



Commentaire

Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017

M. Sofiyan I.

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 janvier 2017 par le Conseil d'État (ordonnance n° 406614 du 16 janvier 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Sofiyan I., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit, d'une part, des onzième à quatorzième alinéas de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et, d'autre part, du paragraphe II de l'article 2 de la même loi du 19 décembre 2016.

Dans sa décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, le Conseil constitutionnel a censuré partiellement les treizième et quatorzième alinéas de l'article 6 précitée et a, sous plusieurs réserves d'interprétation, déclaré les autres dispositions contestées conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Les assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence

1. – Le prononcé d'une mesure d'assignation à résidence

Les conditions dans lesquelles une mesure d'assignation à résidence peut être prononcée dans le cadre de l'état d'urgence sont définies à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence le 14 novembre 2015, ces dispositions ont été modifiées par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, la loi du 19 décembre 2016 mentionnée ci-dessus et la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

Les conditions dans lesquelles une mesure d'assignation à résidence peut être prononcée ont été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision

n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015¹. Celui-ci a alors déclaré conformes à la Constitution les neuf premiers alinéas de cet article 6 dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015.

En application du premier de ces alinéas, 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* » 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* »².

Cette assignation à résidence peut se doubler d'une « assignation à domicile » puisque le second alinéa de l'article 6 dispose : « *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* ».

Par ailleurs, l'assignation à résidence peut être assortie d'obligations complémentaires puisque le ministre de l'intérieur peut :

- 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.

Dans la rédaction de l'article 6 résultant de la loi du 20 novembre 2015, le législateur avait prévu trois garanties entourant les assignations à résidence :

« *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* ».

¹ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. (*Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence*).

² Ce qui se substitue à l'expression antérieure « *dont l'activité s'avère dangereuse* ».

2. – La prolongation d’une mesure d’assignation à résidence

a. – La question de la durée maximum des assignations à résidence

La logique de la loi du 3 avril 1955 est de permettre l’application, lors de circonstances exceptionnelles, d’un régime à la fois exceptionnel et temporaire. Ainsi que l’indiquait M. Urvoas, alors président de la commission des lois de l’Assemblée nationale et rapporteur du premier projet de loi de prorogation de l’état d’urgence : « *Les mesures que nous allons décider ne dureront qu’un temps limité. Elles ne se comprennent d’ailleurs que par leur obsolescence programmée* »³.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l’état d’urgence est un « *régime de pouvoirs exceptionnels dont les effets doivent être limités dans le temps et l’espace et qui contribue à prévenir le péril imminent ou les conséquences de la calamité publique auxquels le pays est exposé* »⁴ et sa durée « *ne saurait être excessive au regard du péril imminent (...) ayant conduit à la déclaration de l’état d’urgence* »⁵.

L’état d’urgence dure désormais depuis le 14 novembre 2015. La question de la durée totale des mesures d’assignation à résidence prises à l’encontre des mêmes personnes et renouvelées lors de chaque période a en conséquence suscité des débats.

Le rapport d’information sur le contrôle parlementaire de l’état d’urgence présenté par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson le 6 décembre 2016 y a consacré les développements suivants : « *l’état d’urgence décrété le 14 novembre 2015 s’inscrit désormais dans la durée (quatorze mois, voire vingt si le Parlement vote la prorogation annoncée par l’exécutif afin de couvrir la période électorale à venir).*

« *Dans ces conditions, faut-il continuer de fonder l’état d’urgence sur le postulat qu’il ne peut se concevoir que temporaire et donc rester sur l’idée que ce caractère exceptionnel justifie tout à la fois la vigueur des mesures administratives qu’il autorise et le déséquilibre qu’il opère entre sécurité et ordre publics et protection des libertés individuelles ?*

« *Au contraire, faut-il, face au constat que le « provisoire » dure, en tirer les conséquences, prévoir de nouveaux aménagements sans obérer toutefois*

³ Assemblée nationale, compte rendu de la séance du 19 novembre 2015, p. 9580.

⁴ Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l’homme (Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l’état d’urgence)*, cons. 12.

⁵ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 précitée, cons. 13.

l'efficacité et la réactivité d'un dispositif dont l'essence est d'offrir aux pouvoirs publics une capacité d'action exceptionnelle en cas de péril imminent ?

