne assignée à résidence constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Ils en concluent que les exigences précitées tirées de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ne sont en rien méconnues⁶².
- 72 Cette posture du juge constitutionnel peut être vue comme une ardente invitation, voire une adresse forte, à l'endroit du juge administratif, afin que celui-ci organise une pleine et effective contradiction du débat contentieux relatif à une mesure d'assignation à résidence, notamment lors de l'examen des « *notes blanches* », et qu'il décide du sort de ladite mesure à la lumière de ce contradictoire. Cela est possible ainsi que l'ont démontré le jugement au fond précité rendu par le TA de Poitiers et surtout l'ordonnance de référé-suspension précitée rendue par le TA de Cergy-Pontoise.

- 73 Une fois examinée l'exigence d'un contrôle « poussé » sur les motifs de la mesure d'assignation à résidence, il faut encore envisager l'exigence similaire pesant sur les modalités de la mesure d'assignation.

B - Un contrôle « poussé » à exercer sur les modalités de la mesure d'assignation

- 74 Le Conseil constitutionnel a bien fait état de la nécessité d'un tel contrôle « formel » - par opposition au contrôle « substantiel » qui vient d'être évoqué - lorsqu'il a été amené à examiner la conformité des obligations complémentaires pouvant assortir une mesure d'assignation à résidence au regard de la liberté d'aller et de venir.
- 75 Il en résulte un contrôle sur la durée de la mesure d'assignation à résidence dans le temps, et le cas échéant :
- 76 - sur l'obligation - ô combien coercitive - de l'astreinte domiciliaire quotidienne (la détermination de la quotité et de la plage horaire dans la limite de 12 heures par jour) ;
- 77 - sur l'obligation de pointage et sa quotité limitée à 3 présentations par jour ;
- 78 - sur l'obligation de remise des pièces d'identité ;
- 79 - sur l'interdiction de fréquenter certaines personnes dont il existe également des raisons de penser que le comportement peut constituer une menace à l'ordre et à la sécurité publics.
- 80 Le juge administratif devra donc veiller à ce que l'autorité administrative prenne compte de certaines demandes dûment étayées et revêtant une importance certaine pour l'assigné ou encore éviter que la mesure d'assignation se traduise par des conséquences suffisamment graves ou irréversibles sur la vie professionnelle ou privée de l'assigné. Le commentaire évoque, à ce sujet des nécessités familiales ou encore un entretien d'embauche⁶³ - l'on peut penser plus prosaïquement à l'impérieuse nécessité de préserver son emploi pour un assigné. D'ailleurs, le commentaire poursuit en rappelant qu'une personne assignée à résidence peut saisir le juge administratif à tout moment, pour « *faire état d'un changement de circonstances justifiant qu'il soit mis fin à la mesure* »⁶⁴.
- 81 Pour apprécier la mise en œuvre du contrôle de proportionnalité des modalités d'une assignation à résidence, il peut être utile de se référer à l'avis n° 390867 précité rendu le 17 décembre par le Conseil d'Etat, dans lequel ce dernier est amené à se pencher sur la possibilité de la mise en place législative d'un régime d'assignation à résidence « hors état d'urgence » pour les personnes radicalisées et présentant des indices de dangerosité. Dans une telle hypothèse, les modalités d'exécution d'une mesure restrictive de la liberté d'aller et de venir devront laisser « *à l'intéressé une liberté de mouvement conciliable avec une vie familiale et professionnelle normale* ». Par conséquence, elle comporterait « *un degré de contraintes inférieur aux mesures prévues par l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence* ».
- 82 Ainsi tandis que dans le cadre d'une assignation « *en état d'urgence* », le juge administratif doit « *prendre en compte* » les sujétions pesant sur l'intéressé en termes de vie privée et professionnelle, celui-ci devra, dans le cadre d'une hypothétique assignation « *hors état d'urgence* » assurer - non une « *simple prise en compte* » - mais une

« véritable conciliation » entre la restriction imposée à la liberté d'aller et de venir de l'intéressé et les exigences tenant au respect de sa vie familiale et professionnelle.

