

RFDA 2016 p.123

Assignations à résidence en état d'urgence 🏛️(1)

Note sous Conseil d'État, Section, 11 décembre 2015, M C. Domenjoud, n° 395009, extraits

Agnès Roblot-Troizier, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I),

Si les dramatiques événements que la France a connus le 13 novembre 2015 donnent à réfléchir sur l'éternelle thématique de l'équilibre entre sécurité et liberté, l'affaire des assignations à résidence de militants écologistes ou altermondialistes pendant la COP21 dans le cadre de l'état d'urgence renouvelle cette réflexion. Cette affaire invite à s'interroger également sur le rôle du juge en tant que gardien ultime des droits fondamentaux dans un État certes d'urgence, mais de droit. D'un point de vue plus contentieux, elle conduit enfin à apprécier l'équilibre comme l'efficacité des contrôles opérés par le juge du référé-liberté, le juge de l'excès de pouvoir, le juge constitutionnel, mais aussi le juge judiciaire, voire le juge strasbourgeois dont l'épée de Damoclès menace les juges internes.

À cet égard, la lecture des décisions du Conseil d'État du 11 décembre 2015 et du Conseil constitutionnel du 22 décembre 2015 dans l'affaire *Cédric D.* laisse une impression étrange qui oscille entre le constat d'un dialogue harmonieux entre des juges garants de la protection des libertés, même lorsque l'urgence est à son paroxysme, et le questionnement que suscitent les contrôles opérés et les motifs retenus, lesquels témoignent de l'embarras de juges sur qui repose, *in fine*, la définition de l'équilibre entre sécurité et liberté.

[...]

Le juge judiciaire évincé au profit du juge administratif

Au soutien de sa QPC devant le Conseil constitutionnel, Cédric D., ainsi que la Ligue des droits de l'homme intervenante, invoquent l'article 66 de la Constitution aux termes duquel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle. Il résulte de cette disposition, comme le rappelle classiquement la décision QPC du 22 décembre 2015, que « la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire », les atteintes portées à l'exercice de cette liberté devant « être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ».

Sans se prononcer directement sur le caractère disproportionné de l'atteinte à la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel écarte le grief en considérant que, « tant par leur objet que par leur portée », les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, modifiées par la loi du 20 novembre 2015, « ne comportent pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ». Elles n'entrent donc pas dans le champ d'application de l'article 66 de la Constitution. Ainsi l'autorité judiciaire se trouve évincée du contrôle des mesures prises en application de l'état d'urgence. Deux éléments ont été pris en considération par le Conseil pour décider ainsi : l'objet des mesures prises et leur portée.

Le Conseil constitutionnel reprend les termes des dispositions législatives contestées et relève que l'assignation à

résidence, dans un lieu déterminé, peut être décidée par le ministre de l'intérieur à l'égard d'une personne pour laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue un menace pour la sécurité et l'ordre publics ». Il en déduit que cette mesure relève de la police administrative qui ne peut avoir d'autre but que « de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ». Toujours en se contentant de citer les termes de la loi de 1955 modifiée, il souligne que l'« assignation à résidence "doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération" » et « qu'elle ne peut en aucun cas "avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes" assignées à résidence ».

La compétence du juge judiciaire n'est pourtant pas totalement écartée puisque, dans le 6^e considérant de la décision, le Conseil constitutionnel envisage la possibilité qu'une assignation à résidence soit considérée comme étant privative de liberté : il en serait ainsi si « la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures par jour, » était « allongée »⁽¹⁶⁾.

Reste que le Conseil constitutionnel retient une définition étroite du champ d'application de l'article 66 de la Constitution, laquelle repose, conformément à un mouvement jurisprudentiel initié en 1999, sur une conception toujours plus restrictive de la liberté individuelle⁽¹⁷⁾. Ainsi, il restreint l'application de l'article 66 de la Constitution aux hypothèses dans lesquelles une personne se trouve privée de sa liberté, c'est-à-dire lorsqu'elle est enfermée sans son consentement. On aurait pu s'attendre à ce qu'une assignation à résidence soit considérée comme privative de liberté. Mais, optant pour une définition plus étroite de la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel juge dans sa décision du 22 décembre 2015 qu'une assignation à résidence de moins de 12 heures ne constitue pas une mesure de privation de liberté soumise au contrôle de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle.

Cette évolution de la définition de la liberté individuelle n'est pas sans conséquence institutionnelle. Elle affecte nécessairement la répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire, car plus la notion de liberté individuelle sera définie restrictivement, plus la compétence du juge judiciaire sera réduite. On sait par exemple que la notion de voie de fait a récemment été redéfinie par le Tribunal des conflits en limitant l'intervention du juge judiciaire à deux hypothèses : l'extinction d'un droit de propriété ou l'atteinte à la liberté individuelle⁽¹⁸⁾. Les hypothèses de voie de fait, et donc la compétence du juge judiciaire pour connaître de la légalité d'actes administratifs, seront d'autant plus limitées que la liberté individuelle est définie de manière restrictive. Il ne s'agit pas nécessairement de le critiquer, mais de relever les conséquences institutionnelles de la définition restrictive aujourd'hui conférée à la liberté individuelle par le Conseil constitutionnel.

