Référés libertés sur les mesures d'assignation à résidence : Un contrôle juridictionnel de façade

Etat d'urgence (Loi du 3 avril 1955)

Kenza Belghiti et Nina Korchi

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/1753>

DOI : 10.4000/revdh.1753

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Kenza Belghiti et Nina Korchi, « Référés libertés sur les mesures d'assignation à résidence : Un contrôle juridictionnel de façade », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 21 décembre 2015, consulté le 24 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1753> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.1753>

Ce document a été généré automatiquement le 24 janvier 2022.

Tous droits réservés

Référé libérés sur les mesures d'assignation à résidence : Un contrôle juridictionnel de façade

Etat d'urgence (Loi du 3 avril 1955)

Kenza Belghiti et Nina Korchi

- 1 Dans le cadre de l'état d'urgence entré en vigueur le 14 novembre 2015 et prorogé par la loi du 20 novembre 2015 qui modifie aussi les mesures pouvant être adoptées dans son cadre, sept personnes ont été assignées à résidence du 25 novembre au 12 décembre 2015, durant la COP 21, par un arrêté adopté par le ministre de l'intérieur. Ces mesures sont motivées par le fait que ces personnes représenteraient une « *menace pour l'ordre et la sécurité publique* ». La mesure d'assignation à résidence les oblige à pointer trois fois par jour au commissariat de leur lieu d'assignation, à ne pas sortir de leur domicile entre 20h et 6h et surtout à ne pas sortir du périmètre de la commune de l'assignation à résidence pendant le reste de la journée. Les sept requérant.e.s ont contesté ces mesures devant le juge administratif en introduisant une procédure de référé-liberté prévue à l'article L. 521-2 du Code de justice administrative.
- 2 Six requérant.e.s ont vu leur requête en référé-liberté rejetée par le juge de première instance par une « ordonnance de tri » pour défaut d'urgence. Aucune audience n'a donc été tenue. Pour le septième requérant, le juge des référés de première instance a rejeté sa demande au fond pour absence d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.
- 3 Les six requérant.e.s se sont alors pourvus en cassation devant le Conseil d'État pour contester les ordonnances de tri, tandis que le septième interjetait appel de la décision du juge des référés de première instance tout en demandant la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité.
- 4 Le Conseil d'État a, à cette occasion, eu à se prononcer sur la recevabilité de l'intervention de la Ligue des Droits de l'Homme dans ce contentieux. Celle-ci a été acceptée sans aucune difficulté. Il a également eu à admettre le caractère sérieux de la question prioritaire de constitutionnalité posée, et surtout, à trancher la question de la

validité des mesures d'assignation à résidence adoptées à l'encontre de militants dans le contexte de la COP 21. Il était soutenu que les motifs de ces assignations à résidence étaient sans lien avec le motif de déclaration de l'état d'urgence, à savoir la lutte contre des actions terroristes.

- 5 S'agissant des aspects contentieux, la haute juridiction administrative répond à la mission que lui confère le législateur : il entend désormais exercer un contrôle entier, impliquant un contrôle de proportionnalité, sur les mesures adoptées sur le fondement de l'état d'urgence. A l'inverse des juges de première instance, le Conseil d'État considère qu'il existe une « présomption » d'urgence à l'égard des référés contre ce type de mesure. Il a également estimé que la question prioritaire de constitutionnalité formée sur l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 modifiée présentait un caractère sérieux. Il l'a donc transmis au Conseil constitutionnel qui, dès le 11 décembre 2015, a annoncé qu'il tiendrait audience d'une manière exceptionnellement véloce le 17 décembre 2015 (1°).
- 6 Sur le fond pourtant, l'ordonnance de référé ne déclare pas illégales les mesures d'assignation à résidence. Elle accepte que le militantisme écologique, motif se détachant de celui de la déclaration de l'état d'urgence, à savoir le terrorisme, puisse fonder des décisions d'assignations à résidence. Elle confirme en outre la légalité de la pratique administrative de recours aux « notes blanches » des renseignements pour fonder ces mesures. Enfin, elle entérine l'idée de nécessité fonctionnelle : le fait que les forces de l'ordre se consacrent toutes entières à la fois à la lutte contre le terrorisme et au bon déroulement de la COP 21 justifie l'assignation à résidence de militants (2°).

