

CHAPITRE 9

LES ASSIGNATIONS ADMINISTRATIVES
EN ÉTAT D'URGENCE

Rapbaël MAUREL

naire précise l'existence d'un troisième sens : « Assignation à résidence : *obligation faite à quelqu'un de résider en un lieu précis* »⁴.

C'est la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège qui, outre la création de ce régime d'exception, sert de fondement à Napoléon III pour créer ce que l'on ne qualifie pas encore d'assignation administrative à résidence d'état d'urgence, mais en présente la plupart des formes modernes⁵. Le 11 janvier 1852, le duc Charles Auguste de Morny, ministre de l'Intérieur du 2 décembre 1851 au 22 janvier 1852, fait ainsi parvenir aux préfets une circulaire édifiante. Il y rappelle que les « événements qui ont suivi le grand acte du 2 décembre ont mis presque partout en évidence les hommes qui depuis longtemps ont préparé le bouleversement de la France », sans qu'il ait toujours été possible de les trouver et de les juger. Estimant les préfets les plus aptes à les identifier, le ministre les prie de lui envoyer au plus vite une liste des hommes qu'ils pensent « devoir être soumis aux mesures de sûreté publique prises par le Gouvernement ». La suite de la circulaire mérite d'être citée :

Suivant le degré de leur culpabilité ou de l'hostilité qu'ils ont manifestée contre le Gouvernement, suivant aussi l'évidence des charges qui pèsent contre eux, vous les classerez dans l'une des trois catégories indiquées au Ministère

Ainsi, la 1^{re} comprendra les individus convaincus d'avoir pris part aux insurrections récentes et qui, suivant leur degré de culpabilité, devront être déportés à la Guyane française ou en Algérie ;

La 2^e comprendra les chefs reconnus du socialisme et qui seront expulsés du territoire de la République ;

La 3^e comprendra les hommes politiques qui se sont fait remarquer par leur violente hostilité au Gouvernement et qui devront être momentanément éloignés de France.

Vous devrez ajouter une quatrième catégorie, dans laquelle vous classerez les hommes qui n'auraient pas pu être compris dans la 3^e, mais qu'il y aurait intérêt à éloigner momentanément de leurs départements.

Les explications qui précèdent vous disent assez que les seuls convaincus d'avoir pris part... les chefs reconnus du socialisme

⁴ *Ibid.*

⁵ D'autres formes d'assignation, dirigées sous le terme « internement », précèdent en effet. Ainsi en est-il par exemple du décret des 4 et 5 mai 1793 et du décret hospitalier du 4 août 1811, qui prévoient l'assignation à résidence et la surveillance des orages et officiers promettant de ne pas s'enfuir ; ou encore de l'arrêt du 30 août 1841 réglementant l'envoi de captifs algériens en France. Pour un aperçu historique complet de la question, voir Spézia THÉNAULT « Une circulaire ministérielle-départementale inédite : l'internement d'Algériens en France au XIX^e siècle », *Conscience(s) [en ligne]*, Droit Justice et dimension politique, 6 février 2015, consulté le 2 juin 2016 : [http://conscience\(s\).com.org/2522](http://conscience(s).com.org/2522).

n'entraînent pas la nécessité d'un jugement. C'est l'appréciation administrative substituée à l'appréciation des tribunaux qui devra vous guider dans les indications que vous aurez à me transmettre.

La circulaire relative aux mesures de sûreté générale à prendre en commun contre les autorités judiciaires, militaires et administratives du 18 janvier 1852 propose de confier à des fonctionnaires – préfet, procureur, chef militaire, désignés selon l'existence ou non de l'état de siège dans le département visé – le soin d'examiner toutes les listes fournies de part et d'autre, et de décider d'une « mesure de sûreté » parmi huit créées. La sixième crée l'assignation à résidence : « *L'internement, c'est-à-dire, l'obligation de résider dans une localité déterminée* ». Ces fonctionnaires seront réunis en « commissions mixtes » dont le mandat et la création seront officialisés par la circulaire relative à la création des commissions mixtes du 2 février 1852. Cette dernière ordonne un dessaisissement immédiat des tribunaux et administrations à leur profit et précise qu'il faut que « *le sort des poursuivis [soit] fixé au plus tard à la fin du mois de février* ».

Ces commissions condamneront, à l'issue d'une procédure on ne peut plus expéditive et non contradictoire, 2827 individus à la sixième « mesure »⁶. L'une des caractéristiques toujours actuelles de l'assignation à résidence est ainsi commentée par une historienne : « *[[I]nternat est le seul condamné qui doit de lui-même faire connaître à son gardien sa présence dans son lieu de détention* »⁷.

Un bords dans le temps ramène à l'épisode algérien, lequel forge l'état du droit sur la question⁸.

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, voulue par le ministre de l'Intérieur Maurice Bourgès-Maunoury pour éviter d'avoir à évoquer une situation de guerre avec l'Algérie, crée par son article 6 le régime juridique actuel de l'assignation à résidence. Celui-ci dispose notamment que « *[[I]l 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 public dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2* ». Afin de satisfaire les députés choqués par cette mesure, et notamment le communiste Pierre

6. Sylvie APPEL, « La prison agrandie. La pratique de l'internement aux lendemains du coup d'État du 2 décembre 1851 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 46-4, octobre-décembre 1999, p. 638.

7. *Ibid.*, p. 666.

8. La dernière publication du décret d'application relative à l'état d'urgence dans ce cadre (époque : Roland DRANGO, « L'état d'urgence (loi des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques », *RGFP*, 1955, p. 378-705. L'auteur ne considère toutefois que rapidement l'assignation à résidence (p. 686) pour se concentrer sur les incidences constitutionnelles de l'état d'urgence.

Fayet⁷, il est inséré une clause de sauvegarde : « 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'état d'urgence cesse avec la dissolution de l'Assemblée nationale, décidée par Edgar Faure le 30 novembre 1955. Les assignations administratives à résidence, qui avaient perduré de fait dans des camps¹⁰, sont de nouveau légalisées par la loi du 16 mars 1956 autorisant le gouvernement à « prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre » en Algérie¹¹. La loi ne précise pas où seront exécutées les peines d'assignations à résidence. L'expression « [l']autorité responsable du maintien de l'ordre prendra toutes dispositions pour assurer la subsistance et l'hébergement des personnes astreintes à résidence et, le cas échéant, de leur famille » figurant dans le décret pris le lendemain¹² sera en conséquence interprétée comme légalisant le placement des assignés en camps.

La loi du 26 juillet 1957 crée de nouveau un régime de l'assignation à résidence, et étend son application au-delà de la seule Algérie ; l'article 2 précise toutefois que l'assignation, qui intervient certes « en vue du rétablissement de l'ordre [...] », n'est possible en métropole qu'à l'égard des personnes condamnées sur le fondement d'un certain nombre d'articles du Code pénal ou de dispositions de plusieurs lois pour concernant pour l'essentiel les armes et munitions¹³. Toutefois, par deux ordonnances du 7 octobre 1958, De

⁷ « Sous le régime de Vichy, les arrêtés pris pour interner les personnes dans un camp de concentration ne portaient également que de résidence », écrit Janet le député d'Alger au ministre durant les débats. Cité par Sylvie THÉNAULT, *Une Ode de Justice : les magistrats dans la guerre d'Algérie*, Paris, La Découverte, 2001, p. 35.

¹⁰ Arthur GROSJEAN, « Internement, emprisonnement et guerre d'indépendance algérienne en métropole : l'exemple du camp de Thod (1956-1962) », *Géométries (en ligne)*, Droit Justice et Démocratie politique, 10 mars 2014, consulté le 8 juin 2014 : http://www.gesocpa.uca.fr/26/0_53.

¹¹ Loi n° 55-218 du 16 mars 1956 autorisant le gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative, et l'autorisant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde des territoires, article 5.

¹² Article 1.7 du décret n° 56-274 du 17 mars 1956 relatif aux mesures exceptionnelles tendant au rétablissement de l'ordre, à la protection des personnes et des biens et à la sauvegarde des territoires de l'Algérie : « Le gouverneur général, sur l'ensemble des territoires de l'Algérie, peut : 1... 7. Prononcer l'assignation à résidence surveillée ou sous de toute personne dans l'intérêt de l'ordre public pour la sécurité ou l'ordre public ».

¹³ Loi n° 57-402 du 26 juillet 1957 portant modification de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956 [...]. La modification est valide « jusqu'à l'expiration des fonctions » du gouvernement (art. 1°). Il ne s'agit pas d'une simple extension à la métropole des dispositions de la loi de 1956 ; si elle semble toujours essentiellement des pouvoirs exceptionnels au gouvernement en Algérie, la loi subordonne désormais l'assignation à résidence à une condamnation pénale initiale ou ce qui concerne la métropole ; elle s'analyse à ce titre comme une prime complémentaires décidée par le ministre de l'Intérieur.