De la sorte, le Conseil constitutionnel évince largement le juge judiciaire de la protection des libertés. Le président de la Cour de cassation s'en est ému dans son discours lors de l'audience solennelle de rentrée de l'institution qu'il préside⁽¹⁹⁾. Il s'interroge dans des termes qui méritent d'être cités ici : « Les pouvoirs publics sont-ils parfois portés à prendre leurs distances avec l'Autorité judiciaire ? Si oui, pourquoi ? Quelles défaillances ou quels risques l'Autorité judiciaire présente-t-elle qui justifieraient que l'État préfère l'éviter lorsqu'il s'agit de la défense de ses intérêts supérieurs ? Le Premier président de la Cour de cassation se doit de poser loyalement cette question dans les circonstances dramatiques que notre pays traverse avec un accompagnement législatif qui ne s'est pas tourné spontanément vers l'Autorité judiciaire lorsque l'on a mis en place le contrôle de l'application aussi bien de la loi sur le renseignement que de celle sur l'état d'urgence, textes qui intéressent pourtant au premier chef la garantie des droits fondamentaux. Qu'on me comprenne bien. Mon propos n'est pas critique ni revendicatif. Il est seulement interrogatif. Pourquoi l'Autorité judiciaire est-elle ainsi évitée ? (...) Gouvernement, Parlement, Conseil constitutionnel ont convergé pour ne pas désigner le juge judiciaire dans ces lois récentes. Au-delà de la problématique technique autour des notions de prévention et de répression, dont tous les juristes connaissent la labilité, pourquoi ce choix ? Ceci mérite un débat de société. J'espère que l'année 2016 en permettra l'émergence ».

Ces propos sont le reflet de l'évolution à l'oeuvre depuis quelques années autour de la répartition des compétences et

des missions entre le juge judiciaire et le juge administratif, chacun revendiquant, comme un étendard de sa légitimité, son rôle de gardien des droits fondamentaux. Sans revenir sur le développement en contentieux administratif de procédures, tels le référé-liberté, ou de techniques, tels l'injonction, la modulation, ou le contrôle de proportionnalité ou encore la réduction des actes insusceptibles recours, il est clair que le juge administratif apparaît comme un gardien efficace - ou plus efficace aujourd'hui qu'hier - des droits fondamentaux. Il en est résulté la remise en cause ou la redéfinition des théories jurisprudentielles très anciennes que sont l'emprise irrégulière⁽²⁰⁾ ou la voie de fait⁽²¹⁾. Aussi le juge judiciaire se trouve dépossédé de l'étiquette qui lui était volontiers attribuée ou qu'il s'attribuait volontiers lui-même, de gardien des libertés fondamentales.

La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel vient consacrer cette évolution. Déjà, dans sa décision sur la loi sur le renseignement, il avait jugé que les techniques de recueil de renseignement mises en oeuvre dans le cadre de cette loi ne portent aucune atteinte à la liberté individuelle, plaçant ainsi le contrôle des activités de renseignement sous le contrôle du seul juge administratif⁽²²⁾. La solution retenue dans la décision du 22 décembre 2015 sur l'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence procède d'un raisonnement analogue : parce qu'il estime qu'une assignation à résidence de moins de 12 heures n'emporte aucune atteinte à la liberté individuelle, elle ne relève pas du contrôle du juge judiciaire, mais du seul juge administratif qui apparaît, aux yeux du Conseil constitutionnel, tout aussi légitime à protéger les droits et libertés fondamentaux.

On pourrait être tenté de considérer que les décisions juridictionnelles se rapportant aux assignations à résidence témoignent d'un dialogue prévenant entre le juge administratif et le juge constitutionnel : le premier prenant soin d'interroger le Conseil constitutionnel sur une question de constitutionnalité importante sur laquelle il n'avait pas encore eu l'occasion de se prononcer ; le second s'en remettant à l'efficacité du contrôle opéré par le juge administratif sur les mesures de police. Pourtant, cette apparente harmonie ne doit pas occulter une forme de concurrence entre les juges internes, sans doute salutaire, quant à leur rôle de gardien des droits fondamentaux, devenu l'élément essentiel de la légitimation des contrôles opérés par les juges et de la confiance que leur portent les justiciables.

Annexe

Conseil constitutionnel, 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC M. Cédric D

1. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 susvisée dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015 susvisée : « Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie. » La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures.

« L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération.

« En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes mentionnées au premier alinéa.

« L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille.

« Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence :

« 1° L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés ;

« 2° La remise à ces services de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Il lui est délivré en échange un récépissé, valant justification de son identité en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu.

« La personne astreinte à résider dans le lieu qui lui est fixé en application du premier alinéa du présent article peut se voir interdire par le ministre de l'intérieur de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire.