1°/- Les libertés fondamentales dans le cadre de l'état d'urgence : la compétence de principe du juge du référé-liberté

A - La présomption d'urgence

- 7 En première instance, les requêtes en référé introduites à l'encontre des mesures d'assignation à résidence ont été déclarées irrecevables en ce qu'elles ne répondaient pas aux exigences d'urgence. Le Conseil d'État infirme cette analyse. Il estime, en suivant les conclusions du Rapporteur public, que la condition d'urgence doit être, en l'occurrence, présumée : l'assignation à résidence prévue par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 est « *en principe et par elle-même* » de « *nature à créer une situation d'urgence* » (considérant 20). Le juge administratif des référés doit vérifier si une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale a été portée par l'adoption d'une telle mesure. Le cas échéant, il peut prononcer dans un bref délai une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde. Le Conseil d'État s'inscrit ainsi, dans le principe, dans une logique de gardien des libertés fondamentales face à l'administration, en estimant que dans le cadre de l'état d'urgence, la condition d'urgence exigée pour la recevabilité d'un référé-liberté est présumée.

B - Un contrôle de la proportionnalité des mesures

- 8 Pour apprécier l'atteinte qui est portée à une liberté fondamentale, l'ordonnance du Conseil d'État rappelle que les décisions administratives adoptées dans le cadre de l'état

d'urgence doivent être appréciées « sous l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir » (considérant 27). L'office du juge administratif n'est donc pas limité à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Il s'étend à un contrôle de la proportionnalité, de l'opportunité et de la nécessité des mesures administratives à l'égard des restrictions des libertés fondamentales des requérants.

- 9 Pour cela, le président de la section du contentieux du Conseil d'État, comme le Rapporteur public, s'est livré à une analyse factuelle de la situation. Confrontant les motifs avancés par le Ministère de l'Intérieur et les atteintes portées aux libertés fondamentales des requérants, il apprécie l'opportunité de la mesure d'assignation à résidence au regard des intérêts contradictoires en balance, à savoir, d'un côté, les libertés fondamentales (la liberté d'aller et venir, le droit de mener une vie familiale normale et la liberté de réunion et de manifestation) et, de l'autre, la prévention de troubles à la sécurité et l'ordre public.

C - La transmission de la QPC : L'admission d'une potentielle atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garanties

- 10 Le requérant faisait valoir au soutien de sa question prioritaire de constitutionnalité que les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 modifiée par loi du 20 novembre 2015 portent une atteinte injustifiée à la liberté d'aller et venir, au droit de mener une vie familiale normale, à la liberté de réunion et de manifestation, qu'elles sont entachées d'incompétence négative et, enfin, qu'elles méconnaissent l'article 66 de la Constitution. Le Conseil d'État considère que la question soulevée présente un caractère sérieux, notamment en ce qui concerne la liberté d'aller et venir. La balle est maintenant entre les mains du Conseil constitutionnel qui a annoncé se prononcer rapidement.
- 11 Il reste que la position du Conseil d'État peut alors sembler paradoxale. En effet, alors même qu'il ne lui a pas paru nécessaire d'adopter des mesures de sauvegarde afin de mettre fin à une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, dans le cadre du référé-liberté (*infra*), il considère qu'il y a matière à reconnaître le caractère sérieux de la QPC et donc que la disposition relative à l'assignation à résidence de la loi de 1955 doit être soumise au contrôle de la constitutionnalité notamment au regard des droits et libertés protégés par la Constitution. Ce paradoxe est l'illustration même de la position générale du Conseil d'État par rapport aux mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Sur le plan procédural, il entend affirmer son contrôle et sa position de juge garant des libertés fondamentales dans le cadre du référé-liberté, jusqu'à, dans cette perspective, accepter de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel comme il l'avait inauguré dans l'ordonnance du 16 juin 2010, Assetou Diakité².
- 12 Pour autant, sur le fond, le contrôle exercé ne mène qu'à la validation des mesures prises par les autorités administratives, qui voit ainsi leur légitimité renforcée. Ceux qui craignaient des risques de dérives dans le cadre de l'état d'urgence ne seront donc pas complètement rassurés.