*

**

83 En somme, si la décision ici commentée a pu susciter de nombreuses réactions - notamment négatives quant à la solution de conformité qui est la sienne relativement à la mesure d'assignation à résidence, il n'en demeure pas moins qu'elle apporte somme toute des précisions intéressant le régime tout entier de l'état d'urgence.

84 Est souligné ainsi le contrôle indispensable et effectif que doit assurer le juge administratif afin de garantir que les atteintes portées à la liberté d'aller et de venir par une telle mesure soient toujours proportionnées. Le juge administratif saura-t-il être à la hauteur de sa mission de juge des libertés publiques et plus généralement de garant de l'Etat de droit, en toutes circonstances ? Le bilan contentieux de l'actuel période d'état d'urgence le montrera...

85 .

*

86 **Cons. constit. Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence] – Commentaire et communiqué**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Décrets n° 2015-1475 ; n° 2015-1476 ; n° 2015-1478 ; n° 2015-1493.
2. Appellation retenue ici et là pour désigner non seulement le toilettage effectué du régime de la loi du 3 avril 1955 mais également les modifications substantielles - non dénuées de conséquences en termes de droits et libertés - apportées à ce même texte.
3. Avis n° 390.786 du 17 novembre 2015 sur un projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.
4. Avis du 11 décembre 2015 sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation.

5. Avis n° 390867 du 17 décembre sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme.
6. CE, Sect., 11 décembre 2015, n° 395009 ; n° 394990 ; n° 394992 ; n° 394993 ; n° 394989 ; n° 394991 ; n° 395002 : le Conseil d'Etat rejette, à son tour, 6 des 7 requêtes et sursoit à statuer pour l'une d'elle - la requête n° 395009 - qui est le support de la QPC ici examinée.
7. Sur cette ordonnance : Kenza Belghiti et Nina Korchi, « Référés libérés sur les mesures d'assignation à résidence : Un contrôle juridictionnel de façade », La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 21 décembre 2015.
8. Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 - M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence].
9. Certains voudraient introduire une exception à cette compétence de principe, au profit du juge administratif, dans l'hypothèse de « mesures de police administrative impérieusement nécessaires afin de protéger la nation contre une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité publique », tribune du député Guillaume Larrivé parue dans Le Monde, 21.12.2015
10. Cons. const. 16 juin 1999, n° 99-411 DC. Commentaire, p. 14.
11. Cons. const. 23 juillet 2015, n° 2015-713 DC. Commentaire, p. 14.
12. Cela exclue bien sûr les infractions aux mesures administratives édictées sur le fondement de la loi de 1955 qui, elles, relèvent de la compétence du juge pénal.
13. Une mention aurait pu également être faite également de l'obligation pour l'autorité administrative de « prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille » - obligation dont les récents contentieux et l'actualité autour de l'application de l'état d'urgence ne semblent pas faire état.
14. Cons. const., 9 juin 2011, n° 2011-631 DC. Commentaire p. 15.
15. Cons. const., 27 février 2015, n° 2014-450 QPC. Commentaire p. 15
16. CEDH, 28.11.2002, Lavents c/ Lettonie (confinement à domicile sous surveillance avec interdiction de sortir) ; CEDH, 6 novembre 1980, Guzzardi c/ Italie (assignation dans un endroit reculé, difficile d'accès, avec contrôle policier permanent). Commentaire p. 15.
17. CEDH, 9 février 2006, Freimanis et Lidums c/ Lettonie (assignation à résidence sans confinement domiciliaire) ; CEDH, 20 avril 2010, Villa c/ Italie (obligation de « pointage » à la police, d'habiter une adresse précise, de ne pas s'éloigner de la commune de résidence, de rester à son domicile pendant une certaine durée quotidienne correspondant généralement à la nuit). Commentaire p. 16.
18. CE, Sect., 11 décembre 2015, n° 395009, précité : considérant n° 24 et 25.
19. CEDH, 20 avril 2010, Villa c/ Italie précité : considérant n° 41.
20. Commentaire, p. 14.
21. Elle l'est quasi-systématiquement.
22. Initialement, cette durée était de 8 heures. Elle a été portée à 12 heures suite à un amendement du député Eric Ciotti.
23. Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC. Considérant n° 6 : « [...] que la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, dès lors soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution ».
24. « 13. [...] Lorsque les contraintes imposées à l'intéressé excèdent par leur rigueur une restriction de la liberté de circulation, au point de le confiner en pratique en un lieu déterminé, fût-il son domicile, l'assignation à résidence est assimilable à une privation de liberté ».
25. Cons. const. 23 janvier 2015, n° 2014-439 QPC. Considérant n° 15.