« Lorsque la personne assignée à résidence a été condamnée à une peine privative de liberté pour un crime qualifié d'acte de terrorisme ou pour un délit recevant la même qualification puni de dix ans d'emprisonnement et a fini l'exécution de sa peine depuis moins de huit ans, le ministre de l'intérieur peut également ordonner qu'elle soit placée sous surveillance électronique mobile. Ce placement est prononcé après accord de la personne concernée, recueilli par écrit. La personne concernée est astreinte, pendant toute la durée du placement, au port d'un dispositif technique permettant à tout moment de déterminer à distance sa localisation sur l'ensemble du territoire national. Elle ne peut être astreinte ni à l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police et de gendarmerie, ni à l'obligation de demeurer dans le lieu d'habitation mentionné au deuxième alinéa. Le ministre de l'intérieur peut à tout moment mettre fin au placement sous surveillance électronique mobile, notamment en cas de manquement de la personne placée aux prescriptions liées à son assignation à résidence ou à son placement ou en cas de dysfonctionnement technique du dispositif de localisation à distance » ;

2. Considérant que, selon le requérant, l'association Ligue des Droits de l'Homme et M. Joël D., en posant une obligation de ne pas quitter un lieu déterminé et en imposant, le cas échéant, à la personne ainsi assignée à résidence de demeurer dans un lieu d'habitation et de se présenter plusieurs fois par jour aux services de police ou de gendarmerie, les dispositions contestées portent une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'aller et de venir, au droit de mener une vie privée et familiale normale ainsi qu'aux libertés de réunion et de manifestation ; qu'en ne définissant pas avec suffisamment de précision le régime de l'assignation à résidence, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant ces droits et libertés constitutionnellement garantis ; que, dès lors que l'assignation à résidence n'est pas placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les dispositions contestées méconnaîtraient les exigences de l'article 66 de la Constitution ; que selon M. Pierre B., M^{me} Soizic C., M. Luc G., M^{me} Marion S., MM. Corentin V., Sid Ahmed G. et Fabien K., les dispositions contestées méconnaissent le droit à un procès équitable, les droits de la défense et le principe du contradictoire ;

3. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 ;

- Sur le grief tiré de la méconnaissance des droits garantis par l'article 66 de la Constitution :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : « 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 » ; que la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur

qui ne soit nécessaire ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ;

5. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées permettent au ministre de l'intérieur, lorsque l'état d'urgence a été déclaré, de « prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée » par le décret déclarant l'état d'urgence ; que cette assignation à résidence, qui ne peut être prononcée qu'à l'égard d'une personne pour laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », est une mesure qui relève de la seule police administrative et qui ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que cette assignation à résidence « doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération » ; qu'elle ne peut en aucun cas « avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes » assignées à résidence ; que, tant par leur objet que par leur portée, ces dispositions ne comportent pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ;

6. Considérant, en second lieu, que, dans le cadre d'une assignation à résidence prononcée par le ministre de l'intérieur, la personne « peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures » ; 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 ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté ;

- Sur les griefs tirés de la méconnaissance des droits et libertés garantis par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution :

8. Considérant que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence ; qu'il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

9. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ;

10. Considérant que les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative prononçant une assignation à résidence d'accompagner cette mesure d'une astreinte à demeurer dans un lieu d'habitation déterminé pendant une plage horaire ne pouvant excéder douze heures par vingt-quatre heures, de prescrire à la personne assignée à résidence de se présenter aux services de police ou aux unités de gendarmerie jusqu'à trois fois par jour, de lui imposer de remettre à ces services son passeport ou tout document justificatif de son identité, de lui interdire de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public ; que ces dispositions portent donc atteinte à la liberté d'aller et de venir ;

11. Considérant, en premier lieu, que l'assignation à résidence ne peut être prononcée que lorsque l'état d'urgence a été

déclaré ; que celui-ci ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955, qu'« en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou « en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique » ; que ne peut être soumise à une telle assignation que la personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence et à l'égard de laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, la mesure d'assignation à résidence prise en application de cette loi cesse au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence ; que l'état d'urgence, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai de douze jours, être prorogé par une loi qui en fixe la durée ; que cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que, si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ;

- Sur les autres griefs :

15. Considérant que les dispositions contestées ne privent pas les personnes à l'encontre desquelles est prononcée une assignation à résidence du droit de contester devant le juge administratif, y compris par la voie du référé, cette mesure ; qu'il appartient à ce dernier 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 ; que, par suite, ne sont pas méconnues les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

16. Considérant que, pour les motifs mentionnés aux considérants 11 à 13, les dispositions contestées ne méconnaissent ni le droit au respect de la vie privée ni le droit de mener une vie familiale normale ;

17. Considérant que les dispositions des neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, qui ne méconnaissent ni la liberté d'expression et de communication ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

Décide :

Article 1^{er} : Les neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence sont conformes à la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.