2°/- Le contrôle du Conseil d'État dans le cadre de l'état d'urgence : une conception minimale de son rôle de garant des libertés fondamentales

13

A - La justification fonctionnelle de l'assignation à résidence : une motivation d'opportunité sur des mesures « ponctuelles »

- 14 Le Conseil d'État considère « *que les forces de l'ordre demeurent particulièrement mobilisées pour lutter contre la menace terroriste et parer au péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ainsi que pour assurer la sécurité et le bon déroulement de la conférence des Nations Unies* » (considérant 28). Et le considérant suivant explique : « *le ministre de l'intérieur, conciliant les différents intérêts en présence* ». Par ces termes, la haute juridiction administrative consacre l'idée de nécessité fonctionnelle. Le fait que les forces de l'ordre soient mobilisées sur d'autres fronts peut justifier des mesures restrictives de libertés à l'encontre de personnes que l'administration estime à même de créer de potentiels troubles à l'ordre public qui risqueraient dès lors, selon les termes du Rapporteur public, de « *détourner les forces publiques de leur mission* ».
- 15 Cette idée de nécessité fonctionnelle permet aux autorités administratives d'adopter des mesures fortement limitatives des libertés, telle que l'assignation à résidence, par des contraintes de service. On imagine très bien dès lors qu'une assignation à résidence puisse être justifiée par le fait que les forces de l'ordre soit en sous-effectif dans un secteur. Finalement, la conciliation entre les exigences de la liberté et celles de l'ordre public semble bien faible, le résultat étant, non pas de rendre ces deux exigences compatibles, mais plutôt de rendre l'exercice des libertés compatibles avec les exigences de l'ordre public tel que conçues par les autorités administratives dans le cadre de l'état d'urgence.

B - Les « notes blanches » fournies par les services de renseignement : Des éléments probants satisfaisants ?

- 16 Le Conseil d'État a admis sans difficulté le recours aux « notes blanches » pour justifier les mesures d'assignations à résidence. Ces « notes » sont des documents produits par les services des renseignements. Elles ne sont ni datées, ni signées. Selon la Haute juridiction « *aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les "notes blanches" produites par le ministre (...) soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif* ». Le juge administratif accepte alors que ces notes blanches constituent un élément de preuve devant lui³, au motif que ce procédé permet de protéger le secret des sources et des méthodes de service, et qu'il existe toujours une possibilité pour le requérant de contester les faits mentionnés dans ces documents.
- 17 Le recours à ces « blancs » de l'administration interroge sur le statut des moyens de preuve. L'administration peut-elle justifier et motiver des mesures fortement attentatoires aux libertés qu'elle adopte en se fondement sur des documents qu'elle a elle-même produit ? N'y aurait-il pas là une atteinte grave au principe du contradictoire ?

C - L'indulgence à l'égard des nécessités de l'ordre public

- 18 Le lien entre les motifs justifiant la mise en place de l'état d'urgence et ceux justifiant les mesures d'assignations à résidence est au cœur de l'interrogation sur la validité juridique des mesures contestées. Cette question est le principal enjeu auquel devait répondre le Conseil d'État. L'état d'urgence a été décrété suite aux attentats du 13 novembre 2015, au motif de la menace « *de péril imminent* » dû aux risques terroristes, dans le cadre de la loi du 3 avril 1955. Les mesures d'assignations à résidence prises à l'encontre des militants ont été adoptées sur le fondement de l'article 6 de la loi de 1955 modifiée par la loi du 20 novembre 2015, au motif « *de la nécessité de prendre des mesures afin d'assurer la sécurité de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques (...) que le ministre a relevé qu'avaient été lancés des mots d'ordres appelant à des actions revendicatives violentes aux abords de la conférence et des sites sensibles en Île de France* » (considérant 19).
- 19 La mesure d'assignation à résidence telle que prévue par l'article 6 est une mesure dérogatoire au droit commun en ce qu'elle permet de restreindre les libertés d'aller et venir et de circuler de personnes afin de protéger la société de probables troubles que celles-ci pourraient causer à l'ordre public. Il ne s'agit donc pas de réprimer un acte illicite, mais de réduire à zéro la probabilité même qu'il se déroule. L'état d'urgence se présente ainsi comme une situation « *exceptionnelle* » visant à répondre à un péril « *imminent* » qui justifie l'octroi de pouvoirs exceptionnels aux autorités administratives.
- 20 Or, si la mise en œuvre de ces pouvoirs est justifiée par la menace terroriste qui pèse sur la France, l'est-elle encore lorsqu'elles privent des militants de la liberté de circuler, d'aller et venir, de mener une vie « *normale* » ou même de manifester ses idées politiques⁴ ? La venue d'une personnalité publique ou la tenue de rassemblements importants pourraient-elles, aussi, constituer une « *menace pour la sécurité et l'ordre public* », à même de justifier des mesures aussi restrictives qu'une assignation à résidence ? Le Conseil d'État aurait pu développer des conditions encadrant le recours à des mesures restreignant fortement les libertés adoptées dans le cadre dérogatoire de l'état d'urgence. Mais il ne l'a pas fait. Il semble finalement s'en tenir à une conception minimale de son contrôle entier...

*

- 21 **Conseil d'Etat, 11 décembre 2015, Mme C. D. et six autres requérants, n° 394991** – Communiqué de presse

*

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

2. **Req.° 340250** ; Voir *Serge Slama*, « Droit d'asile et droit à un recours suspensif : Référé-libéré, QPC et contrariété au droit communautaire de l'absence de recours suspensif devant la CNDA pour ressortissants de pays 'd'origine sûrs' », in *Actualités droits-libertés*, 21 juin 2010.
3. CE 3 mars 2003, Ministre de l'intérieur c/ Rakhimov, req. n° 238662,
4. Frédéric Rolin, « Quand la menace terroriste justifie l'assignation à résidence d'activistes engagés contre la COP 21 », *Dalloz Etudiants*.
1. L'avis rendu par le Conseil d'Etat le 17 décembre 2015 n'a pas encore été rendu public. Toutefois, LeMonde.fr en a produit un verbatim.

RÉSUMÉS

L'audience de référé de la Section du contentieux du Conseil d'État du vendredi 11 décembre 2015 sur la question des assignations à résidence réunissait sept requérant.e.s, tous militants politiques défendant des idées écologistes. C'est la première fois que la Section du contentieux du Conseil d'État avait l'opportunité de se prononcer sur les mesures adoptées dans le cadre de l'état d'urgence. Au même moment, le Conseil d'État se réunissait en formation consultative pour rendre un avis sur « la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme » et sur « la possibilité d'imposer des mesures privatives ou restrictives de liberté à certains individus connus des services de police pour leur radicalisation et leur dangerosité »¹. L'avis rendu le 17 décembre 2015 a notamment considéré que la mesure de déchéance de nationalité pour des binationaux français nés en France et condamnés pour un crime de terrorisme n'allait pas à l'encontre du principe d'égalité et révélait un « objectif légitime ». Le Conseil d'Etat a par ailleurs rendu un avis favorable à la constitutionnalisation de l'état d'urgence. Le Conseil d'État, dans l'ordonnance étudiée, donne un cadre aux mesures qui peuvent être adoptées sur le fondement de l'état d'urgence et indique le degré de contrôle exercé par le juge administratif sur ces mesures. Les dispositions de l'article 14-1 de la loi du 3 avril 1955, telles que modifiées par la loi du 20 novembre 2015, confèrent en effet un rôle de premier plan au juge administratif statuant en référé. La décision du Conseil d'État était donc très attendue. Il reste que son contrôle est équivoque : formellement, le juge administratif confirme sa mission, dans le cadre du référé-libéré, de garant des libertés fondamentales. Toutefois, sur le fond, l'exercice de ce contrôle apporte peu de satisfaction.

AUTEURS

KENZA BELGHITI

Etudiante du M2 Droits de l'Homme de l'Université de Paris Ouest-Nanterre

NINA KORCHI

Etudiante du M2 Droits de l'Homme de l'Université de Paris Ouest-Nanterre