

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON

N° 1503402

M. F...B...

M. G...
Juge des référés

Audience du 16 décembre 2015
Lecture du 17 décembre 2015

54-035-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le président du tribunal administratif,
juge des référés,

Par une requête enregistrée le 15 décembre 2015 et communiquée le même jour au ministre de l'intérieur, M. F...B..., représenté par MeA..., demande au juge du référé-liberté de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de « prononcer la mainlevée » de l'arrêté du 26 novembre 2015, notifié le 27 novembre 2015, par lequel le ministre de l'intérieur l'a astreint à résider sur le territoire de la commune d'Autun (Saône-et-Loire), à se présenter trois fois par jour, à 9 heures, 15 heures et 19 heures y compris les jours fériés ou chômés, à la brigade territoriale d'Autun, à demeurer tous les jours de 20 heures à 6 heures dans les locaux où il réside à Autun et enfin à obtenir du préfet de Saône-et-Loire une autorisation écrite (sauf-conduit) avant tout déplacement en dehors de son lieu d'assignation à résidence ;

2°) de « suspendre en conséquence les mesures » prévues par cet arrêté ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Il soutient que :

- il y a urgence,
- l'auteur de l'arrêté était incompétent,
- il est porté une atteinte à la liberté fondamentale d'aller et de venir,
- cette atteinte est grave et manifestement illégale.

Par un mémoire enregistré le 16 décembre 2015 et communiqué au requérant avant l'audience, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- il n'y a pas urgence,
- il n'y a pas de moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité externe ou interne de l'arrêté.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution,
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son protocole additionnel n° 4,
- le code civil,
- 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 et ses décrets d'application n° 2015-1475, 2015-1476 et 2015-1478 du 14 novembre 2015,
- le code de justice administrative.

Ont été entendus au cours de l'audience, tenue à huis-clos à la demande du requérant en application de l'article L. 731-1 du code de justice administrative :

- le rapport de M. G..., président,
- les observations du requérant, de son père et de son conseil MeA...,
- et les observations de MmeE..., directrice de cabinet du préfet de Saône-et-Loire.

Sur l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *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.* » ; qu'aux termes de l'article L. 521-2 : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* » ;

En ce qui concerne les dispositions applicables :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence : « *L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain (...) 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* » ; qu'aux termes de l'article 2 : « *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* » ;

3. Considérant qu'après les attentats commis à Paris le 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire métropolitain par le décret délibéré en conseil des ministres n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ; que le décret n° 2015-1476 du même jour a décidé que les mesures d'assignation à résidence prévues à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 pouvaient être mises en œuvre sur l'ensemble des communes d'Ile-de-France ; que ce périmètre a été étendu, à compter du 15 novembre à zéro heure, à l'ensemble du territoire métropolitain par le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 ;

4. Considérant que la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a prorogé, pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015, l'état d'urgence déclaré

par les décrets délibérés en conseil des ministres des 14 et 18 novembre 2015 ; que la loi du 20 novembre 2015 a modifié certaines des dispositions de la loi du 3 avril 1955, en particulier celles de l'article 6 de cette loi ; que les modifications résultant de cette loi sont applicables aux mesures prises après son entrée en vigueur, qui est intervenue, en vertu des dispositions particulières de son décret de promulgation, immédiatement à compter de sa publication le 21 novembre 2015 ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015 : « *Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie. / La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures. / L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération. / En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes mentionnées au premier alinéa. / L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille. / Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence : / 1° L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés ; / 2° La remise à ces services de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Il lui est délivré en échange un récépissé, valant justification de son identité en application de l'article 1er de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu. / La personne astreinte à résider dans le lieu qui lui est fixé en application du premier alinéa du présent article peut se voir interdire par le ministre de l'intérieur de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire (...)* » ;

6. Considérant que, ainsi que l'énonce l'article 14-1 de la loi du 3 avril 1955 telle que modifiée par la loi du 20 novembre 2015, les mesures prises sur le fondement de cette loi, à l'exception du prononcé des peines prévues à l'article 13, « *sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V* » ;

En ce qui concerne la condition d'urgence :

7. Considérant qu'eu égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir, une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne, prise par l'autorité administrative en application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, puisse prononcer dans de très brefs délais, si

les autres conditions posées par cet article sont remplies, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde ;

8. Considérant qu'en se bornant à invoquer, d'une part, la menace exceptionnellement grave pesant sur l'ensemble du territoire national à la suite des attentats du 13 novembre 2015 et, d'autre part, la gravité et le caractère de vraisemblance suffisant des faits invoqués par l'administration pour fonder par ailleurs les mesures restrictives de liberté en cause, la défense ne démontre pas l'existence en l'espèce de circonstances particulières permettant d'écarter la présomption d'urgence résultant de l'objet et des effets d'une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne en application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 ; qu'il suit de là que la condition d'urgence est remplie ;

En ce qui concerne la condition d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

S'agissant de l'atteinte à une liberté fondamentale :

9. Considérant qu'une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne, prise par l'autorité administrative sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, porte atteinte à la liberté d'aller et venir, qui constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

S'agissant des conséquences de la saisine du Conseil constitutionnel :

10. Considérant que si, par sa décision du 11 décembre 2015 n° 395009, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé au Conseil constitutionnel 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, le juge administratif des référés peut, s'il estime que les conditions posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont remplies, prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires, compte tenu tant de l'urgence que du délai qui lui est imparti pour statuer, en faisant usage de l'ensemble des pouvoirs que cet article lui confère ;

11. Considérant que la seule circonstance que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée dans l'instance susmentionnée devant le Conseil d'Etat ait été renvoyée au Conseil constitutionnel n'implique pas d'ordonner immédiatement la suspension des effets de la décision d'assignation à résidence contestée, dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel à qui il appartient de se prononcer, en vertu de l'article 61-1 de la Constitution, sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de la disposition législative critiquée et de déterminer le cas échéant, en vertu de l'article 62, les conditions et limites dans lesquels les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ;

12. Considérant que, dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel sur la question prioritaire de constitutionnalité qui lui est renvoyée, la demande en référé doit être examinée par le juge des référés du Tribunal au regard et compte tenu des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, telles qu'elles sont en vigueur à la date de la présente décision ;

13. Considérant, enfin, qu'il y a lieu de prescrire au ministre de l'intérieur de procéder au réexamen de son arrêté du 26 novembre 2015 à la lumière de la décision que prendra le Conseil constitutionnel sur 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, dans un délai de huit jours à compter de la date à laquelle cette décision sera rendue publique ;

S'agissant de la compétence et de la forme :

14. Considérant qu'il résulte tant des termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative que du but dans lequel la procédure qu'il instaure a été créée que doit exister un rapport direct entre l'illégalité relevée à l'encontre de l'autorité administrative et la gravité de ses effets au regard de l'exercice de la liberté fondamentale en cause ;

15. Considérant que, si le requérant soutient que l'arrêté attaqué viole l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et a été signé par une autorité incompétente, il ne démontre pas l'existence du rapport direct susmentionné en se bornant à soutenir qu'une mesure restrictive de liberté doit être prise par l'autorité déterminée par la loi ; qu'en tout état de cause, il résulte de l'instruction que les moyens ainsi invoqués manquent en fait ;

S'agissant du pouvoir du ministre de l'intérieur et du contrôle du juge des référés :

16. Considérant que les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence doivent en l'état 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 ;

17. Considérant qu'il appartient au juge des référés 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 ; que le juge des référés, s'il estime que les conditions définies à l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont réunies, peut prendre toute mesure qu'il juge appropriée pour assurer la sauvegarde de la liberté fondamentale à laquelle il a été porté atteinte ;

S'agissant du principe de l'assignation à résidence :

18. Considérant qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les « notes blanches » produites par le ministre de l'intérieur, qui comme en l'espèce ont été versées au débat contradictoire, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif ;

19. Considérant qu'il est constant que le frère du requérant M. C...B..., né en 1994 à Autun, a quitté la France, le 4 décembre 2013, pour rejoindre, via l'Algérie et la Turquie, l'entité se dénommant « *Etat islamique* » ;

20. Considérant que le ministre de l'intérieur a joint à sa défense deux « notes blanches » circonstanciées rassemblant des informations recueillies par les services de renseignement et la gendarmerie ; que, selon ces documents, M. C...B..., à la tête d'un groupe de combattants en

Syrie, a demandé au requérant, ressortissant français né en 1988 titulaire d'un master délivré par l'école supérieure des technologies et des affaires de Belfort, de le rejoindre pour participer à la mise en place d'une banque islamique, en lui prodiguant des conseils afin de justifier ses déplacements sans éveiller les soupçons, et M. F... B...a acquiescé à cette demande, a pris la décision de quitter la France, accompagné jusqu'à Marseille par un ami d'enfance appartenant à la mouvance salafiste, par un itinéraire le conduisant en Syrie via Marseille, Alger et la Turquie, a été intercepté le 23 octobre 2015 par la gendarmerie dans la Drôme avant d'entamer son périple et enfin a fait savoir, le 16 novembre 2015, qu'il persistait dans son projet de rejoindre la Syrie ;

21. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce et même si le requérant a produit à l'instance son acceptation d'un logement locatif social le 27 novembre 2015, une convocation à la présentation d'une entreprise le 3 décembre 2015, une convocation à un atelier de formation de maçon/couvreur le 16 décembre 2015, une « *déclaration* » par laquelle son père lui demande de se rendre d'urgence en Algérie voir sa grand-mère malade et enfin un certificat établi le 2 décembre 2015 par le docteur Didi neuro-psychiatre selon lequel l'intéressé, déjà hospitalisé pour un épisode délirant dans un contexte de troubles bipolaires, bénéficie d'un traitement neuroleptique ayant pour effet « *une altération de la motivation associée à un ralentissement psychomoteur manifeste* » incompatibles avec un « *processus de radicalisation* », il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, qu'en prononçant l'assignation à résidence de l'intéressé au motif qu'il existait de sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, le ministre de l'intérieur, conciliant les différents intérêts en présence, aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir ;

S'agissant des modalités de l'assignation à résidence :

Quant aux pouvoirs de l'administration :

22. Considérant que, dans l'exercice du pouvoir qui lui est accordé par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, le ministre de l'intérieur doit, en opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, et au regard de la menace que constitue le comportement des personnes pour l'ordre et la sécurité publics, déterminer les modalités des assignations à résidence qu'il prononce en prenant des mesures adaptées, nécessaires et proportionnées au but poursuivi ;

23. Considérant, en outre, qu'il revient à l'autorité administrative, dans ce cadre, d'accorder les dérogations ponctuelles demandées à l'application de ces mesures lorsqu'il apparaît que celles-ci sont nécessaires pour le respect des droits fondamentaux des personnes assignées et lorsqu'il n'existe pas de raison sérieuse de penser qu'elles risqueraient de remettre en cause la finalité poursuivie par l'assignation ;

Quant à la durée de l'assignation à résidence :

24. Considérant que l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que l'exercice de la libre circulation « *ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* » ;

25. Considérant que la Cour européenne des droits de l'homme juge que les mesures ne se justifient qu'aussi longtemps qu'elles tendent effectivement à la réalisation de l'objectif qu'elles sont

censées poursuivre (13 novembre 2003, *Napijalo c. Croatie*, n° 66485/01, §§ 78-82, sur des interdictions de quitter un pays, et 26 novembre 2009, *Gochev c. Bulgarie*, n° 34383/03, § 49, pour un retrait de passeport) et que, fût-elle justifiée au départ, une mesure restreignant la liberté de circulation d'une personne peut devenir disproportionnée et violer les droits de cette personne si elle se prolonge automatiquement pendant longtemps (*Luordo c. Italie*, n° 32190/96, § 96) ;

26. Considérant que l'arrêté attaqué ne comporte ni dans ses visas, ni dans ses motifs, ni dans son dispositif aucune précision, formelle, conditionnelle ou implicite, quant à son application dans le temps, même par référence à la durée d'application de l'état d'urgence déclaré le 14 novembre 2015 ;

27. Considérant qu'au nombre des droits qu'implique la protection de la liberté d'aller et de venir figure celui de l'intéressé d'être informé, dès la notification d'une mesure portant restriction de sa liberté d'aller et de venir en vue de la sauvegarde de l'ordre public, de la durée pendant laquelle cette mesure est susceptible d'être mise en œuvre ;

28. Considérant, au surplus, qu'il résulte de ce qui précède que l'application des mesures prévues par l'arrêté du 26 novembre 2015 est susceptible de se poursuivre indéfiniment, sans réexamen de leur bien-fondé et de leur étendue à l'initiative de l'autorité administrative, au-delà même de la durée de l'état d'urgence ; qu'en conséquence, ces mesures justifiées au départ sont susceptibles, en cas d'évolution des circonstances de droit ou de fait, de devenir disproportionnées et, par suite, de violer les droits de l'intéressé ;

29. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de prescrire au ministre de l'intérieur de définir, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente ordonnance et par une décision qui sera communiquée sans délai au requérant et au juge des référés du Tribunal, la durée pendant laquelle les mesures prévues par l'arrêté du 26 novembre 2015 sont susceptibles d'être appliquées ;

Quant aux obligations de présentation :

30. Considérant que, si l'article 2 de l'arrêté du 26 novembre 2015 a imposé au requérant de se présenter trois fois par jour à la brigade territoriale d'Autun, l'article 4 du même arrêté a ouvert à l'intéressé la possibilité, dont il a d'ailleurs bénéficié pour participer à l'audience, d'obtenir un sauf-conduit pour tout déplacement en dehors de son lieu d'assignation à résidence ;

31. Considérant, toutefois, qu'il y a lieu de prescrire au ministre de l'intérieur de procéder au réexamen de l'article 2 de son arrêté du 26 novembre 2015, en adaptant s'il y a lieu, selon les modalités pertinentes de temps et de lieux, les obligations de présentation imparties au requérant, dans le cas où celui-ci justifierait, par tous documents communiqués en temps utile à la préfecture de Saône-et-Loire, avoir été retenu pour suivre, à compter du 11 janvier 2016, la formation initiée par l'Association pour la formation professionnelle des adultes à laquelle il s'est porté candidat à Montceau-les-Mines ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

32. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'accueillir la demande présentée pour le requérant ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il est prescrit au ministre de l'intérieur de :

1°) Procéder au réexamen de son arrêté du 26 novembre 2015 à la lumière de la décision que prendra le Conseil constitutionnel sur 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, dans un délai de huit jours à compter de la date à laquelle cette décision sera rendue publique ;

2°) Définir, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente ordonnance et par une décision qui sera communiquée sans délai au requérant et au juge des référés du Tribunal, la durée pendant laquelle les mesures prévues par l'arrêté du 26 novembre 2015 sont susceptibles d'être appliquées ;

3°) Procéder au réexamen de l'article 2 de son arrêté du 26 novembre 2015, en adaptant s'il y a lieu, selon les modalités pertinentes de temps et de lieux, les obligations de présentation imparties au requérant, dans le cas où celui-ci justifierait, par tous documents communiqués en temps utile à la préfecture de Saône-et-Loire, avoir été retenu pour suivre, à compter du 11 janvier 2016, la formation initiée par l'Association pour la formation professionnelle des adultes à laquelle il s'est porté candidat à Montceau-les-Mines.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au requérant et au ministre de l'intérieur. Copie en sera adressée au préfet de Saône-et-Loire.

Fait à Dijon, le 17 décembre 2015

Le juge des référés,

Le greffier,

Signé : M. G...

Signé : Mme D...

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.