Gaule abroge l'article 6 de la loi de 1956¹⁴ et supprime la condition de la condamnation pénale préalable :

Les personnes dangereuses pour la sécurité publique en raison de l'aide matérielle, directe ou indirecte, qu'elles apportent aux rebelles des départements algériens peuvent, par arrêté du ministre de l'Intérieur, soit être éloignées des lieux où elles résident, soit être astreintes à résider dans une localité spécialement désignée à ce effet, soit être internées administrativement dans un établissement désigné par le ministre de l'Intérieur.

L'existence de camps de rétention des assignés à résidence est ainsi consacrée. 500 assignés sont internés dans le centre d'assignation à résidence surveillée (CARS) de Vadenay, un millier dans celui de Thol, le même nombre à Saint-Maurice l'Ardoise et 3 000 dans le Larnac¹⁵. La possibilité d'assigner à résidence « toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, participe à une entreprise de subversion dirigée contre les autorités et les lois de la République ou encourage cette subversion » est enfin octroyée par une décision du général De Gaulle le 24 avril 1961¹⁶, laquelle est dénoncée en vigueur, du fait d'une autre ordonnance¹⁷, jusqu'au 31 mai 1963. À cette date, les camps avaient été fermés, mais plusieurs de leurs occupants assignés à résidence à leur domicile.

Après une relative absence, l'assignation à résidence fait son retour¹⁸ dans le paysage juridique français avec l'article 70 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, lequel crée l'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE). Au regard des articles 142-5 à 142-13 du Code de procédure pénale, il s'agit d'une « modalité intermédiaire entre le contrôle judiciaire et la détention provisoire »¹⁹ qui « consiste [...] à imposer à la personne

¹⁴ Ordonnance n° 58-515 du 7 octobre 1958 abrogeant l'article 6 de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956.

¹⁵ Arthur GROSJEAN, *op. cit.*, in, 103, § 22.

¹⁶ Décision du 24 avril 1961 interdisant l'application de l'ordonnance n° 58-514 du 7 octobre 1958.

¹⁷ Ordonnance n° 62-797 du 13 juillet 1962 prorogeant les dispositions des décisions des 24 et 27 avril 1961 et modifiant l'ordonnance n° 58-1309 du 23 décembre 1958, article 1°.

¹⁸ En réalité, l'assignation à résidence n'a jamais totalement disparu du paysage juridique français. L'article 28 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France prévoyait que « [l]'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion et qui justifie son incapacité de quitter le territoire français peut, jusqu'à ce qu'il ait eu moyen d'y différer, être arrêté, par arrêté du ministre de l'Intérieur, à résider dans les lieux qui lui sont faits et dans lesquels il doit se présenter périodiquement aux services de police et de gendarmerie. Le même moyen, en cas de nécessité urgente, peut être appliqué à la demande du préfet, aux étrangers qui font l'objet d'une proposition d'expulsion ». Cette disposition perdurait dans l'article 1313-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) jusqu'en 2013 et la réforme dans l'actuel *op. cit.*

¹⁹ Circulaire de la CGPJ n° CRIM - 10-978 du 18 mai 2010 relative à la présentation des dispositions sur l'assignation à résidence avec surveillance électronique résultant de la loi pénitentiaire n° 2009-1426 du 24 novembre 2009 et du décret du 1° avril 2010.

*mise en examen l'obligation de demeurer à son domicile ou dans une résidence fixée par le juge [...] et de ne s'en absenter qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat*²⁰. Il faut noter que l'ARSE n'est possible que pour les délits punis de deux ans ou plus d'emprisonnement, pour une durée de 6 mois renouvelable trois fois, et enfin qu'elle n'est prononcée qu'avec l'accord de l'intéressé, voire à sa demande. Cette fois-ci, l'assignation n'est évidemment plus administrative.

Cette longue introduction historique a permis de saisir les enjeux du débat qui entoure l'assignation administrative à résidence issue de l'article 6 de la loi du 20 novembre 2015²¹. Ceux-ci s'ordonnent, logiquement, autour de la nature des mesures d'assignations administratives à résidence en état d'urgence (ci-après : AAR) (I) et de leur application (II).

I. LA NATURE DE LA MESURE D'ASSIGNATION ADMINISTRATIVE À RÉSIDENCE EN ÉTAT D'URGENCE

La spécificité des AAR ici étudiées est qu'elles sont rendues en état d'urgence, ce qui influe directement sur le régime juridique de l'assignation (A). Encore faut-il, pour être complet, évoquer l'impact de l'AAR sur la situation juridique individu qui en fait l'objet, lequel permet de qualifier la mesure de restrictive ou privative de liberté (B).

A. L'impact de l'état d'urgence sur le régime de l'assignation à résidence

Cet impact peut être mesuré au regard de deux indicateurs. L'état d'urgence conditionne le régime de l'assignation à résidence à la fois ratione materiae (1) et ratione temporis (2).

1. L'impact ratione materiae sur le régime de l'assignation à résidence

Il a été précisé en introduction que l'assignation à résidence a fait sa réapparition dans le paysage juridique français en 2009, avec la loi pénitentiaire, nonobstant la survivance de l'assignation administrative à résidence des

²⁰ *Ibid.*

²¹ Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 portant l'application de la loi n° 56-605 du 3 avril 1953 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

étrangers victimes d'une mesure d'éloignement lorsqu'ils pourraient justifier d'une impossibilité de quitter le territoire²².

En 2011, l'article 47 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité crée un nouveau titre VI dans le livre V du CESEDA : « Assignation à résidence ». À sa lecture, l'AAR continue à pouvoir intervenir lorsqu'il est impossible d'exécuter une mesure d'éloignement, du fait d'une maladie grave, de l'impossibilité de retourner dans son pays ou de l'absence d'un pays susceptible de l'accueillir (ancien article L. 513-4, dorénavant L. 561-1). La limite temporelle est dans ce cas fixée à six mois renouvelables, sauf cas particuliers dans lesquels le renouvellement est potentiellement illimité : interdiction du territoire français, AAR à la suite d'une décision d'expulsion. Ce nouveau titre prévoit deux autres procédures et possibilités pour assigner administrativement à résidence un individu étranger.

Est imaginée, d'une part, l'hypothèse du prononcé d'une AAR comme alternative à la rétention administrative lorsque l'étranger visé par une OQTF présente des garanties suffisantes tendant à faire penser qu'il ne se soustraira pas à cette obligation (L. 561-2). Cette AAR peut être prononcée pour une durée de 45 jours renouvelable une fois.

S'y ajoute, d'autre part, la possibilité d'une AAR, cette fois avec surveillance électronique, pour un étranger parent d'un enfant mineur résidant en France dont il contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation. Ce dernier cas ne peut survenir que si l'article précédent est inapplicable (garanties insuffisantes), si l'individu relève d'un des cas codifiés par l'article L. 551-1 du même code et s'il donne son accord.

Dans ce dernier cas, l'AAR ne peut être prononcée que pour une durée de cinq jours ; à l'issue de ce délai, seul le juge des libertés et de la détention est habilité à prononcer une prolongation.

Un décret n° 2011-820 du 8 juillet 2011 est enfin venu compléter le régime applicable à la première hypothèse – celle de l'AAR susceptible de s'étendre dans le temps du fait de l'impossibilité de quitter le territoire. Les articles R. 561-1 à R. 561-4 prévoient ainsi la fréquence d'une présentation devant un service désigné par jour. Par dérogation – par exemple lorsque l'étranger doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire – la fréquence peut aller jusqu'à quatre par jour. Une obligation de demeurer jusqu'à 10 h par jour dans les locaux d'assignation peut également être prononcée.

²² Voir supra note 18.

Ce régime de droit commun a manifestement servi d'inspiration première pour l'élaboration du nouvel article 6 de la loi sur l'état d'urgence²⁰, moyennant un débat parlementaire rapide mais intense qui a conduit à des ajustements²¹. Cette transposition est d'autant plus opportune que le Conseil constitutionnel avait déjà validé l'arsenal législatif en question – notamment le régime des AAR – dans sa décision n° 2011-631 DC, du 9 juin 2011 – sous deux réserves, et à l'exception d'un dispositif relatif à la durée de la rétention administrative.