26. Commentaire p. 18 : « Le Conseil constitutionnel n'a par ailleurs pas préjugé la manière dont il aurait pu être conduit à apprécier, au regard de l'article 66 de la Constitution, un dispositif d'astreinte qui aurait permis de fractionner, au sein de la journée, les périodes où la personne doit demeurer à domicile ».

27. Cela était déjà le cas dans sa décision n° 85-187 à propos de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, une position reprise plus tard par l'avis du Conseil d'Etat portant sur le projet de loi de révision constitutionnelle de l'été 2008, ainsi que le précise le commentaire (p. 5-6). Le commentaire évoque en outre les projets de différentes commissions de réflexion sur la révision de la Constitution et qui proposaient l'inscription de l'état d'urgence dans la loi fondamentale au même titre que l'état de crise.

28. Quelques réflexions soumises au débat public dans ce cadre : Olivier Beaud, *lemonde.fr*, 1^{er} décembre 2015, « Il ne faut pas constitutionnaliser l'état d'urgence » ; Paul Cassia, *blogs.mediapart.fr*, 18 décembre 2015, « Contre la constitutionnalisation de l'état d'urgence », 23 décembre 2015, « De la différence entre la théorie et la pratique juridiques » ; Bastien François, *lemonde.fr*, 21 décembre 2015 « La séparation des pouvoirs est mise à mal » ; Pascal Mbongo, *theconversation.com*, 23 décembre 2015, « État d'urgence, « drôle » de révision constitutionnelle », *connexite.fr*, 24 novembre 2015, « Etat d'urgence : vers une révision scolastique de la Constitution ? » ; Pierre Rosanvallon, *lemonde.fr*, 3 décembre 2015, « Constitutionnaliser l'exception, c'est limiter les risques de débordement » ; Dominique Rousseau, *lemonde.fr*, 21 décembre 2015, « Un projet de révision constitutionnelle recevable, mais qui doit être réécrit » ; collectifs d'universitaires, *lemonde.fr*, 20 décembre 2015, « Non à l'état d'urgence permanent », 21 décembre 2015, « Contre la constitutionnalisation de la frénésie sécuritaire ».

29. Avis du 11 décembre 2015 sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation

30. Le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation a été délibéré en Conseil des ministres le 23 décembre 2015, il suit l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 11 décembre 2015.

31. Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC. Considérant n° 10.

32. Commentaire p. 19-20 : est citée en guise d'illustration sa décision n° 2011-631 DC.

33. Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC. Considérant n° 11.

34. CE, Sect., 11 décembre 2015, n° 395009, précité : considérant n° 14.

35. L'avis du Conseil d'Etat en date du 17 novembre 2015 relatif au projet de loi prorogeant et modernisant l'état d'urgence voit dans cette mesure un moyen « de parer à la menace que font peser de nombreux individus radicalisés dispersés dans le tissu urbain ou l'espace rural » - vision reprise dans la discussion parlementaire du projet - tandis que l'étude d'impact de ce même projet de loi évoque l'utilité d'une telle mesure « dans un contexte où les forces de l'ordre sont très fortement mobilisées ».

36. Kenza Belghiti et Nina Korchi, *op. cit.*

37. Cette interprétation est encore plus compréhensible dans le cas d'événement présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique - à l'instar d'une catastrophe naturelle. En effet, plusieurs mesures prises sur ce fondement pourront avoir un lien distendu avec cette situation de calamité et avoir pour objectif essentiel que des personnes ne profitent pas de l'occasion pour porter atteinte ou accroître la menace pesant sur la sécurité et l'ordre publics. L'on peut penser ici à des situations d'atteintes aux biens (vols, cambriolages, incendie) et ou aux personnes.