« Pour vos Rapporteurs, la prolongation de l'état d'urgence justifie d'encadrer dans le temps les assignations à résidence et de s'interroger sur l'opportunité de recentrer l'état d'urgence dans son objet. (...)

« Pour vos Rapporteurs, il ne semble guère concevable que des personnes puissent être maintenues durablement dans un dispositif d'assignation à résidence sans élément de nature à constituer une infraction pénale, sauf à méconnaître les principes fondateurs de l'État de droit.

« La mesure d'assignation à résidence prévue par la loi du 3 avril 1955 a une utilité aujourd'hui avérée – dans plusieurs cas, elle a permis d'éviter la survenance d'événements dramatiques – mais elle ne peut que répondre au besoin urgent de garantir la sécurité de nos concitoyens ni se substituer durablement à des procédures de droit commun.

« De même, il convient de mobiliser les outils administratifs de droit commun qui permettent de surveiller la personne ou d'entraver, le cas échéant, la commission d'une infraction (interdictions de sortie du territoire, gel des avoirs,...).

« Par ailleurs, s'il permet d'entraver la circulation de la personne concernée, le dispositif d'assignation à résidence ne semble pas une panacée. On peut donc s'interroger sur l'intérêt opérationnel de maintenir une telle mesure alors que le droit commun offre des possibilités de surveillance plus nombreuses et potentiellement plus adaptées. Par ailleurs, la mesure d'assignation peut parfois être une source d'économie de moyens pour les services de renseignement fortement sollicités ; mais cette question de ressources ne peut justifier seule le maintien de ce dispositif.

« À l'issue de la première période de l'état d'urgence, quelque 210 personnes n'avaient pas vu leurs assignations être renouvelées ; les services de l'État n'ont pas nécessairement renoncé à surveiller les individus qui représentent un danger potentiel, mais ils ont privilégié les voies de droit commun.

« Vos Rapporteurs considèrent donc qu'il est nécessaire de limiter la durée des assignations à résidence dont une personne peut faire l'objet, avec un juste équilibre entre une mesure potentiellement à durée indéterminée – ce qui soulèverait des difficultés au regard de la jurisprudence constitutionnelle – et un encadrement trop restreint qui ferait perdre tout son intérêt à ce dispositif d'exception ».

Au terme de ces développements, le rapport d'information proposait de « *Préciser qu'une même personne ne peut pas être assignée plus de huit mois au cours d'une période totale de douze mois. Préciser que, exceptionnellement, il ne peut être passé outre cette interdiction que si des éléments nouveaux sont apparus depuis la dernière assignation. Prévoir un réexamen, sur ces bases, des personnes assignées depuis le début de l'état d'urgence* »⁶.

b. – L'article 2 de la loi du 19 décembre 2016

** L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État du jeudi 8 décembre 2016*

Le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et modifiant son article 6, devenu la loi du 19 décembre 2016, comportait, lorsqu'il a été soumis à l'avis du Conseil d'État, deux articles. Le premier prorogeait l'état d'urgence et « activait » de nouveau la capacité de procéder à des perquisitions administratives. Le second écartait l'application de l'article 4 de la loi du 3 avril 1955 relatif aux conséquences d'une démission du Gouvernement.

Saisi pour avis de ce projet de loi, le Conseil d'État a émis l'avis, rendu public, suivant :

« Le Conseil d'État a relevé que la succession des prorogations de l'état d'urgence peut conduire à des durées d'assignation à résidence excessives au regard de la liberté d'aller et de venir. Il a en conséquence estimé nécessaire de fixer dans la loi une limite maximale de 12 mois à la durée ininterrompue de l'assignation à résidence d'une personne.

« En conséquence cesseraient, le jour de la publication de la loi, les assignations à résidence des personnes placées sous ce régime depuis plus d'un an, soit une quarantaine de personnes sur les quelque quatre cents qui ont fait l'objet de cette mesure depuis la déclaration de l'état d'urgence.

« En cas de faits nouveaux ou d'informations complémentaires, cette disposition n'interdirait pas aux autorités compétentes de reprendre une mesure d'assignation à résidence d'une personne 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 »⁷.