L'urgence a ici déterminé le contenu du régime juridique de l'AAR, en réduisant considérablement tant le temps de préparation du projet de loi que le temps parlementaire. Sur ce point, le sénateur Jean-Pierre Susser note que « [le] Sénat a notamment été aussi présent dans les débats de l'Assemblée nationale : Jean-Jacques Urvoas [alors président de la Commission des lois] repoussait des amendements au motif qu'ils remettaient en cause l'accord passé avec son collègue au Sénat »²². Ce mode de législation, assimilable à une commission mixte paritaire accélérée²³, peut paraître surprenant mais a conduit à un texte révisé adopté très rapidement, axé sur deux impératifs – l'un politique, de réagir rapidement à la survenance des attentats ; l'autre juridique, réviser une loi de 1955 caduque – et un modèle : la législation relative aux étrangers.

L'état d'urgence a donc eu une influence sur la loi-même qui l'institue, du fait de la célérité de la réflexion. Cela n'a pas empêché le législateur de remplir son office et d'actualiser les dispositions relatives aux AAR, comme il le sera vu (voir *infra*).

2. L'impact ratione temporis sur le régime de l'assignation à résidence

L'état d'urgence a également un impact sur la temporalité des AAR. L'article 14 de la loi de 2015 dispose que « les mesures prises en application de la

²⁰ Sénat, Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pourquin l'application de la loi n° 35-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et modifiant l'efficacité de ses dispositions, par M. Philippe BOU, enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015, p. 38.

²¹ Pour s'en être sûr, on, le projet de loi initial ne proposait l'assignation à domicile que pour une durée maximale de 9 h consécutives par jour, alors que le CESEDA prévoit une durée de 10 h dans le cas de l'impossibilité de quitter le territoire. Un amendement CL24 porté par M. Guillaume Laroche visait à étendre à 24 h consécutives cette possibilité ; l'intercommunalité était figurative, c'est la proposition alternative de M. Eric Gault visant à l'étendre à 12 h consécutives qui a été adoptée. De la même manière, la réduction initiale de l'article 6-1 de la loi de 2015 imposait l'AAR d'un membre d'une association ou groupement, ou d'une personne en relation avec, comme condition constitutive de sa dissolution. Cette condition fut supprimée lors du débat parlementaire.

²² Sénat, Rapport, *op. cit.* (n. 20), p. 63.

²³ L'explication est du sénateur Jean-Yves Lecaillon – *ibid.*, p. 66.

prévoir lui cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence ». Dès lors que l'état d'urgence s'achève, il appartient au parlement de proroger la loi, ou bien, s'il ne le fait pas, au gouvernement de recourir de nouveau à l'état d'urgence par décret. Dans tous les cas, les AAR deviennent caduques et doivent être renouvelées, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel : « 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 »²⁷.

Une proposition avancée en commission au Sénat proposait à ce propos qu'en cas de prorogation de l'état d'urgence, les assignés devraient être présentés au juge des libertés et de la détention après un délai de trente jours – transposant directement le modèle du CESEDA²⁸. Cette proposition, qui péchait par inefficacité étant entendu qu'un recours devant le juge des référés sera toujours plus rapide, par définition, qu'un recours devant la juridiction judiciaire, n'a pas été retenue. Néanmoins, le problème – théorique – demeure puisque si l'état d'urgence était prorogé indéfiniment, le juge judiciaire pourrait ne jamais se prononcer sur ce qui, à l'issue d'une durée si importante, serait susceptible de s'analyser comme une privation de liberté, non sur le fondement de l'immensité de la mesure²⁹ mais sur celui de sa durée. Sans doute le Conseil constitutionnel serait-il amené, par voie de QPC, à répondre à la question de savoir si une énième loi de prorogation de l'état d'urgence est ou non « excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence »³⁰.

En décembre 2016, le législateur a semble-t-il pris conscience des difficultés posées par le renouvellement des AAR, corollaire de celui, devenu systématique, de l'état d'urgence. Ainsi, le projet de loi prorogeant l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017 prévoyait l'insertion d'un alinéa supplémentaire à l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, lequel prévoit qu'« [n]e même personne ne peut être assignée à résidence plus de quinze mois consécutifs en l'absence d'éléments nouveaux de nature à justifier le maintien de la mesure »³¹. À la suite d'un débat parlementaire trop bref mais constructif³², une nouvelle rédaction de l'article 6 fut décidée par

²⁷ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Gédéon Demoguel, considérant 13.

²⁸ Sénat, compte-rendu intégral, séance du vendredi 28 novembre 2015, p. 11148.

²⁹ Voir *supra*, B.

³⁰ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *voir*, *loc. cit.*, 27, considérant 13. Représentant cette rédaction deux mois plus tard, le Conseil constitutionnel a simplement précisé que l'état d'urgence est un « régime de puissance exceptionnel dont les effets doivent être limités dans le temps et l'espace » (décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, considérant 12).

³¹ Texte de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, n° 4295, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2016.

³² La commission avait proposé d'introduire le schéma classique du contrôle administratif, en prévoyant que pour un état de 15 mois, l'inspecteur administratif devait demander au juge administratif

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 :

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.

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 ministre de l'Intérieur peut toutefois demander au juge des référés du Conseil d'État l'autorisation de prolonger une assignation à résidence au-delà de la durée mentionnée au deuxième alinéa. La demande lui est soumise au plus tôt quinze jours avant l'expiration de cette durée. Le juge des référés statue dans les formes prévues au livre V du code de justice administrative et dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine, 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. L'autorité administrative peut, à tout moment, mettre fin à l'assignation à résidence ou diminuer les obligations qui en découlent en application des dispositions du présent article.

La demande mentionnée à l'alinéa dernier ci-dessus peut être renouvelée dans les mêmes conditions.

Une telle modification répond, de manière satisfaisante quoique l'on puisse regretter la période de douze mois préférée à celle de huit préconisée par ailleurs²³, à une inquiétude grandissante du public et des parlementaires exprimée clairement dans le rapport parlementaire du 6 décembre 2016. Celui-ci expose en effet une situation gênante : au 15 novembre 2016, 47 individus étaient assignés à résidence depuis 9 mois au moins, dont 23 qui ont été assignés entre le 14 et le 20 novembre 2015, soit depuis un an... sans qu'aucune procédure judiciaire n'ait été engagée à leur encontre. Les rapporteurs affirment clairement leur réserve à ce propos, appelant par la suite à mobiliser les outils du droit commun : « il ne semble guère concevable que des

²³ Autorisation de prolonger une mesure d'AR. Le député Guillaume Larrivé a proposé de revenir à une procédure plus habituelle, issue d'une formule qui lui ressemble : « Le Gouvernement doit prouver, l'administration doit administrer, le juge des juges : il s'appuiera sur un juge d'admission ou se soumettra à la décision de l'administration ». (Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la session tenue du mardi 15 décembre 2016, débat à propos de l'amendement n° 1 à l'article 21.)

²⁴ La limite de 12 mois a été recommandée par le Conseil d'État (voir CE, avis sur 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 8, 8 décembre 2016, n° 393427, point 4).

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 »³⁴. Agir dans l'urgence doit signifier agir temporairement et exceptionnellement, dans l'attente d'un règlement administratif ou juridictionnel classique, et non créer dans l'immédiateté un *status quo* peu satisfaisant destiné à perdurer plus d'une année.

B. L'impact de l'assignation à résidence sur la situation juridique de l'assigné

Le positionnement du débat est simple : l'AAR doit-elle être considérée comme une restriction ou comme une privation de liberté ? Les juridictions internes n'ont pas manqué d'apporter une réponse à cette question (1) qu'il est loisible de confronter aux solutions européennes et internationales (2).

1. La position française : une mesure restrictive de liberté

Le Conseil constitutionnel français avait jugé, s'agissant des AAR prononcées à destination des étrangers, « 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 insopéant »³⁵. Cet éclairage n'a pas manqué de conforter le législateur dans son œuvre de transposition du régime du CESEDA. C'est la distinction entre « restriction » et « privation » de liberté qui est ici fondamentale : la première constitue une mesure de police administrative tandis que la seconde donne, en vertu de l'article 66, pleine compétence au juge judiciaire et ne peut être prononcée par l'administration. Le débat se focalise dès lors sur le seuil à partir duquel une restriction à la liberté devient une privation.

En l'absence de toute définition législative ou réglementaire, c'est bien au juge qu'il revient de déterminer ce seuil ; c'est ce qu'a indirectement fait le Conseil constitutionnel français en validant la constitutionnalité des AAR prévus par le CESEDA. Dans sa décision du 22 décembre 2015, le Conseil va plus loin et fait œuvre préventive : « la plage horaire maximale de l'assignation à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures

³⁴ Rapport d'information sur le conseil parlementaire de l'état d'urgence, déposé le 6 décembre 2014 par MM. Dominique RAIMBOLLET et Jean-Frédéric POISSON.

³⁵ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, considérant 68.

par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté²⁶.