38. Philippe Cossalter, ' Le contrôle par le juge des référés de la légalité des assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, Note sous CE, Sect. 11 décembre 2015, n° 394989, 394990, 394991, 394992, 394993, 395002, 395009 ' : *Revue générale du droit on line*, 2015, numéro 23098.

39. Philippe Cossalter, *ibid* : un utile rappel de la définition des différents éléments du contrôle de proportionnalité d'une mesure de police administrative est fourni : « Le principe de nécessité, parfois difficilement distingué par le juge lui-même des deux autres conditions que sont le caractère adapté et proportionné signifie qu'une menace réelle de trouble à l'ordre public justifie l'intervention de l'autorité de police avant même que soient examinées les conditions d'adaptation (limitation des mesures dans le temps et l'espace) et de proportionnalité (mesures d'une intensité juste suffisante pour faire face au risque de trouble à l'ordre public en application du principe de proportionnalité, dans le cadre d'un contrôle normal de la part du juge) ».

40. Considérant n° 12. C'est le contrôle de proportionnalité reconnu de longue date en contentieux administratif des mesures de police administrative depuis l'arrêt Benjamin rendu par le Conseil d'Etat en 1933.

41. Article 14-1 de la loi du 3 avril 1955 modifiée : « A l'exception des peines prévues à l'article 13, les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V ».

42. Un commentateur de l'ordonnance de renvoi fait observer, à cet égard, que contrairement à l'ordonnance Dieudonné du 9 janvier 2014, l'ordonnance de renvoi de la présente QPC ne fait pas expressément référence à l'exigence de proportionnalité : François Gilbert, « Etat d'urgence : rapide aperçu des décisions de section du 11 décembre 2015 », *blogdedroitadministratif.net*, 12 décembre 2015. A ce sujet voir également la note de bas de page suivante.

43. Le commentaire (p. 7) de la décision relève - jurisprudence du Conseil d'Etat à l'appui - que le contrôle des mesures individuelles adoptées sur la base d'une déclaration de l'état d'urgence était restreint, voire très restreint ; avant de souligner (p. 21-22) que l'ordonnance de renvoi du Conseil d'Etat a introduit une « évolution de jurisprudence » : le juge administratif exerçant désormais [...] un contrôle de proportionnalité qualifié d' « entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir » - même si une confusion demeure entre ce qui relève de l'office du juge du fond et ce qui incombe au juge des référés quant à l'intensité du contrôle.

44. Commentaire p. 21-22.

45. Article 3 de cette loi.

46. Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC. Considérant n° 13.

47. Le pluriel est de mise car le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation ne prévoit plus que la loi de prorogation fixe la durée « définitive » de l'état d'urgence ainsi que le prévoit la loi de 1955 modifiée ; aussi des prorogations peuvent en théorie se succéder.

48. Le commentaire de la décision fait ressortir cette considération : p. 23.

49. Le commentaire de la décision fait ressortir cette considération : p. 23.

50. Voir la note de bas de page n° 47 qui précisait bien qu'en principe la loi de prorogation fixe la durée définitive de la prorogation aux termes de la loi de 1955 modifiée ; toutefois cette dernière loi étant une loi ordinaire, rien n'empêcherait une nouvelle loi venir proroger l'état d'urgence déjà prolongé par une loi initiale.

51. Cette position des Sages donne une portée indirecte à la disposition de la loi de 1955 modifiée qui prévoit que la loi de prorogation fixe la durée « définitive » de cette prolongation.

52. Le commentaire évoque ainsi, en se référant à la jurisprudence de la rue Montpensier, que la précaution du législateur quant à la définition d'une durée maximale d'une mesure de police administrative participe de la reconnaissance du caractère proportionné de l'atteinte pouvant être portée à la liberté d'aller et de venir (n° 2015-490 DC : à propos de la durée maximale des interdictions administratives de sortie du territoire) ou à d'autres exigences constitutionnelles (n° 2015-713 DC : à propos des durées de conservation maximales des renseignements collectés par la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement).