⁶ Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, présenté au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, n° 4281, décembre 2016.

⁷ CE, avis n° 392427 du 8 décembre 2016.

Cet avis et le rapport précité de MM. Raimbourg et Poisson ont conduit le législateur à modifier le dispositif qui régit les assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence en ce qui concerne les conditions de leur renouvellement.

** Le contenu de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016*

Le paragraphe I de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016 modifie, en premier lieu, les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Dans cette rédaction, son onzième alinéa dispose d'abord que : « *La décision d'assignation à résidence d'une personne doit être renouvelée à l'issue d'une période de prorogation de l'état d'urgence pour continuer de produire ses effets* ».

Il s'agit là de la reprise, dans la loi, de la réserve formulée par le Conseil constitutionnel au considérant 13 de la décision n° 2015-527 QPC précitée :

*« 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** ».*

Le douzième alinéa, introduit par les dispositions contestées, à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, fixe ensuite un maximum de douze mois à la durée totale d'assignation à résidence : « *À compter de la déclaration de l'état d'urgence et pour toute sa durée, une même personne ne peut être assignée à résidence pour une durée totale équivalant à plus de douze mois* ».

Le treizième alinéa créé par les dispositions contestées prévoit toutefois la procédure suivante, qui permet de déroger à cette durée maximum :

- le ministre de l'intérieur peut, au plus tôt quinze jours avant l'échéance de cette durée, demander au juge des référés du Conseil d'État l'autorisation de prolonger l'assignation à résidence au-delà de douze mois ;
- le juge des référés du Conseil d'État statue en quarante-huit heures ;

- il se prononce « *au vu des éléments produits par l'autorité administrative faisant apparaître les raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue à constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics* » ;
- la prolongation autorisée par le juge des référés ne peut excéder une durée de trois mois.

Le quatorzième (et dernier) alinéa créé par les dispositions contestées prévoit enfin que cette demande de prolongation peut être renouvelée – le cas échéant plusieurs fois – dans les mêmes conditions.

* Le paragraphe II de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016 organise, en second lieu, un mécanisme transitoire et dérogatoire au régime fixé par son paragraphe I.

Il prévoit que toute personne qui, dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 19 décembre 2016, a été assignée à résidence plus de douze mois sur le fondement de l'état d'urgence, peut faire l'objet d'une nouvelle mesure d'assignation s'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette nouvelle assignation ne peut excéder une durée de quatre-vingt-dix jours. En outre, dans ce délai, s'il souhaite prolonger l'assignation à résidence, le ministre de l'intérieur peut saisir le Conseil d'État sur le fondement des quatre derniers alinéas de l'article 6 de la loi de 1955, introduits par le paragraphe I.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Sofiyan I. a fait l'objet de sept arrêtés successifs du ministre de l'intérieur ordonnant puis renouvelant une mesure d'assignation à résidence, assortie d'obligations de pointage et d'une astreinte à demeurer dans son domicile de 21 heures 30 à 7 heures 30.

Le dernier arrêté dont il a été l'objet, en date du 20 décembre 2016, l'a assigné à résidence pour une durée de quatre-vingt-dix jours sur le fondement du paragraphe II de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016, à compter du 22 décembre 2016.

Pour contester cette décision, l'intéressé a formé un référé-liberté devant le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse qui, par une ordonnance du 3 janvier 2017, a rejeté sa demande.

Devant le juge des référés du Conseil d'État, saisi en appel, l'intéressé a soulevé une QPC à l'encontre des dispositions de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016.

Par l'ordonnance précitée, le juge des référés du Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel au motif que « *les dispositions de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016, en tant qu'elles permettent le renouvellement de l'assignation à résidence d'une personne déjà soumise à ce régime juridique depuis plus de douze mois, portent une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'aller et venir et qu'elles méconnaissent l'article 66 de la Constitution ; que la question ainsi soulevée présente, notamment en ce qui concerne la liberté d'aller et venir, un caractère sérieux* ».

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant et la Ligue des droits de l'homme, partie intervenante, soutenaient que les dispositions contestées étaient contraires à la liberté d'aller et de venir et à l'article 66 de la Constitution. Par ailleurs, les parties avaient été avisées que le Conseil constitutionnel était susceptible de relever d'office le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

A. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution

Le requérant soutenait tout d'abord qu'une assignation à résidence renouvelée sur une période excédant un an avait la nature d'une mesure privative de liberté. Il en concluait que la prolongation d'une mesure d'assignation à résidence relevait du seul juge judiciaire et que les dispositions contestées méconnaissaient par conséquent l'article 66 de la Constitution.

Le requérant tirait, sur ce point, argument du raisonnement suivi dans l'affaire n° 2015-527 QPC s'agissant de la durée de l'astreinte. Le Conseil avait alors jugé :

« 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 ».

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel avait donc jugé qu'une assignation à résidence ne constituait pas une mesure privative de liberté mais il avait tracé une limite au-delà de laquelle cette mesure changeait de nature. Selon le requérant, de la même manière qu'une mesure d'assignation à résidence devient privative de liberté au-delà d'une durée de douze heures par jour, elle devient privative de liberté au-delà d'une durée totale de douze mois.

Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi le raisonnement par analogie ainsi proposé.

Les modalités d'exécution d'une mesure peuvent en effet modifier sa nature : lorsque les contraintes imposées à l'intéressé excèdent, par leur rigueur, une restriction de la liberté de circulation, au point de le confiner en pratique en un lieu déterminé, fût-il son domicile, l'assignation à résidence est assimilable à une privation de liberté. En revanche, la seule prolongation de la mesure n'affecte pas sa nature. Si la prolongation d'une restriction à la liberté d'aller et de venir peut justifier des garanties supplémentaires (voir ci-après), le Conseil constitutionnel a considéré qu'en l'absence d'entrave supplémentaire dans la liberté de mouvement de la personne assignée, l'assignation ne devenait pas privative de liberté du seul fait de son renouvellement.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a en conséquence jugé : *« La seule prolongation dans le temps d'une mesure d'assignation à résidence ordonnée dans les conditions prévues par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955*

n'a toutefois pas pour effet de modifier sa nature et de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté » (paragr. 7).

B. – Le grief tiré du droit à un recours juridictionnel effectif

Le Conseil constitutionnel avait informé les parties de ce qu'il était susceptible de relever d'office un grief tiré de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif⁸.

Le dispositif retenu par le législateur présentait en effet un caractère inhabituel puisqu'il faisait intervenir le juge administratif suprême en amont d'une décision administrative.

* Cette intervention du « juge des référés » du Conseil d'État avait suscité diverses interventions durant les débats parlementaires.

M. Guillaume Larrivé avait présenté un amendement de suppression des dispositions en cause, en argumentant ainsi : *« La question est simple : quelle est l'autorité qui prend la mesure d'assignation à résidence ? Je soutiens avec cet amendement que ce doit toujours être l'autorité administrative. (...) Je ne conteste pas l'idée que l'on borne cette mesure dans le temps, mais je pense qu'il revient toujours à l'autorité administrative de la prendre, sous le contrôle ex post du juge. La version votée par la commission des lois inverse le mécanisme, puisqu'elle dispose que c'est l'administration qui doit aller voir le juge pour lui demander l'autorisation.*

« Ce n'est pas qu'une question de détail. Le Gouvernement doit gouverner, l'administration doit administrer, le juge doit juger : il n'appartient pas au juge d'administrer en se substituant à la décision de l'administration. Le mieux est l'ennemi du bien – n'est-ce pas, monsieur le président Raimbourg ? – et nous aurions tort de voter, nonobstant l'avis de la commission des lois du Sénat dont on me dit qu'elle a été informellement consultée, une sorte de bricolage qui inverse les principes les plus simples de ce que doit être l'État. C'est au Gouvernement de gouverner sous le contrôle des juges, ce n'est pas aux juges de gouverner »⁹.

M. Pascal Popelin, rapporteur, s'était notamment appuyé sur des « précédents » pour défendre le dispositif contesté : *« une telle autorisation du juge a été introduite par la loi du 21 juillet 2016 dans l'article 15 de la loi du 3 avril 1955*

⁸ En application de l'article 7 du Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

⁹ Assemblée nationale, troisième séance du 13 décembre 2016.

s'agissant de l'exploitation des saisies de données informatiques effectuées lors des perquisitions administratives. (...) Par ailleurs, l'article L. 853-3 du code de la sécurité intérieure, créé par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement prévoit une disposition similaire : dans le cas où, pour l'usage de telle ou telle certaine technique de renseignement dans des lieux privés, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement donne un avis défavorable, le Premier ministre ne peut passer outre que s'il dispose d'une décision du Conseil d'État, qui statue dans un délai de vingt-quatre heures à compter de cette saisine. La décision d'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État n'ait statué »¹⁰.

M. Michel Mercier, dans son rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat faisait valoir : *« Ce dispositif, s'il prévoit que le juge des référés compétent, celui du Conseil d'État, statue en premier et dernier ressort, ce qui a pour effet d'exclure la possibilité d'un appel, permet cependant à l'intéressé de former un recours pour excès de pouvoir de la décision de renouvellement. Rien ne lui interdirait au demeurant, après notification de son arrêté de prolongation, de saisir à nouveau le juge des référés du Conseil d'État d'un "référé-liberté", par exemple s'il souhaitait faire valoir des éléments nouveaux »¹¹.*

* S'il est vrai que certaines dispositions prévoient déjà l'intervention d'un juge administratif avant une décision administrative, le Conseil constitutionnel n'avait jamais été confronté à un dispositif similaire à celui objet des dispositions contestées. Cette spécificité résultait tant du choix de confier ce rôle au juge administratif suprême que de la nature de la mesure autorisée et du contrôle exercé par ce juge.

En effet, le choix du législateur de prévoir l'autorisation du Conseil d'État limitait nécessairement la portée du recours pouvant être exercé ensuite devant la juridiction administrative. En effet, lorsque la décision de renouvellement d'une mesure d'assignation à résidence est contestée devant le tribunal administratif dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir ou dans le cadre d'un référé, *« le jugement ou l'ordonnance rendu par ce tribunal peut ensuite, le cas échéant, faire l'objet d'un recours devant la cour administrative d'appel puis devant le Conseil d'État ou, lorsqu'il s'agit d'une procédure de référé-liberté, d'un appel devant le Conseil d'État »* (paragr. 10). Dès lors, si le législateur avait prévu l'autorisation préalable du tribunal administratif, la portée du recours contre la décision aurait pu être regardée comme différente, puisqu'il aurait correspondu à celui, habituel, de l'appel ou de la cassation. Mais, en l'espèce, il appartenait au Conseil d'État de se prononcer sur la légalité d'un

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Rapport n° 220 (2016-2017), décembre 2016, p. 39.

arrêté pris sur autorisation du Conseil d'État lui-même : le juge du recours et celui de la décision se confondaient.

Conscient de cette singularité, le législateur avait prévu que l'autorisation préalable était donnée par le juge des référés du Conseil d'État, lequel devait statuer dans les formes prévues au livre V du code de justice administrative. En effet, comme l'a rappelé le Premier ministre dans ses observations, *« il est de jurisprudence constante que les décisions prises par le juge du référé administratif ne sont pas revêtues de l'autorité de la chose jugée, ont un caractère provisoire et ne s'imposent pas à la juridiction éventuellement saisie du litige au principal »*. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose à ce titre que *« Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais »*. Le Premier ministre en déduisait que tant le tribunal administratif que le Conseil d'État, saisis de la décision de prolongation de la mesure d'assignation à résidence, n'étaient pas liés par la décision préalable du juge des référés du Conseil d'État.

Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi ce raisonnement : il a estimé que l'autorisation donnée par le Conseil d'État en application des dispositions contestées ne pouvait être assimilée, malgré les apparences voulues par le législateur, à celle d'un juge des référés.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé que la nature du contrôle devant être exercé par le juge du Conseil d'État en application des dispositions contestées n'était pas celle d'un juge des référés au sens de la jurisprudence précitée : *« lorsqu'il statue sur le fondement des dispositions contestées, le "juge des référés" du Conseil d'État est saisi par l'autorité administrative pour déterminer si "les raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue à constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics" sont de nature à justifier l'autorisation de renouveler une mesure d'assignation à résidence. Pour accorder ou refuser l'autorisation sollicitée, ce juge est ainsi conduit à se prononcer sur le bien fondé de la prolongation de la mesure d'assignation à résidence. Compte tenu des critères fixés par le législateur et du contrôle qu'il lui appartient d'exercer sur une mesure de police de cette nature, la décision du juge a une portée équivalente à celle susceptible d'être ultérieurement prise par le juge de l'excès de pouvoir saisi de la légalité de la mesure d'assignation à résidence »* (paragr. 11). Il a dès lors constaté que *« la décision d'autorisation ou de refus d'autorisation que prend le "juge des référés" du Conseil d'État lorsqu'il statue sur le fondement des dispositions contestées ne revêt pas un caractère provisoire »* (même paragr.). Le Conseil constitutionnel en a conclu que *« lorsqu'il se prononce sur le fondement de ces dispositions, le "juge des référés" du Conseil d'État statue par une décision qui*

excède l'office imparti au juge des référés par l'article L. 511-1 du code de justice administrative selon lequel ce juge ne peut décider que des mesures provisoires et n'est pas saisi du principal » (même paragr.).

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que « *les dispositions contestées attribuent au Conseil d'État statuant au contentieux la compétence d'autoriser, par une décision définitive et se prononçant sur le fond, une mesure d'assignation à résidence sur la légalité de laquelle il pourrait ultérieurement avoir à se prononcer comme juge en dernier ressort* » (paragr. 12). Il en résultait une méconnaissance tant du droit à un recours juridictionnel effectif que du principe d'impartialité (même paragr.), qui découlent de la « *garantie des droits* » protégée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Il résulte de sa motivation même que cette décision ne remet pas en cause la possibilité pour le juge des référés d'une juridiction suprême d'intervenir à titre provisoire avant qu'une juridiction de premier ressort ne se prononce sur le fond d'un contentieux. La décision du Conseil constitutionnel se borne à tirer les conséquences de ce que le « *juge des référés* » du Conseil d'État préempte, *ex ante* et en statuant au-delà de ce qu'est en principe la mission du juge des référés, ce que doit être le contrôle juridictionnel *ex post* d'une mesure de police. Elle n'a pas d'autre portée que ce qui découle de ce constat.

Par ailleurs, il ressort de la décision commentée que, contrairement à ce qui avait pu être soutenu dans les débats parlementaires, l'intervention du Conseil d'État prévue par les dispositions contestées n'était pas identique à celle résultant de l'article L. 853-3 du code de la sécurité intérieure, jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015¹².

Cet article permet aux services de renseignement, lorsque la mise en œuvre de différentes techniques intrusives (balises, micros...) le nécessite, de s'introduire dans un véhicule ou un lieu privé aux fins de mettre en place, d'utiliser ou de retirer les dispositifs techniques nécessaires. Cette introduction peut avoir lieu à tout moment et dans tout lieu. Deux garanties spécifiques sont prévues en cas d'introduction dans un lieu privé ou dans un véhicule : celle-ci ne peut être effectuée que par des agents habilités et l'autorisation est spécialement motivée et délivrée pour une durée de trente jours. Or, lorsque l'introduction porte sur un lieu privé à usage d'habitation, la mesure ne peut en outre être ordonnée qu'après avis exprès de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et, en cas d'avis défavorable de celle-ci, le Conseil d'État est immédiatement saisi et se prononce dans les vingt-quatre heures. Ce

¹² Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. 69 à 75.

recours est suspensif sauf en matière de terrorisme si le Premier ministre ordonne une mise en œuvre immédiate.

Dans ce dispositif, l'intervention *ex ante* du Conseil d'État se justifie dans la seule mesure où les techniques mises en œuvre sont utilisées dans l'ignorance de la personne à laquelle elles sont appliquées. Celle-ci ne pourrait exercer un recours que dans l'hypothèse où elle serait informée de cette surveillance. Dans de telles conditions, très particulières, une autorisation préalable du juge est donc la seule véritable garantie pouvant être apportée. En outre, alors qu'une mesure d'assignation à résidence peut se prolonger dans le temps, l'introduction dans un lieu est une action instantanée. Enfin, l'atteinte résultant des deux décisions autorisées est d'une portée différente, l'assignation à résidence pouvant être considérée comme davantage attentatoire à la liberté personnelle.

Le Conseil constitutionnel a en conséquence prononcé la censure des mots « *demander au juge des référés du Conseil d'État l'autorisation de* » figurant à la première phrase du treizième alinéa de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, des deuxième et troisième phrases du même alinéa ainsi que des mots « *autorisée par le juge des référés* » figurant à la quatrième phrase de cet alinéa et, par voie de conséquence, de la dernière phrase du paragraphe II de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016. Cette censure a été prononcée avec effet immédiat (paragr. 21).

C. – Le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir

* Dans sa décision du 22 décembre 2015 précitée, le Conseil constitutionnel avait confronté à la liberté d'aller et de venir les dispositions de l'article 6 de la loi de 1955 définissant les conditions de placement sous assignation à résidence :

« 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 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 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 ».

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel n'avait en conséquence pas soumis la constitutionnalité des dispositions relatives aux mesures d'assignation à résidence à la condition que celles-ci ne se prolongent pas au-delà d'une certaine durée. Il avait en revanche imposé que ces mesures soient renouvelées lors de chaque prorogation de l'état d'urgence. Il pouvait en être déduit que la Constitution n'imposait pas une durée maximum aux mesures d'assignation à résidence, celles-ci pouvant être prolongées tant que les conditions de l'état d'urgence étaient réunies. En revanche, le droit contrôlé par la décision précitée ne comportait pas de dispositions relatives aux conditions auxquelles était soumise la prolongation d'une mesure d'assignation à résidence.

* Compte tenu de la censure prononcée au regard du droit à un recours juridictionnel effectif, le Conseil constitutionnel devait examiner la conformité à la liberté d'aller et de venir des seules dispositions contestées restantes, à savoir :

– celles de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 : il résulte des dispositions contestées de son treizième alinéa, autres que celles déclarées inconstitutionnelles, que la prolongation d'une mesure d'assignation à résidence au-delà de douze mois est décidée par le ministre de l'intérieur, pour une période de trois mois. Par ailleurs, son quatorzième alinéa prévoit que cette assignation peut être renouvelée. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a précisé le sens à donner à cet alinéa du fait de la censure déjà évoquée : s'il indique que « *la demande mentionnée* » au treizième alinéa peut être renouvelée, c'est-à-dire la demande formée auprès du juge des référés du Conseil d'État dans le texte contrôlé, il convient, compte tenu de la censure, de considérer que c'est désormais la décision ministérielle de prolongation elle-même qui peut être renouvelée (paragr. 14) ;

– les dispositions transitoires prévues au paragraphe II de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016, qui continuent à autoriser le ministre de l'intérieur à prolonger, pour une durée de quatre-vingt-dix jours, les personnes assignées à résidence depuis plus de douze mois à compter de l'entrée en vigueur de cette loi. À l'issue de ce délai, si l'état d'urgence demeure, une nouvelle prolongation peut être autorisée en application des dispositions de droit commun.

Il n'était pas contesté que la possibilité de prolonger une mesure d'assignation à résidence porte atteinte à la liberté d'aller et de venir, ce que le Conseil constitutionnel a confirmé (paragr. 14).

Après avoir rappelé qu'il appartient au législateur de concilier la prévention des atteintes à l'ordre public avec la liberté d'aller et de venir (paragr. 13), le

Conseil constitutionnel a repris, pour l'appréciation de cette conciliation, des éléments qu'il avait déjà relevés dans sa décision du 22 décembre 2015 précitée.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a rappelé que la mesure d'assignation à résidence ne peut être prononcée que dans le cadre de l'état d'urgence, lequel répond à des conditions strictes et exceptionnelles (paragr. 15). Par ailleurs, la durée de cet état d'urgence et les conditions de sa prolongation répondent elles-mêmes à de strictes exigences (paragr. 16). Enfin, il appartient au juge administratif de s'assurer du caractère adapté, nécessaire et proportionné d'une telle mesure (paragr. 18).

Cependant, il revenait également au Conseil constitutionnel de déterminer si les conditions encadrant la prolongation de la mesure d'assignation à résidence respectaient la conciliation évoquée plus haut. Était notamment débattue par les parties la nécessité d'éléments nouveaux produits par l'administration en cas de prolongation.

Sur ce point, le Premier ministre indiquait dans ses observations adressées au Conseil constitutionnel : « *L'intensité particulière de l'atteinte qui résulte de la durée de la mesure ne saurait nécessairement imposer au législateur de modifier les critères légaux de cette mesure lorsqu'ils sont appliqués au-delà d'une certaine durée : (...) la "durée" de la mesure est en elle-même l'un des critères à l'aune desquels doit être appréciée sa proportionnalité, de sorte que son caractère plus long implique en tout état de cause que les raisons légales qui doivent la justifier soient appréciées plus rigoureusement* ».

Dans ce raisonnement, l'appréciation de l'intensité de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir relevait de l'office du juge administratif, auquel il appartenait d'être plus exigeant à l'égard de l'autorité administrative à mesure que le temps passe.

Par ailleurs, toujours selon le Premier ministre, l'intensité de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir résultant de la durée cumulée d'une mesure d'assignation à résidence « *ne saurait non plus imposer au législateur de nécessairement subordonner le renouvellement à la production d'éléments nouveaux : si aucun changement de circonstance n'a remis en cause la pertinence des éléments réunis à l'occasion du prononcé initial de l'assignation à résidence qui permettent d'établir des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constitue une menace particulièrement grave à l'ordre et à la sécurité publics, et si ces éléments suffisent, à raison de la gravité de la menace identifiée, à justifier le renouvellement de l'assignation, sous le contrôle de proportionnalité approfondi assuré par le juge administratif, l'exigence d'éléments nouveaux ne saurait être considérée comme une condition indispensable pour assurer la proportionnalité de l'atteinte à la liberté d'aller et venir qui en résulte pour l'intéressé* ».

Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi ce raisonnement. Il a jugé qu' « *au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie* » (paragr. 17).

Le Conseil constitutionnel a donc encadré par une triple réserve les conditions de prolongation d'une mesure d'assignation à résidence. Il a estimé que l'atteinte à la liberté d'aller et de venir résultant d'une telle mesure ne pouvait être prolongée, au-delà du délai de principe fixé à douze mois par le législateur, que dans des conditions plus strictes que celles applicables au placement sous assignation à résidence. Dans la mesure où, d'une part, l'état d'urgence est un état exceptionnel et où, d'autre part, les personnes assignées n'ont, par principe, pas commis durant leur placement des agissements de nature à justifier l'ouverture d'une procédure pénale, des conditions plus strictes doivent être réunies pour une prolongation au-delà de douze mois, à défaut de quoi la conciliation entre la liberté d'aller et de venir et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public deviendrait manifestement déséquilibrée. Au demeurant, il est difficile de justifier le principe même d'une durée maximum fixée par la loi si aucune exigence supplémentaire de fond ne s'impose lorsqu'il s'agit de déroger à cette durée.

Ainsi, la décision commentée du Conseil constitutionnel exige que :

- le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une « *particulière gravité* » pour la sécurité et l'ordre publics, alors que l'assignation initiale et son renouvellement pour une période totale inférieure à douze mois ne sont subordonnés qu'à une condition de gravité simple ;
- la décision de prolongation soit justifiée par des « *éléments nouveaux ou complémentaires* » produits par l'administration. Cette condition, qui aura pour effet de renforcer l'intensité du contrôle du juge sur la décision, est voisine de celle qui figurait dans l'avis du Conseil d'État du 8 décembre 2016 précité ;
- la décision relative à la prolongation prenne en compte à la fois la durée totale de l'assignation à résidence (plus cette durée est longue, plus les raisons de la prolongation doivent être rigoureusement appréciées), les conditions de cette assignation (notamment le lieu et la plage horaire de l'astreinte à demeurer dans un lieu d'habitation déterminé) et les obligations complémentaires dont la

mesure est assortie (par exemple le fait de devoir se présenter, à une certaine fréquence et à certains horaires, aux services de police et de gendarmerie).

Sous cette triple réserve, le Conseil constitutionnel a donc déclaré les dispositions contestées, autres que celles déclarées inconstitutionnelles au paragraphe 12, conformes à la Constitution (paragr. 19).