Le Conseil confirme ainsi sa jurisprudence tendant à affirmer l'existence de toute privation de liberté du fait d'une simple AAR. La limite fixée concerne uniquement l'ascetement d'une astreinte à l'AAR – l'on rappellera qu'il en existe quatre : l'assignation à domicile durant 12 heures par jour maximum, l'obligation de se présenter régulièrement aux services de police ou de gendarmerie (au 15 novembre 2016, 6 % des AAR prévoyaient un pointage quotidien, 25 % deux pointages et 69 % trois pointages²⁷), la remise de tout document justificatif de son identité et l'interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes. C'est par conséquent par l'intermédiaire d'un contrôle de l'intensité des mesures d'astreintes complémentaires à l'AAR que le juge constitutionnel détermine qu'il n'y a pas privation de liberté.

On ne peut s'empêcher de relever la possible incompatibilité de cette interprétation avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : « CEDH »), malgré l'interprétation conforme du Conseil d'État écartant les motifs d'inconventionnalité des mesures d'AAR²⁸.

2. États de comparaison internationale : une affirmation à nuancer

Dans l'affaire *Guzzardi c. Italie*, la CEDH, appelée à se prononcer sur la violation de l'article 5 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : « Convention EDH »), devait déterminer si une assignation à résidence constituait une privation ou une restriction de liberté, notant qu'il « n'y a pourtant qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence »²⁹. Pour rendre sa décision, elle s'appuya sur un ensemble de critères et nota que l'assigné ne pouvait sortir de chez lui entre 22 h et 7 h (soit 9 h) sans en avertir les autorités, devait pointer deux fois par jour devant les autorités, et ne pouvait ni

²⁶ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *par.* (n. 27), considérant 6. Le Conseil juge également que « tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, en conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux motifs ayant conduit à recourir dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence » (considérant 12). Toutefois, aucun contrôle n'est réellement exercé sur ce point dans l'immédiat.

²⁷ Rapport d'information sur le conseil constitutionnel de l'état d'urgence, déposé le 6 décembre 2016 par MM. Dominique RAIMBOURG et Jean-Fabrice POISSON, *op. cit.* (n. 34).

²⁸ Par exemple, CE, 11 décembre 2015, *Gabri Demougou*, n° 395005, considérant 24. Voir, sur cet arrêt, Agnès BOBLAT-FRANZIER, « Assignations à résidence en état d'urgence », note sous Conseil d'État, Section, 11 décembre 2015, *M. C. Demougou*, n° 395005, AJDA, 2015, p. 2463 et *in*.

²⁹ CEDH, 6 novembre 1980, requête n° 786776, *Guzzardi c. Italie*, § 95.

téléphoner ni voyager sans leur accord. La juridiction strasbourgeoise admit qu'« [a]ucun de ces éléments ne permet sans doute de parler de 'privation de liberté' si on le considère isolément, mais accumulés et combinés ils soulèvent un problème sérieux de qualification au regard de l'article 5 »⁴⁰,... et conclut finalement à la privation de liberté. Plus récemment, la Cour estima dans une affaire *Freimanis et Lohans c. Lettonie* que l'assignation à résidence était une mesure préventive relevant de la restriction à la liberté de circuler, et non une privation de liberté au sens de l'article 5. Toutefois, pour se prononcer, la Cour jugea que « ces mesures n'impliquaient aucun confinement des intéressés dans un local déterminé, ceux-ci restant en principe libres de se déplacer dans les limites géographiques de leur district »⁴¹.

Le requérant à l'origine de la QPC jugée par le Conseil constitutionnel avait pour sa part reçu une assignation à résider sur le territoire de la commune d'Ivry-sur-Seine assortie de deux atteinies : l'obligation de se présenter trois fois par jour à 9 heures, 13 heures et 19 heures 30 au commissariat de police, y compris les jours fériés et chômés, ainsi que l'obligation de demeurer à domicile chaque jour de 20 h à 6 h, soit 10 h par jour⁴². Il ne pouvait voyager hors de la zone sans l'accord écrit du préfet. Il était donc dans une situation objectivement comparable à celle de M. Guzzardi, à la différence que ce dernier ne pouvait utiliser son téléphone sans l'accord des autorités, et en tout cas dans une situation plus privative que celle évoquée dans l'arrêt *Freimanis*.

Au niveau international et pour sa part, le Comité des droits de l'homme « n'applique pas, en principe, le droit à la liberté [...] aux assignations à résidence, qu'il choisit d'analyser sous l'angle de la liberté de circulation »⁴³. Néanmoins, un contrôle de l'intensité de la limitation de cette liberté lui a permis de considérer qu'une résidence surveillée, assimilable selon lui à une assignation à domicile dans l'affaire *Ferguson Gueji-Déba c. Cameroun*, constituait une forme de privation de liberté relevant de l'article 9 du Pacte⁴⁴.

Un rapide regard sur la jurisprudence des États européens montre enfin que certains d'entre eux ont été confrontés à la même question et à la même difficulté relative au sens à partir duquel une restriction de la liberté individuelle, s'exprimant par la limitation de la liberté d'aller et venir, devient une privation de liberté au sens de la Convention EDH. Ainsi le Tribunal fédéral suisse a-t-il jugé le 1^{er} avril 2016, concernant l'AAE d'un étranger,

⁴⁰ *Ibid.*, § 95.

⁴¹ CEDH, 9 février 2006, requêtes n° 7940/00 et 7086/00, *Freimanis et Lohans c. Lettonie*, § 87.

⁴² CF, 11 décembre 2015, *Gabri Demougard*, *proc. n° 30*, considérant 18.

⁴³ Louise HONNIBEL, Hélène TIGROUDJA, *Droit de droit international des Droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, p. 935.

⁴⁴ Comité des droits de l'homme, *Ferguson Gueji-Déba c. Cameroun*, communication du 17 mars 2005, communication n° 1134/2002, § 5.4. Voir *ibid.*

que bien qu'en principe l'AAR ne constitue pas une mesure de privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention, un contrôle d'intensité est nécessaire pour vérifier si les « conditions d'une telle mesure (ne sont pas) tellement strictes qu'elle a pour la personne concernée les mêmes effets qu'une privation de liberté »⁴³. Le Tribunal note que le requérant était assigné à résidence dans une commune comprenant des parcs, des centres commerciaux et des installations culturelles nombreuses, qu'aucune visite ne lui était interdite, qu'aucune assignation à domicile n'avait été prononcée et que la mesure bénéficiait d'exceptions pour qu'il puisse bénéficier de soins dans d'autres communes. Il en déduit que « [d]ans ces circonstances, les conditions et les modalités d'exécution de la mesure litigieuse n'apparaissent pas strictes au point d'assimiler ladite mesure à une privation de liberté », à « défaut d'intensité suffisante »⁴⁴. La Chambre des Lords britannique a pu, pour sa part, juger qu'une assignation à domicile de 14 h par jour ne s'entendait pas comme une privation de liberté au sens de l'article 5, mais qu'une même assignation de 18 h, si⁴⁵.

L'ensemble de ces éléments permet de douter de la conformité du seul jurisprudentiel interne avec les engagements internationaux de la France. Toutefois, le flou régnant autour du seuil de restriction au-delà duquel la mesure devient privative de liberté amène à laisser à la jurisprudence constitutionnelle le bénéfice du doute, bien qu'elle paraisse, *a priori*, moins exigeante en matière de droits fondamentaux que celle des juridictions régionale et internationale. Toujours est-il que l'AAR crée un bouleversement dans la situation juridique de l'assigné dont les droits subissent, à l'évidence, de nombreuses limitations⁴⁶.

⁴³ Saïon, Tribunal fédéral, II-Cesr de droit public, arrêt du 1^{er} avril 2016, N° 400/2015 § 3.2.2.

⁴⁴ *Ibid.*, § 3.2.3.

⁴⁵ *House of Lords*, 30 novembre 2007, *Secretary of State for the Home Department v AF*, décision citée par Catherine BINGUENAU-MOZZARD, « La législation sur l'état d'urgence – une perspective comparative », *Revue D'Action*, 2016, n° 12, p. 668.

⁴⁶ Par exemple, la liberté de mener une vie familiale normale (en cas d'enfants scolarisés dans une commune voisine), l'accès supérieur des enfants et la liberté d'entreprendre peuvent être affectés, selon la situation sociale initiale de l'assigné. Par exemple, une requérante mère de trois enfants doit deux scolarités, sans véhicule et devant passer trois fois par jour à 10 km de sa commune – alors qu'un poste de police existait dans la commune en question, à ce seul AAR modifié en cas d'urgence devant le juge des référés dans le sens de la suppression d'une des présentations et de l'autorisation de l'effectif dans le poste de police de sa commune en question. Le juge s'en a pas moins « estimé au minimum de possible sans mesure de nature à porter atteinte à l'intimité de l'assigné ses obligations de présence » en tenant compte de l'accès supérieur des enfants, du fait de l'absence par l'arrêt modifié des deux pointages le samedi et le dimanche à 10 km en l'absence de transports en commun le week-end, obligeant la requérante à marcher 36 heures avec un bébé (CE, ordonnance du 4 janvier 2016, *Abou C.*, n° 395623).

II. L'APPLICATION DE LA MESURE D'ASSIGNATION ADMINISTRATIVE À RÉSIDENCE EN ÉTAT D'URGENCE

L'application des AAR est décidée par le ministre de l'Intérieur, ce qui n'appelait pas de remarque particulière avant décembre 2016. Il faut depuis mentionner le débat parlementaire qui aurait pu contraindre l'administration à demander au juge administratif l'autorisation de maintenir une AAR passé un délai de 15 mois⁶⁹ et la proposition parlementaire de confier aux préfets le soin de modifier les arrêtés prononçant les AAR que la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique codifie finalement⁷⁰.

L'application *stricto sensu* de la mesure d'AAR ne soulève par ailleurs pas de difficultés, ne posant en réalité problème qu'au stade de la détermination du logement de l'assigné – notamment lorsqu'il n'en dispose pas.

Il n'en est pas de même de l'application *stricto sensu* des mesures d'AAR (A), comme de leur contrôle (B).

A. Les profils visés par les assignations administratives à résidence en état d'urgence

C'est l'organisation de la « COP21 » qui a mis en évidence un débat qui était jusqu'alors passé relativement inaperçu : quels sont les profils visés par les AAR ? On peut examiner successivement l'interprétation faite de la loi par le juge administratif (1) et la question de la preuve des motifs conduisant l'administration à décider d'une mesure d'AAR à l'égard d'un individu précis (2).

1. Une interprétation contestable de la loi : la question de la causalité

Il n'existe pas de profil-type de l'assigné(e) à résidence. L'article 6 de la loi de 1955 disposait que le prononcé d'une AAR était possible à l'encontre de toute personne « dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics ». La loi de 2015 permet de viser toute 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 ».

Ce changement sémantique n'est pas neutre, et a fait dès le débat parlementaire l'objet d'un amendement au Sénat, selon lequel ces mots devaient être remplacés, du fait de leur caractère extrêmement large et imprécis, par

⁶⁹ Voir supra, note 32.

⁷⁰ Voir supra, II, B, 1.

L'expression « dont le comportement est dangereux pour la sécurité ou l'ordre public ». Cette proposition visait à se rapprocher de la rédaction de 1955, *comportement dépassant plus large qu'activité* toutefois. Le rapporteur répondit, en substance, que cela conduisait à instituer une procédure administrative visant à punir une personne, ce qui serait contraire à la répartition des mesures de police administrative et judiciaire⁸¹. L'amendement fut rejeté.

La question s'est naturellement posée devant le Conseil d'État, amené pour la première fois fin 2015 à interpréter l'article 6 de la loi de la même année pour déterminer si une AAR prononcée à l'encontre de militants écologistes non suspects de terrorisme était ou non légale. Le Rapporteur public Xavier Domeneo conclut ainsi, reprenant une position développée par le TA de Melun⁸² :

Il semble donc qu'en réalité, avec les motifs ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence, il doit bien, en quelque sorte, exister un lien, mais un lien non pas idéologique ou politique qui tiendrait à l'origine des troubles auxquels il convient de parer, mais plutôt un lien opérationnel ou fonctionnel, qui tient à l'ampleur de la mobilisation des forces de l'ordre qu'ils pourraient entraîner et à la nécessité de ne pas avoir à mobiliser par trop ces forces dans un contexte déjà difficile, où, rappelons-le, le péril est imminent.⁸³

Autrement dit, le juge conteste – frileusement⁸⁴ – la pertinence des motifs d'adoption de la mesure d'AAR non seulement au regard de la qualité de terroriste présumé, ou du lien présumé avec des activités terroristes de l'assigné, mais également au regard du contexte général de lutte contre le terrorisme, y compris des considérations logistiques d'organisation des services de police. Cette vision fut contestable, selon laquelle la loi permet de « prendre des mesures de police, notamment d'assignation à résidence, pour d'autres motifs que ceux ayant justifié l'application de l'état d'urgence »⁸⁵, ne fait pas l'unari-

⁸¹ Nîmes, *compte-rendu intégral*, séance du vendredi 20 novembre 2015, p. 11158.

⁸² TA Melun, 3 décembre 2015, n° 1509679.

⁸³ Xavier DOMENEO, *Conclusions au Conseil d'État*, Section, 11 décembre 2015, n° 395005, 394509, 394590, 394591, 394592, 394593 et 395002, p. 8.

⁸⁴ Nîmes DUMAS, « Les controverses de la mise en œuvre de l'état d'urgence et limites du contrôle du juge administratif », *ConseilConstitution*, 30 août 2016 [en ligne] : [⁸⁵ Audition de M. Bernard STERN, président de la Section du contentieux, 7 janvier 2016, Assemblée nationale, Rapport fait en application de l'article 145-5 du Règlement au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence \(auditions effectuées par la Commission en application de l'article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement](http://conseilconstitution.com/fr/les-controverses-de-la-mise-en-oeuvre-de-letsat-durgence-et-limites-du-contrôle-du-juge-administratif_culture001/consulte le 7 septembre 2016).</p>
</div>
<div data-bbox=)

née²⁶ mais a été confirmée par le Conseil constitutionnel²⁷. Le lien de causalité entre la mesure d'AAR et le risque réel de commission d'acte terroriste par l'individu visé est donc parfaitement étudé par le Conseil d'État, qui juge *in abstracto* de la légalité et de la proportionnalité d'une mesure individuelle. C'est là que se dévoile l'ampleur du régime d'exception qu'est l'état d'urgence : en temps dit « normal », l'on n'imagine pas (encore ?) assigner à résidence des manifestants pour l'essentiel pacifiques du fait du nombre jugé insuffisant de fonctionnaires de police.

Ont ainsi pu être assignés à résidence, par application de cette interprétation, des individus n'ayant aucun rapport avec le terrorisme²⁸. Par ailleurs, il est notoire que les autorités administratives ont demandé, plus ou moins officieusement, à certains services de police de faire remonter des noms d'individus, même non liés au terrorisme mais soupçonnés de recel d'armes par exemple, afin qu'ils soient soumis à une assignation à résidence²⁹. Ce procédé discourt relève d'une part du volet communicationnel des autorités administratives autour de l'état d'urgence, qui doit pour l'opinion publique conduire à des mesures viables, mais également de la même logique que celle ayant conduit aux mesures prononcées contre des militants écologistes : prononcer des AAR à l'endroit de petits trafiquants et recelers locaux permet aux services de police de concentrer leurs énergies sur la recherche et le démantèlement de réels réseaux terroristes³⁰. Le président de la République lui-même l'a admis en décembre 2015 :

Il y a des abus, des excès. Les préfets en profitent pour faire autre chose que de la lutte contre le terrorisme. Donc, on a demandé aux préfets de faire attention. Surtout et l'état d'urgence devrait

des assemblées parlementaires, par MM. Dominique RAIMBOURG et Jean-Frédéric POISSON, députés, inscrits à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2016.

- ²⁶ Voir l'analyse de Marie-Hélène BRUNNENKANT, Secrétaire générale du Syndicat de la juridiction administrative (SJA), *ibid.*
- ²⁷ Selon le considérant 12 de la décision n° 2015-517 QPC du 22 décembre 2015, *par.* (n. 27), « sur la mesure d'assignation à résidence qui se situe, en conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle pose des aspects distincts, les justifiés et proportionnés aux risques ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ».
- ²⁸ Le *collectif de juristes contre du rapport d'urgence d'un certain nombre de cas, notamment celui d'un requérant assigné sur le simple motif qu'appartenant au milieu communiste*, il « overstapait » de multiples Paris pendant le COP21. Voir *Rapport collectif, l'urgence d'un acte / Analyse approfondie du régime juridique de l'état d'urgence et des risques de sa constitutionnalisation dans le projet de loi de « protection de la nation »*, disponible notamment à l'adresse : www.annuaire.fr/sites/default/files/rapport_etc_final.pdf, p. 35.
- ²⁹ Information recueillie au cours d'un entretien privé avec un fonctionnaire de police exerçant couramment l'assignation à résidence le 24 septembre 2016.
- ³⁰ Le rapport du 6 décembre 2016 confirme, de manière générale, ce constat : « la mesure d'assignation peut parfois être une source d'information de secours pour les services de renseignements fortement sollicités » (Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, déposé le 6 décembre 2016 par MM. Dominique RAIMBOURG et Jean-Frédéric POISSON, *op. cit.* (n. 34)).