53. Il s'agit soit du maintien en vigueur de mesures individuelles prises durant la première période, éventuellement prorogée, de l'état d'urgence, soit de la prise de nouvelles mesures

générales (notamment la réglementation de la circulation des personnes et des véhicules, la fermeture provisoire des salles de spectacles, des débits de boisson et des lieux de réunion, l'interdiction de certaines réunions) pour prévenir le risque subsistant.

54. Bastien François, op. cit.

55. Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC. Considérant n° 16.

56. Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC. Considérant n° 17.

57. Cette formulation est celle retenue concernant le référé-suspension qui prévoit que « lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais ».

58. Julien Mucchielli, « Première annulation d'une assignation à résidence », epris-de-justice.info, 23 décembre 2015 à propos de TA Poitiers, 23 décembre 2015, n° 1502827. Il est à noter ici que ce jugement avait à connaître de la version de l'article 6 de la loi de 1955 antérieure à sa modification par la loi du 20 novembre 2015 dans laquelle la condition relative au risque que fait encourir la personne visée par cette mesure à l'ordre et la sécurité publics était nettement plus stricte.

59. TA Cergy-Pontoise, 17 décembre 2015, n° 1510839.

60. Dans cette affaire, il semblerait que le juge ait eu recours à ces deux types d'interprétation dans la mesure où l'exigence de proportionnalité de la mesure est citée (considérant n° 6), en même temps qu'une appréciation stricte du risque que fait encourir la personne à l'ordre public est réalisée (considérant n° 9).

61. Jurisprudence rappelée par le professeur Philippe Cossalter dans son commentaire précité de l'ordonnance de renvoi de la présente QPC : CE, Ass., 11 octobre 1991, M. D., ; CE, 2 mars 2003, Ministre de l'Intérieur c/R., ; CE, 4 octobre 2004, Ministre de l'intérieur c. M. X., n° 266948 ; CE, 14 février 2007, M. E. O., n° 279704 ; CE, 23 février 2007, M. B., n° 299208 ; Conseil d'Etat, 7 août 2008, M. C., n° 274928.

62. Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC. Considérant n° 15.

63. Commentaire, p. 24.

64. Commentaire, p. 24.

RÉSUMÉS

La question de la conformité aux droits et libertés constitutionnellement garantis du régime de l'assignation à résidence en état d'urgence surgit dans un contexte assez singulier et plutôt tendu, ne serait-ce que d'un point de vue temporel, ainsi que l'illustre la volonté du pouvoir politique d'agir vite et avec force face à des attaques qui ont ensanglanté la nuit parisienne le 13 novembre dernier. Ainsi, suite à la déclaration quasi-concomitante de l'état d'urgence, celui-ci a fait l'objet non seulement d'une prolongation législative mais également d'une modification substantielle de son régime par la loi du 20 novembre 2015. Et à trois reprises le Conseil d'Etat est venu, dans le cadre de sa fonction consultative, se prononcer sur le principe, les modalités de l'état d'urgence, ainsi que les mesures pouvant être prises « dans » ou « hors » cet état de crise. Les juges du Palais-Royal ont également eu à connaître des premiers recours contentieux relatifs à la mise en œuvre d'une mesure d'assignation à résidence prévue par la loi relative à l'état d'urgence et ont à cette occasion transmis une QPC au Conseil constitutionnel afin de vérifier la conformité d'une telle mesure aux droits et libertés constitutionnels. Ce dernier y a répondu, sous une dizaine de jours, en validant la mesure après un sinueux travail de qualification de la mesure sous certaines réserves et une adresse forte à l'égard

du juge administratif pour que celui-ci assure un contrôle effectif des mesures d'assignation à résidence. Si cette décision porte sur un type de mesure bien précis, son étude n'en éclaire et concerne pas moins de nombreux éléments du régime actuel de l'état d'urgence.

AUTEUR

SELIM DEGIRMENCI

Diplômé du Master Droit public fondamental de l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne