

Décision n°2015-527 QPC du 22 décembre 2015

M. Cédric D.

(Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 décembre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 395009 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Cédric D., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

L'article 6 de la loi du 3 avril 1955 fixe le régime juridique des assignations à résidence lorsque l'état d'urgence a été déclaré.

Dans sa décision du 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

I. – Les dispositions contestées

A. – L'état d'urgence

1. – La législation relative à l'état d'urgence et ses applications avant la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015

a) Origine et conditions d'application du régime de l'état d'urgence

Le droit public français prévoit d'attribuer au pouvoir exécutif des pouvoirs renforcés selon la gradation suivante : les circonstances exceptionnelles, reconnues dans la jurisprudence du juge administratif, l'état d'urgence, l'état de siège prévu à l'article 36 de la Constitution et les pouvoirs de crise du Président de la République résultant de l'article 16 de la Constitution.

Les dispositions relatives à l'état de siège sont anciennes : elles remontent aux lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878. Elles bénéficient, en outre, d'un ancrage

Commentaire

constitutionnel explicite. La référence à l'état de siège, introduite à l'article 7 de la Constitution de 1946 par la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954, a été maintenue à l'article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Le régime de l'état d'urgence, inspiré de celui de l'état de siège, est plus récent. Il a été institué, sans base constitutionnelle expresse, par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, dans le contexte de la guerre d'Algérie.

La distinction entre les deux régimes tient principalement à ce que, sous le régime de l'état d'urgence, les compétences exceptionnelles sont concentrées entre les mains des pouvoirs civils alors que, dans le régime de l'état de siège, elles sont attribuées aux pouvoirs militaires.

Lors de la présentation du projet de loi, en 1955, le président du Conseil Edgar Faure soulignait la nécessité de créer *« un dispositif juridique qui tout en laissant aux autorités civiles l'exercice des pouvoirs traditionnels, les renforce et les concentre de façon à les rendre plus adaptés à des événements ayant un caractère de calamité publique ou susceptible de mettre en danger l'ordre public et la souveraineté nationale »*.

L'article 15 de la loi du 3 avril 1955 rendait à l'origine l'état d'urgence applicable en Algérie pour une durée de six mois. La loi n° 55-1080 du 7 août 1955 a prorogé celle du 3 avril 1955 de six mois et a procédé à des ajustements. L'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 a modifié la loi du 3 avril 1955 en prévoyant que l'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres pour une période maximale de douze jours à l'issue de laquelle sa prorogation doit être décidée par la loi.

Selon l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence *« peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique »*.

Son article 2 prévoit, sans modification depuis 1960, que *« L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. / Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. / Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret. / La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi »*.

Commentaire

En vertu des articles 3 et 4, cette loi fixe la durée définitive d'application de l'état d'urgence et elle est elle-même caduque à l'issue d'un délai de 15 jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale.

b) Mesures susceptibles d'être prises sur le fondement de l'état d'urgence

Les conséquences de la déclaration de l'état d'urgence, dans les zones où il est déclaré, et des décrets qui l'organisent, sont nombreuses.

La loi de 1955 offre en effet un arsenal juridique composé de différentes mesures entre lesquelles les décrets déclarant et organisant l'état d'urgence doivent opter.

Ainsi, en vertu de l'article 5, la déclaration de l'état d'urgence donne la faculté au ministre de l'intérieur ou au représentant de l'État dans le département :

- d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et à l'heure fixés par arrêté ;
- d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;
- d'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

Ces mesures ne peuvent être prises que dans les circonscriptions territoriales déterminées par le décret en conseil des ministres déclarant l'état d'urgence.

Par ailleurs, la loi du 3 avril 1955 dispose que, dans la limite de ces circonscriptions, un décret fixe les zones dans lesquelles des mesures complémentaires peuvent être mises en oeuvre. Le décret auquel il est ainsi renvoyé est un décret simple.

Le préfet peut, dans ces zones, ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature. Il peut également interdire, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou entretenir le désordre (article 8).

Le ministre de l'intérieur peut y ordonner la remise des armes de première, quatrième et cinquième catégories et des munitions correspondantes (article 9).

Il peut également prononcer les assignations à résidence prévues par l'article 6 qui, dans sa rédaction antérieure à la loi du 20 novembre 2015, prévoyait

Commentaire

qu'elles pouvaient s'appliquer à toute personne « *dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics* ».

Ces assignations n'obéissent qu'à peu de règles. 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. Elle ne peut avoir pour effet la création de camps d'internement administratif. L'autorité administrative doit prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille. Enfin, les personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'assignation à résidence disposent de voies de recours contentieux et gracieux.

Les infractions à ces dispositions sont punies de deux mois d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros.

La loi du 3 avril 1955 permet en outre l'intervention de mesures supplémentaires qui doivent faire l'objet d'une disposition expresse dans le texte instituant ou prorogeant l'état d'urgence ou qui nécessitent l'intervention d'un décret spécifique.

Aux termes de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, une disposition spécifique peut conférer aux autorités administratives le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile, de jour et de nuit. Il est également possible d'habiliter ces autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales.

Enfin, l'article 12 de la loi du 3 avril 1955 dispose que, lorsque l'état d'urgence est institué dans tout ou partie d'un département, un décret, pris sur le rapport du ministre de la justice et du ministre de la défense nationale, peut autoriser la juridiction militaire à se saisir des crimes, ainsi que des délits qui leur sont connexes relevant de la cour d'assises de ce département. La juridiction de droit commun reste saisie tant que l'autorité militaire ne revendique pas la poursuite.