être prolongé, car à un moment, ce sera insupportable. Les préfets avaient une liste de gens pour lesquels il y avait sans doute des opérations qu'ils auraient voulu mener, et que l'état d'urgence leur permet de mener. Ce ne sont pas forcément des gens liés au terrorisme. Des citoyens, insuffisants, des gens dont on aurait qu'ils pourraient détenir des armes... En fait, au bout de quarante-huit heures d'état d'urgence, ceux qui ont des armes les mettent à l'abri.⁸¹

Certaines affaires en référé peuvent être interprétées comme confirmant cette pratique, bien qu'il soit difficile de présumer sans consultation du dossier complet ; ainsi le cas d'une mesure d'AAR prononcée à l'encontre d'un requérant mis en cause dans une affaire de trafic de véhicules de luxe, lequel serait prétendument animé par des acteurs de la mouvance islamiste radicale sans qu'aucun élément n'ait pu permettre, à l'audience, de faire un lien avec un contexte d'islamisme radical⁸².

En l'absence de lien de causalité systématique entre la mesure et le risque terroriste que représente le destinataire de la mesure, se pose logiquement la question des motifs de l'AAR.

2. Le problème de la preuve du bien-fondé des motifs

L'absence de lien de causalité direct n'implique bien sûr pas l'absence de motifs suffisants, sur lesquels doivent se fonder toute mesure d'AAR⁸³ ; ils revêtent une importance particulière en cas d'assignation prononcée conformément à l'interprétation analysée *supra*.

Cette problématique fondamentale a été largement évoquée dans le cadre du contrôle parlementaire de l'état d'urgence. La Commission a en effet noté qu'il était arrivé que le juge des référés confirme l'assignation à résidence au motif que celle-ci ne constituait pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir, sans associer sa décision sur aucune autre pièce d'instruction en défense que l'arrêté lui-même, et sans aucun débat

⁸¹ Gérard DAVET, Fabrice LEPOMME, « Un président ne devrait pas dire ça... » Les secrets d'un quinquennat, Paris, Stock, 2016, p. 565-578. Cette citation est reproduite comme exposé des motifs d'un amendement relatif proposé par le Sénat le 12 décembre 2016, selon lequel « Elle assignation à résidence décidée par le ministre de l'Intérieur sans dénomination lisible de cache » (Assemblée nationale, 12 décembre 2016, proposition de l'état d'urgence (n° 4295), article 2, amendement n° CL13 présenté par Mme Attali). L'amendement est voté au sein de la modification de l'article 2.

⁸² CE, inconnue du 21 janvier 2016, M. A., n° 294136.

⁸³ Pour une distinction entre preuve, motif de la décision et critères de la décision, voir Caroline FOUQUET, *La preuve et le juge administratif français*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2013, p. 549-553.

contradictoire. Ces données factuelles ont même amené le président Urvoas à interpellier le président de la Section du contentieux : « *Comprenez-vous que de telles situations nourrissent des critiques ou des réserves quant à l'indépendance du juge administratif ?* »⁶⁴.

Hors ce cas semble-t-il unique, le dossier d'instruction comprend généralement l'arrêt d'assignation ainsi qu'une « note blanche » émanant du ministre de l'Intérieur. Ces notes, censées avoir disparu à la demande du ministre N. Sarkozy en 2002 – disparition d'ailleurs confirmée en 2004 et 2007⁶⁵ – ont manifestement perduré. Le Conseil d'État a reconnu implicitement leur qualité de moyen de preuve en 1991⁶⁶ et explicitement dans ses décisions du 11 décembre 2015⁶⁷, ce qui ne les prémunit pas d'une large contestation par les praticiens. Ne contenant parfois que trois lignes⁶⁸, une note blanche, considérée par certains comme « sans valeur »⁶⁹, « ne porte ni date ni signature »⁷⁰ et a même pu être qualifiée de « ramassis de ou-dit, dont l'accumulation finit par prendre des allures de preuve »⁷¹. Comment soutenir, dès lors, qu'elles constituent le moyen d'apprécier le caractère sérieux des raisons ayant présidé à la décision, caractère qui se distingue justement des raisons plausibles de suspension par un contrôle accru⁷² ?

Selon Jean-Marc Sauvé, « [i]l la note blanche contient des allégations inexacts ou erronées, le débat contradictoire permet de fournir des éléments contraires pertinents et, par conséquent, de les contredire solemment. La matérialité des faits reprochés peut donc être contestée »⁷³. C'est ainsi que le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a pu suspendre une AAR prise à l'encontre d'un plaignant soupçonné d'entretenir des liens avec des individus impliqués

⁶⁴ Audition de M. Bernard STERN, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁵ Assemblée nationale, questions n° 92304 posés au ministre de l'Intérieur par Mme Isabelle ATTARD, JOBF, 2016 n° 1 AN, mercredi 5 janvier 2016, p. 18. Cette question relative à la disparition des notes blanches, remonte les 17 mars et 2 août 2016, s'a, puisque en un après avoir été posé, toujours pas reçu de réponse écrite.

⁶⁶ CE, Ass., 11 octobre 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Z*, n° 128128.

⁶⁷ Il s'agit ainsi « qu'une disposition législative ou aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les notes blanches produites par le ministre, qui ont été retenus au débat contradictoire et ne sont pas autrement contestés par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif ».

⁶⁸ Audition de M. Serge GOUËZ, président du Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA), 7 janvier 2016, Assemblée nationale, Rapport fait en application de l'article 145-5 du Règlement au nom de la Commission des lois constitutionnelles, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁹ Audition de Mme Christine LAZÈRES, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, 15 mars 2016, *ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Xavier DOMINO, Conclusions *op. cit.*, p. 53, p. 7-8.

⁷³ Audition de M. Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État, 7 janvier 2016, Assemblée nationale, Rapport fait en application de l'article 145-5 du Règlement au nom de la Commission des lois constitutionnelles, *op. cit.*, p. 53.

dans un trafic d'armes, jugeant notamment que la note blanche était trop imprécise⁷⁴.

Le contradictoire est donc la garantie d'un contrôle des risques sérieux, qui seul permet de renverser ce que l'on peut qualifier de présomption de véracité du contenu des notes blanches rédigées par les services de renseignements. Le débat contradictoire sur les éléments de preuve, qui constitue une obligation conventionnelle⁷⁵, est d'autant plus essentiel qu'il arrive que des assignés à résidence n'aient pas fait l'objet d'une note blanche – ainsi le cas d'un sportif suspecté d'être en voie de radicalisation du fait de son appartenance à un club de boxe fréquenté par un ou des militants islamistes radicaux, dont l'AAR, en l'absence totale d'argumentation du ministre, fut suspendue après qu'il a présenté au tribunal une photographie de lui-même à la manifestation « Je suis Charlie »⁷⁶. Une autre mesure d'AAR a été suspendue devant le refus du ministre de l'Intérieur, sans motif, de communiquer au juge des référés une clé USB censée contenir des données de nature à démontrer la dangerosité du requérant, copiées à son domicile lors d'une perquisition, et dont il s'était pourtant prévalu devant lui⁷⁷.

La précipitation de l'administration, menant à l'erreur et généralement à la suspension de l'assignation par le juge des référés, est parfois évidente ; ainsi le cas d'un Franco-Jordanien dont la note blanche indiquait par erreur qu'il s'était rendu quatre fois en Syrie entre 2010 et 2014, alors que son passeport ainsi révèle qu'il est allé une seule fois en Syrie en 2010 – pour le mariage de sa sœur – et trois fois en Jordanie⁷⁸.

La confiance dans l'importance conférée au contradictoire, où la charge de la preuve pèse sur le requérant, n'est toutefois pas satisfaisante en soi. L'on sait la difficulté de démontrer son innocence face à un moyen de preuve douteux ; l'exemple du sportif mentionné plus haut en est topique. Par ailleurs, l'on sait que « [l]'objectivité du jugement sur la preuve par le juge est largement conditionnée par le désintéressement de celui-ci à la solution rendue »⁷⁹. Or, il n'est pas garanti que le juge administratif soit totalement désintéressé en cas de situation d'urgence. Son interprétation, très protectrice

⁷⁴ TA Cergy-Pontoise, ordonnance du 15 décembre 2015, n° 1510565. D'autres exemples sont connus, à l'instar de l'ordonnance suspendue d'une AAR d'un requérant qui avait prouvé d'une façon partie rejointe la Syrie, obligation que le ministre avait été totalement incapable de justifier à l'arrêt comme à l'arrêt (TA Melun, ordonnance du 22 décembre 2015, n° 1510565). Voir également TA Nantes, ordonnance du 21 janvier 2016, n° 1600385.