Avant le mois de novembre 2015, l'état d'urgence a été, sur le fondement de ces dispositions, appliqué à trois reprises entre 1955 et 1962 puis, toujours sans base constitutionnelle expresse, en Nouvelle-Calédonie en 1985 et, enfin, à la suite de violences urbaines constatées sur le territoire métropolitain, en 2005.

Des textes spécifiques ont, par ailleurs, été successivement pris, pour les collectivités d'outre-mer, afin de donner compétence au représentant de l'Etat

Commentaire

pour déclarer l'état d'urgence pour une période maximale de douze jours à l'issue de laquelle l'état d'urgence ne peut être prorogé que par la loi¹.

c) Le contrôle du juge

1. L'absence de contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi du 3 avril 1955

Le Conseil constitutionnel n'a approché la loi du 3 avril 1955 qu'une seule fois. Dans sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, à propos de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel, sans examiner la constitutionnalité de la loi du 3 avril 1955, a écarté le moyen tiré de l'abrogation de la loi de 1955 par la Constitution de 1958 en jugeant que : « *en vertu 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 ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés publiques ne saurait être assuré* ».

Autrement dit, l'élévation au rang constitutionnel de l'état de siège ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que le législateur institue un régime de pouvoirs exceptionnels distinct de l'état de siège pour concilier les exigences de la liberté et de la sauvegarde de l'ordre public. Au demeurant, la loi du 3 avril 1955 avait été modifiée sous l'empire de la Constitution de 1958, en particulier par une ordonnance de 1960 tacitement ratifiée, et étendue par le législateur, après 1958, à des territoires ou collectivités d'outre-mer.

La nécessité d'une consécration constitutionnelle de l'état d'urgence, discutée depuis les événements tragiques du 13 novembre, n'est pas nouvelle. Présentes dans les rapports des commissions Vedel et Balladur, des propositions en ce sens n'avaient pas été suivies d'effet. Lors de la révision constitutionnelle de 2008, le Conseil d'Etat avait considéré que l'adjonction de l'état d'urgence dans l'article 36 « *ne s'imposait pas dès lors que, dans sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartenait au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir un état d'urgence, en opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public. Au demeurant, les conditions de mise en œuvre de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ont été précisées par la jurisprudence*

¹ Ces textes portent sur la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna (où l'état d'urgence a été déclaré à deux reprises en 1986 et 1987 sans prorogation par le législateur).

Commentaire

récente du Conseil d'État et notamment par la décision de l'assemblée du contentieux du 24 mars 2006 (Rolin et Boisvert, Lebon, p. 171) »².

Le Président de la République a évoqué, dans sa déclaration au Congrès du 16 novembre 2015, une révision constitutionnelle comprenant l'insertion de dispositions relatives à l'état d'urgence.

2. Le contrôle des décrets déclarant et portant application de l'état d'urgence

En 2005, saisi des décrets déclarant et portant application de l'état d'urgence, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État, par sa décision du 24 mars 2006 *Rolin et Boisvert*, avait tranché différentes questions, confirmant en partie des ordonnances de référé rendues précédemment³. On peut citer les points mis en exergue par le recueil Lebon :

a) Le décret par lequel le Président de la République déclare l'état d'urgence en vertu de la loi du 3 avril 1955 n'est pas un acte de gouvernement dès lors que l'intervention du Parlement appelé à décider de la prorogation de ce régime d'exception n'est pas certaine au moment de l'édition du décret. Le juge administratif est dès lors compétent pour en connaître.

b) Sont recevables à intervenir, au soutien du pourvoi ou en défense, les personnes résidant habituellement dans une circonscription où l'état d'urgence a été déclaré.

c) Compte tenu des caractéristiques propres au régime défini par la loi du 3 avril 1955, la prorogation de l'état d'urgence par le législateur ratifie la décision prise par décret de déclarer l'état d'urgence. Une fois le législateur intervenu, la légalité des dispositions du décret déclarant l'état d'urgence n'est, dès lors, plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse.

d) Le juge vérifie que les mesures prévues par le décret portant application de l'état d'urgence sont légalement justifiées par les troubles à l'ordre public constatés.

e) La loi du 3 avril 1955 est compatible avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment avec celles de son article 15.

² Rapport public du Conseil d'Etat 2009, p. 63.

³ JRCE 14 novembre 2005 Rolin, Rec. p. 499 s'agissant de l'institution du régime et JRCE 9 décembre 2005, Mme Allouache et autres, Rec. p. 562.

Commentaire

3. Le contrôle des mesures individuelles

S'agissant du contrôle sur les mesures individuelles prises dans le cadre du régime de l'état d'urgence, celles-ci ont en principe un caractère préventif et constituent des mesures de police administrative⁴. Cependant, contrairement au contrôle renforcé effectué en principe en matière de police administrative depuis l'arrêt *Benjamin*⁵, le Conseil d'État n'a, à l'origine, exercé qu'un contrôle très restreint sur les décisions prises par l'autorité administrative⁶. A l'occasion de l'application de la législation sur l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat avait toutefois décidé d'étendre le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les mesures de police prises au titre de cette législation⁷.

Depuis ces décisions anciennes, le juge administratif n'avait pas eu l'occasion de se prononcer de nouveau sur les mesures individuelles prises en période d'état d'urgence. En 2005, en particulier, peu de mesures individuelles avaient été prises.

On peut seulement noter que le juge des référés du Conseil d'État avait alors relevé que les décisions d'interdiction de séjour ou d'assignation à résidence doivent pouvoir faire l'objet d'un recours gracieux examiné par une commission départementale où siègent des représentants du conseil général.

Sous l'empire de l'article 7 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction antérieure à la loi du 20 novembre 2015, les modalités de contestation, devant le juge administratif, des mesures prises en application de l'article 5 ou de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, demeuraient en effet distinctes de celles prévues par le droit commun.

2. – La déclaration d'état d'urgence à compter du 14 novembre 2015 et la loi du 20 novembre 2015

a) *La déclaration de l'état d'urgence*

A la suite des attentats de la soirée du 13 novembre 2015, un décret a déclaré l'état d'urgence à compter du 14 novembre à zéro heures en France continentale et en Corse.

⁴ CE Ass. 16 décembre 1955, *Dame Bourokba*, Rec. p. 596, à propos d'une décision d'interdiction de séjour dans un département décidée par un préfet sur le fondement de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955.

⁵ CE 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. p. 541

⁶ La décision d'Assemblée *Dame Bourokba* se borne ainsi à relever « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'arrêté contesté ait été pris pour des motifs étrangers aux dispositions » de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955.

⁷ CE 25 juillet 1985, *Mme Agostini*, Rec. p. 226.

Commentaire

Ce décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 a été délibéré en Conseil des ministres, réuni dans la nuit du 13 au 14 novembre, en application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Le décret n° 2015-1476, du même jour, rend applicables aux communes de l'Île-de-France, outre les dispositions de la loi de 1955 qui s'appliquent en vertu de l'article 5 de cette loi dans la zone couverte par l'état d'urgence, les dispositions de ses articles 6 (assignation à résidence) et 8 (fermeture de salles et lieux de réunion) ainsi que du 1° de l'article 11 (perquisitions).

Enfin, le décret n° 2015-1478, toujours du 14 novembre, étend à tout le territoire métropolitain, à compter de dimanche 15 novembre à zéro heure, « *outre les mesures prévues aux articles 5, 9 et 10 de la loi du 3 avril 1955, les mesures mentionnées aux articles 6, 8 et au 1° de l'article 11* ».

A l'exception de celles prévues au 2° de l'article 11 (contrôle des moyens de communication et des spectacles) et de l'article 12 (compétence de la juridiction militaire pour juger des crimes et délits), ce sont donc toutes les mesures prévues par la loi de 1955 qui ont été rendues opératoires sur l'ensemble du territoire métropolitain.

b) La loi du 20 novembre 2015

Un projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a été présenté en Conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 18 novembre. Le texte était définitivement adopté par le Parlement le 20 novembre, promulgué immédiatement et publié au Journal officiel du lendemain.

L'article 1^{er} de ce texte prévoit que « *L'état d'urgence déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et le décret n°2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 est prorogé pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015* ».

Selon l'article 2, « *Il emporte, pour sa durée, application de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction résultant du 7° de l'article 4 de la présente loi* ». L'article 11 est celui qui permet de procéder à des perquisitions à domicile de jour et de nuit. Il s'appliquera ainsi pendant trois mois. Conformément, en effet, à l'article 11 de la loi, seule une disposition expresse du décret déclarant l'état d'urgence ou de

Commentaire

la loi le prorogeant peut conférer aux autorités administratives ce pouvoir. L'article 2 renvoie à la rédaction issue du 7° de l'article 4 car le texte modifie, pour le renforcer, l'encadrement des perquisitions administratives.

L'article 3 de la loi du 20 novembre 2015 prévoit qu'« *Il peut y être mis fin par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai. En ce cas, il en est rendu compte au Parlement* ». Cette disposition, qui reproduit l'article 3 de la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, contient ainsi une habilitation qui laisse au pouvoir exécutif la responsabilité de faire cesser l'état d'urgence.

L'article 4 est celui qui modifie, sur le fond, la loi de 1955 en retouchant les dispositions qui décrivent l'arsenal de mesures à la disposition du pouvoir exécutif. Les points principalement modifiés par le texte sont :

- le dispositif d'assignation à résidence ;
- les conditions des perquisitions administratives ;
- la dissolution d'associations ou de groupements de fait ;
- les mesures assurant le contrôle des médias ;
- les sanctions pénales applicables en cas de violation de la loi.

En ce qui concerne les assignations à résidence, l'article 4 réécrit presque complètement l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 pour refonder leur régime juridique.

c) Le nouveau régime juridique des assignations à résidence

L'article 6 donne pouvoir au ministre de l'intérieur 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.

Une telle décision est soumise à la condition qu'« *il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* »⁸.

Le législateur a conféré de nouveaux pouvoirs au ministre de l'intérieur qui peut en particulier :

- faire conduire la personne assignée à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie sur les lieux de l'assignation ;

⁸ Ce qui se substitue à l'expression antérieure « *dont l'activité s'avère dangereuse* ».

Commentaire

- astreindre les personnes assignées à résidence à demeurer dans leur lieu d'habitation pendant la plage horaire qu'il fixe dans la limite de 12 heures par 24 heures ;
- prescrire à la personne assignée à résidence l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, ainsi que de remettre son passeport ou tout document justificatif de son identité ;
- interdire à la personne assignée de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes.

Enfin, dans certaines conditions énoncées par le dernier alinéa de l'article 6, le ministre de l'intérieur peut ordonner le placement de la personne sous surveillance électronique mobile.

Dans son avis n° 390.786 du 17 novembre 2015, favorable à l'ensemble du projet de loi, le Conseil d'Etat avait relevé, s'agissant des dispositions relatives aux assignations à résidence, qu'il « *s'est notamment assuré de ce que les contraintes nouvelles assortissant l'assignation à résidence (conduite de la personne assignée à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie sur les lieux de l'assignation ; obligation de présence au domicile pendant une partie de la journée ; obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie ; remise d'un document justificatif de l'identité ; interdiction de voir certaines personnes) seraient :*

« - *réservées aux personnes à l'égard desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace ;*

« - *tempérées par des garanties (limitation de la durée de l'astreinte domiciliaire ; limitation du nombre de présentations journalières aux services de police ou de gendarmerie ; délivrance à l'intéressé d'un récépissé valant justification de son identité ; limitation de l'interdiction faite à l'assigné de voir certaines personnes à celles, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, l'interdiction étant levée dès qu'elle n'est plus nécessaire) »⁹.*

⁹<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Etat-d-urgence>

Commentaire

3. – L'état d'urgence et les engagements internationaux de la France

Le Conseil d'État avait admis la conventionnalité de la loi du 3 avril 1955 dans sa décision d'Assemblée *Rolin et Boisvert*.

Sur le principe, lorsque la Cour de Strasbourg examine les mesures concrètes d'application prises par les autorités de police, elle s'assure d'abord de l'existence d'une situation justifiant le droit à dérogation¹⁰ avant de vérifier que les mesures exceptionnelles sont prises « *dans la stricte mesure où la situation l'exige* » et en examinant leur proportionnalité. La CEDH contrôle l'appréciation à laquelle se livrent les autorités nationales, tout en précisant que : « *En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer* ». La cour admet également que le « *danger menaçant la vie de la nation* » peut être limité à une fraction du territoire¹¹.

Dans son contrôle de proportionnalité des mesures, la cour tient compte de la « *large marge d'appréciation* » dont dispose l'État dans le cadre de l'article 15 de la convention¹².

Le 20 novembre 2015, la France a notifié au secrétaire général du Conseil de l'Europe, en application du 3 de l'article 15, qu'elle estimait la vie de la Nation menacée par un danger public et qu'elle pourrait exercer si nécessaire, pendant l'état d'urgence, le droit à dérogation que lui confère cet article. Le 23 novembre, la France a pareillement notifié au Secrétaire général des Nations-Unies la prorogation de l'état d'urgence pour trois mois.

¹⁰ CEDH, 1^{er} juillet 1961, *Lawless c/ Irlande*

¹¹ CEDH, 18 janvier 1978, *Irlande c/ Royaume-Uni*

¹² Aux termes de cet article 15, intitulé « *Dérogation en cas d'état d'urgence* » : « 1. *En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.* 2. *La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.* 3. *Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application* ».

Commentaire

B. – Origine de la QPC et question posée

Par un arrêté en date du 25 novembre 2015, le ministre de l'intérieur a assigné à résidence M. Cédric D., à compter de la notification de l'arrêté et jusqu'au 12 décembre 2015.

L'intéressé a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Melun d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA). Le juge des référés ayant rejeté sa requête par une ordonnance en date du 3 décembre 2015, M. D. a relevé appel devant le Conseil d'État et a assorti sa requête d'une QPC portant sur l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015.

Par une décision du 11 décembre 2015, le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel. Il a d'abord relevé que « *l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, modifié par la loi du 20 novembre 2015, permet au ministre de l'intérieur, dans les zones territoriales où l'état d'urgence reçoit application, déterminées par le décret mentionné à l'article 2 de la loi, de prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe et selon les modalités qu'il retient parmi les sujétions susceptibles d'être prescrites en vertu de l'article 6, 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 » ; que ces dispositions, de par leur lettre même, n'établissent pas de 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 ; que, par suite, elles ne font pas obstacle à ce que le ministre de l'intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, puisse décider l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics »*. Puis, après avoir relevé qu'il était soutenu que les dispositions de l'article 6, ainsi interprétées, « *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 qu'elles méconnaissent l'article 66 de la Constitution* », il a jugé que « *la*

Commentaire

question ainsi soulevée, notamment en ce qui concerne la liberté d'aller et venir, présente un caractère sérieux ».

Le dispositif indique que « *La question de la conformité à la Constitution de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015, est renvoyée au Conseil constitutionnel* ».

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs du requérant, le champ de la QPC et les interventions

Le requérant faisait grief aux dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans leur rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015, d'une part, de méconnaître l'article 66 de la Constitution, d'autre part, de porter une atteinte injustifiée à la liberté d'aller et de venir, au droit de mener une vie privée et familiale normale et aux libertés de réunion et de manifestation et, enfin, d'être entaché d'incompétence négative dès lors que le législateur aurait insuffisamment délimité le champ des mesures susceptibles d'être prises sur le fondement de l'article 6.

L'association Ligue des Droits de l'Homme et huit personnes ayant fait l'objet d'une assignation à résidence en application de l'article 6 de la loi de 1955 avaient produit des observations en intervention devant le Conseil constitutionnel au soutien de la QPC. En sus des moyens soulevés par le requérant, il était soutenu que les dispositions contestées méconnaissent le droit à un procès équitable, les droits de la défense et le principe du contradictoire.

Ni le requérant ni les intervenants ne contestaient expressément la constitutionnalité des dispositions du dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relatives à la possibilité de placer sous surveillance électronique mobile une personne faisant l'objet d'une décision d'assignation à résidence. Ces dispositions n'avaient d'ailleurs pas été appliquées au requérant ou aux intervenants ayant fait l'objet d'une assignation à résidence.

Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, et comme il le fait habituellement, restreint le champ de la QPC qui lui était soumise et jugé que « *la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955* » (cons. 3).

B. – Analyse des griefs

Le Conseil constitutionnel a successivement examiné les griefs tirés de la méconnaissance des droits garantis par l'article 66 de la Constitution (1), ceux tirés de la méconnaissance des droits et libertés garantis par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et l'article 34 de la Constitution (2) et enfin les autres griefs (3).

1. – Sur la méconnaissance des droits garantis par l'article 66 de la Constitution

On sait que, depuis sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, le Conseil constitutionnel retient une définition de la liberté individuelle en ne se référant à l'article 66 de la Constitution que dans le domaine des privations de liberté (garde à vue, détention, rétention, hospitalisation sans consentement). C'est la liberté individuelle au sens de l'*habeas corpus* dont le respect est confié au juge judiciaire par l'article 66 de la Constitution.

Lorsqu'est en cause la police administrative, le juge administratif est pleinement compétent pour se prononcer sur les mesures prises en matière de prévention des atteintes à l'ordre public, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 rendue sur la loi relative au renseignement.

Au regard de cette ligne jurisprudentielle, une mesure d'assignation à résidence ne constitue pas, *a priori*, une mesure privative de liberté entrant dans le champ de l'article 66 de la Constitution et justifiant, par suite, un contrôle au titre de la protection de la liberté individuelle.

* La jurisprudence du Conseil constitutionnel était déjà orientée en ce sens.

Ce type de mécanisme n'est en effet pas inconnu du droit positif. Ainsi, les étrangers placés en rétention administrative en application de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), peuvent, sur le fondement de l'article L. 561-1 du même code, être assignés à résidence. Selon les termes de l'avant-dernier alinéa de cet article : « *L'étranger astreint à résider dans les lieux qui lui sont fixés par l'autorité administrative doit se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie. L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire prononcés en tout point du territoire de la République peut, quel que soit l'endroit où il se trouve, être*

Commentaire

astreint à résider dans des lieux choisis par l'autorité administrative dans l'ensemble du territoire de la République. L'autorité administrative peut prescrire à l'étranger la remise de son passeport ou de tout document justificatif de son identité dans les conditions prévues à l'article L. 611-2. Si l'étranger présente une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, l'autorité administrative peut le faire conduire par les services de police ou de gendarmerie jusqu'aux lieux d'assignation ».

Si le Conseil constitutionnel n'a pas examiné ces dispositions, il a contrôlé, dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011¹³, celles, proches, de l'article L. 561-2, permettant d'assigner à résidence un étranger pour lequel l'exécution de l'obligation de quitter le territoire. Il a alors jugé : « *Considérant que l'article contesté prévoit que l'autorité administrative peut prendre à l'égard d'un étranger qui pourrait être placé en rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire une mesure d'assignation à résidence si l'exécution de l'obligation de quitter le territoire demeure une perspective raisonnable et s'il présente des garanties de représentation ; qu'une telle mesure ne comportant aucune privation de la liberté individuelle, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution est inopérant ».*

Cette ligne jurisprudentielle a de nouveau reçu application très récemment, dans l'affaire n° 2014-450 QPC du 27 février 2015¹⁴, dans laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions relatives aux arrêts militaires dont il était saisi « *n'instituent pas une sanction disciplinaire entraînant une privation de liberté ; que le grief tiré de ce que le législateur aurait insuffisamment encadré les modalités d'exécution d'une sanction qui affecte la liberté individuelle est inopérant à l'encontre des dispositions du e) du 1° de l'article L. 4137-2 du code de la défense ».*

* L'analyse de la CEDH sur ce qui constitue, ou non, une mesure privative de liberté apparaît au demeurant très voisine de celle que retient le Conseil constitutionnel.

La Cour de Strasbourg juge que le confinement à domicile sous surveillance avec interdiction de sortir est une privation de liberté¹⁵ de même que l'assignation d'une personne dans un endroit reculé, difficile d'accès, avec contrôle policier permanent¹⁶. En revanche, une personne assignée à domicile ou

¹³ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 68.

¹⁴ Décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015, *M. Pierre T. et autre (Sanctions disciplinaires des militaires – Arrêts simples)*, cons. 8.

¹⁵ CEDH, 28 novembre 2002, *Lavents c/ Lettonie*

¹⁶ CEDH, 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italie*

Commentaire

placée sous une surveillance de la police n'impliquant aucun confinement dans un local délimité subit une restriction de liberté de circulation et non une privation de liberté¹⁷. Il en est de même d'une mesure obligeant une personne à se présenter une fois par mois à l'autorité de police chargée de la surveillance, garder des contacts avec un centre psychiatrique, habiter à une adresse précise, ne pas s'éloigner de la commune où elle réside et rester à son domicile entre 22 heures et 7 heures¹⁸.

Dans sa décision de renvoi de la QPC, le Conseil d'État a jugé que « *si une mesure d'assignation à résidence de la nature de celle qui a été prise à l'égard du requérant apporte des restrictions à l'exercice de certaines libertés, en particulier la liberté d'aller et venir, elle ne présente pas, compte tenu de sa durée et de ses modalités d'exécution, le caractère d'une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, par suite et en tout état de cause, M. Domenjoud ne peut utilement se prévaloir de cet article pour contester la mesure d'assignation à résidence prise à son encontre* »¹⁹.

* Il convenait donc, pour le Conseil constitutionnel, d'examiner si l'assignation à résidence, par les contraintes qu'elle emporte pour la personne visée, s'analyse ou non comme une mesure dont les effets sont assimilables à une privation de liberté.

S'inscrivant dans la logique de la jurisprudence constitutionnelle précitée, le Conseil constitutionnel a jugé que l'assignation à résidence prévue par les dispositions contestées ne constitue pas une mesure privative de liberté par les motifs suivants : « *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" et qu'elle ne peut en aucun cas "avoir pour effet la création de camps où seraient détenues*

¹⁷ CEDH 9 février 2006 *Freimanis et Lidumsc/ Lettonie*

¹⁸ CEDH 20 avril 2010, *Villa contre Italie*

¹⁹ Avant de se référer également aux stipulations de l'article 2 du protocole 4 additionnel.

Commentaire

les personnes" assignées à résidence ; que, tant par leur objet que par leur portée, ces dispositions ne comportent aucune privation de la liberté individuelle » (cons. 5).

Le Conseil constitutionnel a toutefois examiné spécifiquement la mesure complémentaire d'astreinte à domicile et celle de sa « plage horaire ».

La durée quotidienne de cette astreinte avait été débattue au Parlement et la question de sa constitutionnalité expressément évoquée.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, avait ainsi précisé²⁰ : *« L'assignation à résidence est donc entière. Les huit heures, c'est pour l'assignation à résidence dans le domicile. La question qui se pose est de savoir si l'on peut contraindre un individu à rester plus de huit heures chez lui, et même si l'on peut le contraindre à y rester vingt-quatre heures, puisque c'est ce que vous proposez. Au plan du droit, cela s'appelle une mesure disproportionnée. Ce n'est plus une assignation à résidence, mais une rétention administrative. Au titre de l'article 66 de la Constitution, vous ne pouvez pas décider une rétention administrative, qui relève du juge judiciaire ».*

Le Premier ministre avait, pour sa part, indiqué : *« Je veux rappeler que ce renforcement ne va pas de soi. Si cette disposition a l'air évidente pour chacun ici, et pour les Français, elle se heurte à une limite : plus on oblige la personne à demeurer dans un lieu très limité, plus cette disposition s'apparente à une privation de liberté – j'en reste à l'aspect juridique des choses. Elle se rapprochera donc de plus en plus de la compétence du juge judiciaire au sens de l'article 66 de la Constitution. Je rappelle, mais chacun l'a bien en tête, que l'assignation à résidence concerne des lieux que fixe le ministre de l'intérieur. Ces lieux peuvent être une ou plusieurs communes, un ou plusieurs arrondissements. Le texte rend possible, de surcroît, que la personne concernée soit obligée de demeurer dans un lieu d'habitation pour une durée équivalente, à peu près, à la nuit. Mais ce n'est pas une mesure de rétention administrative. Je suis très attentif à l'équilibre constitutionnel ... À l'évidence, une durée de vingt-quatre heures nous fait totalement sortir des clous, tandis qu'avec huit, dix ou douze heures, nous confortons l'assignation à résidence. Le Gouvernement est donc favorable à l'amendement qui permet de porter cette durée à douze heures ».*

²⁰ S'agissant d'un amendement de l'opposition prévoyant une possibilité d'astreindre de rester dans un lieu d'habitation pendant 24h.

Commentaire

Le Conseil constitutionnel a estimé, qu'au delà de cette durée continue de douze heures la mesure deviendrait trop contraignante pour ne pas être analysée comme affectant la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution. Il a, par suite, jugé *« 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 »* (cons. 6).

En bornant ainsi la durée de l'astreinte à domicile, le Conseil constitutionnel a adopté une formulation qu'il avait déjà retenue dans une hypothèse voisine²¹. 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.

Au terme de son analyse, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de l'article 66 de la Constitution (cons. 7).

2. – Sur la méconnaissance des droits et libertés garantis par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et l'article 34 de la Constitution

Le Conseil constitutionnel était saisi de griefs tirés de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir et la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence.

Selon la formule de principe dégagée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *« Il appartient au législateur 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 ; parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir »*²². Par ailleurs, le Conseil constitutionnel rattache la liberté d'aller et de

²¹ La décision n° 2014-439 QPC rendue à propos de la déchéance de nationalité offre un exemple comparable de formulation limitative en ce sens, même s'il s'agissait d'un contrôle au regard d'un autre principe constitutionnel, à son considérant 15 : *« que ce délai de quinze ans prévu au premier alinéa de l'article 25-1, qui ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l'égalité entre... »*.

²² Décision n°2011-631 DC du 9 juin 2011 précitée, cons. 78.

Commentaire

venir à la « *liberté personnelle* » garantie par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²³.

Dans sa décision commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé ces principes après avoir indiqué « *que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence* » (cons. 8.).

Il a ensuite examiné le grief au regard de la liberté d'aller et de venir.

Il ne fait pas de doute que l'assignation à résidence prononcée sur le fondement de l'article 6 critiqué emporte une restriction à cette liberté (cons. 11). Elle est graduée en fonction des modalités de sa mise en œuvre par le ministre de l'intérieur.

A *minima*, l'assignation emporte une interdiction pour la personne qui en est l'objet de quitter « *le lieu* » fixé par le ministre de l'intérieur. À cette mesure peut s'ajouter la contrainte de l'« *astreinte à demeurer* » dans un « *lieu d'habitation* », pendant une durée qui peut s'élever jusqu'à douze heures par jour. L'assignation peut encore être assortie de la remise par la personne de son passeport ou de tout document justifiant de son identité, de l'exigence de se présenter aux services de police ou de gendarmerie avec une fréquence qui peut s'élever à trois fois par journée, de l'interdiction 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 publics.

Pour apprécier la constitutionnalité de cette atteinte, la jurisprudence du Conseil constitutionnel disposait de références jurisprudentielles.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 précitée, le Conseil constitutionnel avait confronté l'article L. 561-2 du CESEDA à la liberté d'aller et de venir dans les termes suivants²⁴ :

« 77. *Considérant que les requérants font grief à l'article L. 561-2 dans sa rédaction issue de l'article 47²⁵ de porter atteinte à la liberté d'aller et de venir ;*

²³ Décision n°99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesure relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 2.

²⁴ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 précitée.

²⁵ La décision relève par ailleurs que cet article « *prévoit que l'autorité administrative peut prendre à l'égard d'un étranger qui pourrait être placé en rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire une mesure d'assignation à résidence si l'exécution de l'obligation de quitter le territoire demeure une perspective raisonnable et s'il présente des garanties de représentation* ».

Commentaire

« 78. Considérant qu'il appartient au législateur 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 figure la liberté d'aller et de venir ;

« 79. Considérant que la mesure d'assignation à résidence prévue par la disposition contestée se substitue à une mesure de rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire ; qu'une telle mesure, placée sous le contrôle du juge administratif qui en apprécie la nécessité, ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ».

On peut relever que, dans son contrôle de l'article L. 561-2, le Conseil constitutionnel a été convaincu par deux circonstances : d'une part, la mesure est une alternative à la rétention, d'autre part, le juge administratif en vérifie la nécessité.

S'agissant de l'atteinte portée à la liberté d'aller et de venir par les dispositions examinées dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel l'a jugée conforme à la Constitution à l'issue d'un raisonnement en trois temps.

Il a d'abord relevé les conditions dans lesquelles une telle mesure peut être prononcée, puis l'application pouvant être faite de ces conditions et la nature du contrôle portée par le juge administratif quant à cette application et enfin l'encadrement de la durée d'une assignation à résidence en l'absence de décision de renouvellement.

En ce qui concerne les conditions dans lesquelles une assignation à résidence peut être prononcée, elles sont d'une double nature. Elles tiennent, d'une part, aux conditions générales auxquelles est subordonnée la déclaration de l'état d'urgence et, d'autre part, aux motifs susceptibles de fonder une mesure d'assignation à résidence.

Le Conseil constitutionnel a donc relevé : *« 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 1er 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*

Commentaire

comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics" » (cons. 11).

S'agissant de la mise en œuvre des dispositions contestées, il appartient à l'autorité administrative de s'assurer du caractère adapté, nécessaire et proportionné à la finalité poursuivie des mesures d'assignation à résidence. Le Conseil constitutionnel a ainsi indiqué « *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* » (cons. 12).

En ce qui concerne le contrôle du juge administratif, dans sa décision n° 2011-631 DC, le Conseil constitutionnel avait jugé constitutionnelles les dispositions qui lui étaient déférées en relevant que le juge administratif exerçait en la matière un contrôle de la « nécessité » des mesures. C'est également ce contrôle de proportionnalité qui avait convaincu le Conseil constitutionnel d'admettre la constitutionnalité des mesures prévues par la loi relative au renseignement, celle-ci prévoyant au demeurant expressément l'exercice de ce contrôle de proportionnalité par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et le Conseil d'État²⁶.

Or, en ce qui concerne les assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, ainsi qu'il a été rappelé plus haut, le juge administratif s'en tenait, en l'état de sa jurisprudence classique, à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Sur la période récente, l'ensemble des matières relevant autrefois de la « haute police » avaient néanmoins vu le juge administratif basculer vers un plein contrôle, que ce soit par exemple l'expulsion des étrangers²⁷ ou le contentieux des publications étrangères²⁸. En matière de contrôle de proportionnalité, la jurisprudence du Conseil d'État avait en outre évolué dans un sens très voisin de

²⁶ Cf. la décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015 précitée : « 11. Considérant que les dispositions de l'article L. 811-3 doivent être combinées avec celles de l'article L. 801-1, dans sa rédaction résultant de l'article 1er de la loi déférée, aux termes desquelles la décision de recourir aux techniques de renseignement et les techniques choisies devront être proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués ; qu'il en résulte que les atteintes au droit au respect de la vie privée doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi ; que la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et le Conseil d'État sont chargés de s'assurer du respect de cette exigence de proportionnalité ; ».

²⁷ CE Ass. 19 avril 1991, *Belgacem*.

²⁸ CE Sect. 9 juillet 1997, *Association Ekin*.

Commentaire

celle de la CEDH²⁹. Poursuivant cette évolution, la décision du Conseil d'État renvoyant la QPC commentée indiquait :

« Considérant que les dispositions de cet article 6 doivent en l'état, ainsi qu'il a été dit précédemment, être comprises comme ne faisant pas obstacle à ce que le ministre de l'intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, puisse décider, sous l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir, l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics ; qu'il appartient au Conseil d'Etat statuant en référé de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités de l'assignation à résidence ».

Il résultait de cette décision une évolution de jurisprudence, le juge administratif exerçant désormais sur les mesures précitées un contrôle de proportionnalité qualifié d' « entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir ».

Cette évolution significative du Conseil d'État est en phase avec la position du Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 2011-631 DC et n° 2015-713 DC. Dans la décision commentée, il a ainsi jugé « que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure [d'assignation à résidence] est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit » (cons. 12).

Le Conseil constitutionnel confirme ainsi son raisonnement habituel. Il s'assure, en premier lieu, de ce que le législateur a suffisamment encadré les pouvoirs conférés à l'autorité administrative. Il vérifie, en second lieu, que le juge administratif, chargé de se prononcer sur la légalité des mesures individuelles, procède à un contrôle de proportionnalité.

Les obligations complémentaires qui peuvent résulter d'une assignation à domicile – assignation à domicile, remise du passeport, présentation aux forces

²⁹ La jurisprudence ayant évolué dans un sens d'un test en trois temps : la mesure doit être adaptée, nécessaire et proportionnée (CE Ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, Rec. p. 505).

Commentaire

de l'ordre ... – constituent ainsi autant de variables qui doivent être examinées au cas par cas, justifiées et proportionnées.

Le Conseil constitutionnel a, enfin, procédé à un examen particulier de l'une de ces variables : la durée de la mesure.

Le texte de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 ne prévoit aucune limite de temps qui serait imposée aux décisions prises par le ministre de l'intérieur. L'article 14 de la loi de 1955 indique seulement que les mesures individuelles prises sur son fondement prennent fin en même temps que s'achève l'état d'urgence.

Il est vrai que le régime même de l'état d'urgence est, en principe, borné dans le temps. L'article 3 de la loi du 3 avril 1955 dispose ainsi que « *La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive* ». Sous le contrôle du Parlement, cette durée ne connaît toutefois pas de plafond. Ainsi, en théorie, une mesure d'assignation à résidence qui ne prévoirait pas elle-même son extinction pourrait voir ses effets se prolonger aussi longtemps que l'état d'urgence, lui-même, se prolonge.

Or, s'agissant de mesures individuelles restreignant l'exercice de la liberté d'aller et de venir, le Conseil constitutionnel vérifie habituellement les conditions de durée auxquelles elles sont soumises, ainsi que les modalités selon lesquelles elles peuvent être réexaminées ou prolongées. C'est l'un des critères classiques d'appréciation de la proportionnalité d'une mesure de police administrative. C'est aussi un critère d'appréciation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi, par exemple, s'agissant de l'interdiction de sortie du territoire français, la décision n° 2015-490 DC relève que le législateur a fixé pour une telle mesure une durée maximale de six mois à compter de sa notification. Elle ne peut être renouvelée que par décision expresse et sa durée globale ne peut durer deux ans³⁰. Cette précaution du législateur était au nombre des éléments qui avaient permis au Conseil constitutionnel de juger que la loi ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir. De même, dans un autre domaine, lorsque le Conseil constitutionnel a examiné la loi relative au renseignement, il a contrôlé la durée des autorisations accordées pour le recours aux techniques de recueil de renseignement, afin de déterminer si celles-ci contrevenaient à des exigences constitutionnelles³¹.

³⁰ Décision du 14 octobre 2015 n° 2015-490 QPC, *M. Omar K. (Interdiction administrative de sortie du territoire)*, cons. 8

³¹ Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 précitée, cons. 38 et 39.

Commentaire

L'absence de fixation d'une durée maximum de l'assignation à résidence ne signifie pas que les mesures d'assignation à résidence ne font, par principe, l'objet d'aucune durée préfixe : le cas de M. Cédric D. montre au contraire que le ministre de l'intérieur avait prévu, dès son prononcé, la date de fin de l'assignation à résidence. Par ailleurs, il revient en tout état de cause au ministre de l'intérieur de proportionner la durée de la mesure à la situation de la personne visée, comme d'accorder d'éventuelles dérogations si celle-ci l'exige (nécessités familiales, entretien d'embauche, ...). Cela participe du caractère proportionné de la mesure elle-même, contrôlée par le juge administratif. Enfin, une personne assignée à résidence peut à tout moment saisir le juge administratif, pour faire état d'un changement de circonstances justifiant qu'il soit mis fin à la mesure.

Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a pas estimé ces seuls éléments suffisants au regard de l'absence de durée maximum des mesures contestées. Il a indiqué que, si, « *en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, la mesure d'assignation à résidence prise en vertu de cette loi cesse en même temps que prend fin l'état d'urgence* » et « *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* », toutefois « *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* » et « *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* » (cons. 13).

Par cette formulation, le Conseil constitutionnel indique ainsi, d'une part, que la durée fixée par la déclaration de l'état d'urgence doit être proportionnée aux circonstances qui ont justifié sa déclaration. Il exige, d'autre part, le réexamen, au cas par cas, des mesures individuelles d'assignation à résidence prononcées lorsque l'état d'urgence est prolongé et la prise d'une nouvelle décision par l'administration. Les assignations à résidence ne peuvent donc être regardées comme prorogées par la seule prolongation de l'état d'urgence.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir. Au regard de l'ensemble des précisions précitées, il a également considéré qu'il devait en être de même du grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence.

3. – Sur les autres griefs

Le Conseil constitutionnel a écarté les griefs tirés de l'atteinte aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui étaient soulevés par les seuls

Commentaire

intervenants. Ceux-ci contestaient essentiellement l'usage des « notes blanches » par l'administration dans le cadre du contentieux de légalité des assignations à résidence. Le Conseil constitutionnel a rappelé sur ce point « *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* ». En ce qui concerne le droit au recours, il a également indiqué « *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* » (cons. 15).

Enfin, le Conseil a écarté les griefs tirés de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale pour les mêmes motifs que ceux exprimés en ce qui concerne l'atteinte à la liberté d'aller et de venir (cons. 16).