⁷⁵ Existe une jurisprudence abondante, CEJEA, 26 mars 1996, *Guonon c. Pape-Bis*, n° 2053492.

⁷⁶ TA Melun, ordonnance du 15 février 2016, n° 1601257.

⁷⁷ CE, ordonnance du 9 février 2016, M. A., n° 396578.

⁷⁸ CE, ordonnance du 17 avril 2016, M. A., n° 398377. Dans ce cas, le juge relève également l'illégalité manifeste de la fixation, à seule reprise constructive, du lieu de son AAR à une adresse erronée, le requérant étant son domicile réel.

⁷⁹ Caroline POULQUER, op. cit. in 603, p. 152.

de l'administration, de la loi évoquée supra tend même à désorienter l'inverse, suivant l'idée morale latente selon laquelle le juge ne doit pas constituer un frein trop important à l'action gouvernementale lorsque ce dernier est confronté à une crise grave⁸⁰. Ces éléments sont de nature à constituer une présomption potentielle négative à l'encontre du requérant, y compris lors du contradictoire.

Il convient néanmoins de nuancer ce propos en comparant les méthodes du juge administratif dans les contentieux des AAR et du droit des étrangers. Dans ce dernier, « il est extrêmement difficile pour le requérant de prouver »⁸¹, du fait de l'absence de valeur probante des attestations et témoignages. Il est donc loisible de considérer comme heureux que le juge n'ait pas opéré une simple transposition de ses méthodes contentieuses, et opère un réel contrôle en conférant valeur probante ou du moins indicative à peu près à tout – comme une photographie.

Il faut sur ce point conclure, en guise de transition, que le juge administratif garantit au regard de ce qui précède un contrôle efficace de ces motifs parfois flous, bien que par un processus par nature contestable.

B. Le contrôle de l'assignation administrative à résidence en état d'urgence

L'application des mesures d'AAR, dirigée et orientée par la jurisprudence, fait l'objet d'un double contrôle parlementaire (1) et juridictionnel (2).

1. Un contrôle parlementaire inédit de l'action gouvernementale

Lois de la procédure ordinaire de contrôle parlementaire, l'article 4.1 de la loi de 2015 prévoit que « [l]'Assemblée nationale et le Sénat sont informés

⁸⁰ L'observation de commentateurs de l'état d'urgence montre bien que le juge administratif cherche dans cette situation à « envisager deux impératifs : d'une part, celui de ne pas « gêner » le gouvernement dans ses actions ; d'autre part, celui de continuer à offrir des garanties aux administrés (François SAINT-BONNET, « Mieux ou moins à l'équidistance des actes ? », intervention lors du colloque Gouverner, 19 ans de Libération française pour le rebelle ou droit administratif? 17 juin 2006 à Clermont-Ferrand). Ce délicat équilibre et l'importance de l'image de la justice avaient déjà été relevés, à propos de l'état de siège, par JEU : « En réalité, la jurisprudence agit à la pression du sentiment de justice qui exige que l'arbitraire disparaisse. Lorsqu'il ne peut pas attaquer frontalement et ouvertement l'acte de gouvernement, le Conseil d'État s'efforce de le rendre juridiquement inoffensif en admettant les motifs contre le meurtre d'extraterritorial. *Cf.* de l'excellente thèse de droit public de Jacques JEU, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Marcel Giard, 1915, 3^e éd., p. 400-401, note 31. La même idée est à l'œuvre à l'heure actuelle, bien que le Conseil d'État exerce, techniquement et de manière plus contenue, un contrôle sur l'acte d'établissement de l'état d'urgence.

⁸¹ Caroline FOUQUER, op. cit. (n. 63), p. 239.

sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence », et prévoit à cet égard « requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ». Comme le relève le professeur Letteron, l'Assemblée nationale a utilisé, pour mettre en œuvre cette disposition souhaitée par les rapporteurs, l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires⁸¹. Ce mécanisme, qui n'avait jamais été utilisé, permet aux commissions permanentes ou spéciales du Sénat et de l'Assemblée de se doter des prérogatives d'une commission d'enquête parlementaire, pour une mission déterminée et pour une durée de six mois au maximum. Le rapport paru le 1^{er} juin 2016, cité plusieurs fois supra, présente des chiffres détaillés à la suite de la sollicitation par la commission de nombreux acteurs, y compris le ministre de l'Intérieur et des magistrats. Ses travaux ont duré du 4 décembre 2015 au 3 juin 2016, et il faut noter l'effort de transparence réalisé, inspiré par le sentiment que régime d'exception doit signifier contrôle exceptionnel : non seulement il a été publié dès le 6 juin 2016, mais en outre les comptes rendus des auditions réalisées à huis clos y sont publiés.

Ce point positif ne masque pas la portée limitée de ce rapport et des travaux de la Commission. S'il offre une vision d'ensemble mettant en évidence la décroissance progressive des mesures prises, si les débats publiés sont riches et s'ils ont sans doute permis à la Commission de pointer, face aux praticiens, des usages ou situations qu'il convient d'améliorer, aucune proposition n'y est formulée – alors qu'il s'agit d'une panique connue voire incontrournable des rapports d'enquête. Plutôt qu'une publication certes intégrale mais brève des débats, il eût été pertinent, mais plus long, de travailler à une synthèse précise aboutissant à des propositions pour mieux encadrer l'état d'urgence, et les AAR en particulier lors du renouvellement potentiel de la loi. Le Défenseur des droits l'avait d'ailleurs préconisé lors de son audition devant la Commission⁸².

Le rapport du 6 décembre 2016 précité pallie cette lacune en publiant des propositions et une synthèse de ces propositions. Ses auteurs estiment qu'il convient de préciser le régime des assignations à résidence, en précisant notamment l'information du parquet de chaque assignation à résidence, de son aménagement et de son abrogation, l'encadrement du périmètre

⁸¹ Benoîte LETTERON, « Comité parlementaire de l'état d'urgence : compte rendu des auditions », publication en ligne sur le blog *Liberté, Libertés choisies*, 6 juin 2016, accessible à l'adresse : <http://libertecheries.blogspot.fr/2016/06/comite-parlementaire-de-les-ter.html>.

⁸² Audition de M. Jacques TOUBON, Défenseur des droits, 22 mars 2016, Assemblée nationale, Rapport fait en application de l'article 145-5 du Règlement au nom de la Commission des lois constitutionnelles, art. 16, 55 : « Aujourd'hui, au lieu de quatre mois, le Gouvernement, en particulier le ministre de l'Intérieur, et le Parlement qui le consulte sont pour des plus à même qu'un débat de voir les lieux de l'urgence et de faire quelques prescriptions ou orientations pour le mise en œuvre de ce mesure ».

géographique dans lequel la personne est assignée pour rendre la mesure conciliable avec sa vie familiale et professionnelle, l'octroi aux préfets du soin de prendre certaines mesures d'aménagement des assignations ou encore un délai maximum d'assignation à résidence sans éléments nouveaux. Seule cette dernière préconisation, qui s'imposait du fait de la prolongation de l'état d'urgence et de la durée manifestement excessive des AAR sans poursuite judiciaire, est reprise dans la loi de prorogation du 19 décembre 2016. On ne peut néanmoins s'empêcher de regretter, d'abord, le faible nombre de propositions effectuées. Le rapport rassemble de nombreuses données factuelles utiles et instructives, dans la mesure de la disponibilité des informations, mais ne consacre pas une part substantielle de ses développements à une démarche de propositions, hormis concernant quelques points dont certains relèvent de l'évidence.

On regrettera également le fait que la publication du rapport, le 6 décembre, ne permette pas une réelle réflexion parlementaire et publique autour des propositions. Déposé le 10 décembre 2016, le projet de loi est en effet adopté le 15, soit moins de 10 jours après la publication du rapport parlementaire – dont les aboutissements étaient bien entendus, et pour relativiser cet argument, connus auparavant.

Ce rapport n'est néanmoins pas resté lettre morte, puisque l'article 38 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique tend à tenir compte de plusieurs points soulevés en décembre 2016. Ainsi en est-il de la prise en compte de la vie familiale et professionnelle des assignés. De manière moins déclamatoire, la loi modifie ainsi dorénavant le ministre à déléguer « au préfet territorialement compétent le soin de modifier le lieu et la plage horaire de l'assigné à demeure dans un lieu d'habitation déterminé, dans les limites fixées au deuxième alinéa, ainsi que les horaires, la fréquence et le lieu de l'obligation de présentation périodique aux services de police ou aux unités de gendarmerie »⁸⁸. Il est néanmoins suspicieux que le débat parlementaire relatif à l'état d'urgence soit programmé de telle manière que certaines questions importantes ne sont pas traitées au stade de la révision de la loi prorogeant l'état d'urgence, mais à l'occasion de l'examen d'autres projets ou propositions de lois sans lien direct avec cet état d'exception. Cette première infiltration de l'état d'urgence dans le débat parlementaire ordinaire n'est pas anodine : elle contribue à banaliser juridiquement l'état d'urgence et les pouvoirs exceptionnels accordés sur son fondement, dont le régime juridique devient symboliquement modifiable à l'occasion de l'examen d'autres textes législatifs aux rapports potentiellement témoins.

Il n'est naturellement pas possible d'achever ce tour d'horizon des assignations administratives en état d'urgence sans évoquer plus avant

⁸⁸ Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, article 38, 1°, c).

l'évolution de leur contrôle juridictionnel, par l'intermédiaire des juridictions administratives.

2. L'évolution du contentieux administratif des et du fait des AAR

L'article 7 de la loi de 1955 précisait que « [toute personne ayant fait l'objet d'une des mesures prises en application de [...]] l'article 6 peut demander le retrait de cette mesure. Sa demande est soumise à une commission conciliatrice comprenant des délégués du Conseil général désignés par ce dernier ». À l'issue de ce qui s'apparentait à un recours gracieux, un appel pouvait être formé devant le tribunal administratif puis devant le Conseil d'État. Ce régime peu efficace et daté a été utilement remplacé par un nouvel article 13 précisant, conformément à l'état actuel du droit français, que « [...] les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative », ouvrant ainsi la voie au référé.

Alors qu'on aurait pu craindre, avec 400 AAR prononcées durant l'état d'urgence initial⁶⁵, un engorgement du rôle des juges des référés, le nombre de recours en référé a été très raisonnable, puisque moins de la moitié d'entre elles ont été contestées : ce chiffre s'abaisse à à peine plus d'un quart lors de la deuxième période d'état d'urgence, et stagne à un huitième s'agissant de la troisième.

Le contentieux des AAR a néanmoins eu l'occasion d'évoluer. En 2006, une série d'arrêts avait déjà été rendue dans le cadre de l'état d'urgence décrété à l'époque. L'arrêt *Rubin et Buisson*⁶⁶ avait notamment porté un premier coup au principe posé par l'arrêt *Dagnaut*⁶⁷. Si jusqu'alors, les mesures générales adoptées par l'administration dans le cadre de l'état d'urgence ne pouvaient faire l'objet que d'un contrôle restreint, c'est-à-dire limité à l'erreur manifeste d'appréciation, le juge administratif ennuia devoir exercer un contrôle entier à leur propos. Demeurait la niche juridique des mesures individuelles, qui se trouvaient toujours soumises à un contrôle restreint.

C'est l'arrêt précité *Gilvie Demoujouad* du 11 décembre 2015 qui opéra le coup fatal : dorénavant, le juge de l'excès de pouvoir exerce un entier contrôle des motifs présidant à la décision d'assigner à résidence, étendant donc ce dernier aux mesures individuelles. Cet arrêt précise également l'office du juge des référés, qui doit s'assurer que « l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a

⁶⁵ Du 14 novembre 2015 au 25 février 2016.

⁶⁶ CE, Ass., 24 mars 2006, *Rubin et Buisson*, n° 286824.

⁶⁷ CE, 25 juillet 1985, *Dagnaut*, n° 68151.

pas paru d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale »⁸⁸, notamment dans les modalités de l'AAR. C'est ainsi que, depuis cette jurisprudence, plusieurs arrêtés prononçant des AAR ont pu être suspendus par le juge des référés sur le fondement d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir du requérant⁸⁹.

Sur le plan contentieux, c'est également ce riche arsis qui permet au juge administratif de préciser qu'une QPC est prioritaire, même dans une procédure en référés, mais qu'elle ne suspend pas l'instance. Le juge des référés conserve donc la possibilité de prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires.

Le contentieux des assignations à résidence a été jusqu'ici un moteur d'évolution de l'office du juge, notamment des référés, et pas seulement concernant sa compétence contentieuse. Le vice-président Sauvé note en effet avec surprise que l'instruction et les audiences contradictoires, ainsi qu'il l'a été évoqué supra, ont permis un réel échange et même, dans plusieurs cas, la modification en cours d'instance des modalités d'application des AAR contentieux⁹⁰. Il en fut ainsi lorsque l'administration, constatant une illégalité, a retiré d'office ou modifié la mesure, provoquant une décision d'abrogation. C'est l'instruction qui a permis cette adaptabilité nouvelle de l'administration, qui « anticipe la décision juridictionnelle susceptible d'intervenir »⁹¹, obligeant parfois le juge, lorsque la décision intervient au dernier moment, à réécire totalement et en urgence son ordonnance.

M. Thomas Andrieu, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, semble s'en féliciter, indiquant à la commission d'enquête que « même si, devant le juge, on se bat, il faut parfois reconnaître que l'on s'est trompé. J'assume totalement la politique qui consiste, dans ce cas, à retirer la mesure aussitôt, sans attendre de se faire taper sur les doigts. [...] Il nous arrive donc d'abroger une décision alors même que le contentieux est pendente devant le Conseil d'État. Mais je pense – ce serait au Conseil d'État de le dire – que cela donne davantage de crédibilité aux mesures que nous continuons à défendre »⁹².

⁸⁸ CE, 11 décembre 2015, *Gallo Demougeat*, préc. (n. 38), considérant 27. La formulation est reprise dans une quinzaine d'ordonnances ; par exemple et entre autres citées en note 88 infra : CE, ordonnance du 7 octobre 2016, M. B., n° 40352, considérant 7 ; en dernier lieu, CE, ordonnance du 23 novembre 2016, M. D., n° 40416, considérant 3.

⁸⁹ CE, ordonnance du 20 mai 2016, M. D., n° 39902 ; CE, ordonnance du 13 avril 2016, M. B., préc. (n. 70) ; CE, ordonnance du 23 février 2016, M. B., n° 39672 ; CE, ordonnance du 9 février 2016, M. B., préc. (n. 77).

⁹⁰ Un cas de modification, certes insuffisant, a été relevé supra note 68.

⁹¹ Audition de M. Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État, préc. (n. 75).

⁹² Audition de Thomas ANDRIEU, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur le 19 janvier 2016, in *Rapport d'information n° 3784 présenté par MM.*

Cette situation pourrait en effet paraître positive, quoi qu'il soit douteux que l'aveu d'erreurs dues à la précipitation de l'administration entraîne réellement davantage de crédibilité de son action, si elle n'entraînait pas un important risque de dérive. Ainsi peut-on aisément imaginer le cas – et sa systématisation – d'un requérant dont l'arrêt d'AAR serait modifié ou réécrit à de multiples reprises par le gouvernement au cours de l'instance en référé, obligeant le juge à différer le rendu de son ordonnance jusqu'à échéance du délai légal voire au-delà, causant ce faisant des atteintes potentiellement irréversibles aux droits de l'usager et au principe de sécurité juridique. Le vice-président du Conseil d'État ne semble d'ailleurs pas en accord avec la position de M. Andrieu sur ce point : « *Je n'attire alors les limites des bienfaits de l'interactivité : il y a le temps de l'action administrative et il y a le temps du juge qui doivent demeurer distincts* »²⁹.

C'est bien le rapport au temps que l'état d'urgence interroge, ici par l'intermédiaire du régime et du contentieux des assignations administratives à résidence. L'état d'urgence modifie le temps parlementaire, le temps politique, le temps social, le temps administratif mais également le temps judiciaire – dont il faut noter avec satisfaction qu'il est jusqu'ici, et malgré la surprise générale par les dramatiques attentats de Paris, conforme à l'exigence conventionnelle de célérité. Il est néanmoins permis de douter que cette interactivité fulgurante, pouvant conduire en moins de quarante-huit heures l'administration à assigner un individu à résidence, à admettre son erreur puis la rectifier, constitue la meilleure méthode possible.

Sans céder à une vision marxiste du droit administratif, une amélioration du contrôle précontentieux, au sein même des administrations et quand bien même – voire justement – en état d'urgence, paraît plus respectueuse des droits des administrés et donc fort souhaitable, étant entendu que le juge administratif devrait demeurer un rempart contre l'éventuel arbitraire. Profitant paradoxalement de l'absence d'urgence parlementaire d'adopter une loi programmant l'état d'urgence pour prendre le temps du débat, les récents travaux législatifs semblent aller dans ce sens.

²⁹ Dominique BAILBOURG et Jean-Frédéric PONSIGNON, *Conseils parlementaires de l'état d'urgence* : audition de la Commission, 25 mai 2016, p. 136.

³⁰ Audition de M. Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État, *op. cit.* in 70.