

L'ÉTAT D'URGENCE AU PRISME DE LA JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE

Le Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne et la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Reims ont décidé de resserrer leurs liens. Ce rapprochement prend plusieurs formes : tels magistrats administratifs enseignent à la Faculté et font partie de son conseil de gestion, tels étudiants sont accueillis au Tribunal en tant que stagiaires ou en tant que vacataires, des colloques et journées d'études sont prévus, tandis qu'une sorte d'atelier de jurisprudence est mis en place. Celui-ci a pour objectif de commenter les décisions les plus remarquables rendues par le Tribunal administratif dans une période récente.

L'idée en a germé lors d'une discussion avec M. Jean-Jacques LOUIS, alors président du Tribunal administratif, et a été accueillie avec faveur par son successeur à la tête de la juridiction de Châlons, le président Michel HOFFMANN. Qu'ils soient tous les deux chaleureusement remerciés. Ils ont bien voulu m'adresser l'ensemble des jugements et ordonnances délivrés par le Tribunal dans le cadre de l'état d'urgence et sous l'empire de la loi du 3 avril 1955. Le présent commentaire, qui s'apparente à une note de jurisprudence, espère ouvrir la voie à d'autres « ateliers » du même genre.

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rendu quatorze décisions entre le 16 janvier 2016 et le 30 novembre 2017 relatives à l'état d'urgence, fixé par la loi du 3 avril 1955 et appliqué pendant presque deux ans, du 14 novembre 2015 au 1^{er} novembre 2017. Sept décisions sont des référés, sept statuent au fond. Les premières décisions, de janvier et mars 2016, concernaient les rassemblements de supporters à Troyes à l'occasion d'un match de football : on y reviendra en conclusion de la présente analyse. Ce n'est pas le cœur de l'état d'urgence et ce n'est pas ce qui a été le plus contesté au contentieux. En effet, les mesures-phares auront été les perquisitions administratives, les autorisations d'exploiter les données informatiques et les assignations à résidence. De ce point de vue, la production du TA de Châlons ne se distingue pas de ce qui peut être observé du côté des autres TA ou bien du Conseil d'État : toujours, de façon imparable, ce sont ces instruments-là de l'état d'urgence qui sont soumis au contrôle du juge. S'agissant des onze décisions restantes, trois mettent en cause des perquisitions administratives, deux l'exploitation de données informatiques et cinq des assignations à résidence. La onzième décision est à part : il s'agit de l'ordonnance n° 1601939 du 29 septembre 2016 qui rejette la demande d'interprétation de l'ordonnance n° 1601797 du 16 septembre précédent formulée par le préfet de la Marne. La demande est irrecevable car la disposition déférée est dénuée d'ambiguïté. Sur les dix décisions pertinentes, trois concluent à l'annulation de la décision administrative prise sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 : deux sont des perquisitions administratives, la dernière une assignation à résidence. Là encore, le taux de censure est conforme à ce qui s'observe ailleurs, y compris au Conseil d'État.

Pour la clarté de l'exposé, la jurisprudence du TA sera présentée selon les types de mesures administratives en cause. Ils sont au nombre de trois, on l'a dit, ce qui ne représente

qu'une partie de l'arsenal prévu par l'état d'urgence : fermeture des lieux de réunion, notamment des lieux de culte ; délimitation de zones de protection ; remise des armes, etc. Mais le contentieux relatif à ces dispositions est resté limité. L'essentiel se trouve dans ce qui a été porté à la connaissance du TA de Châlons : les perquisitions administratives, l'exploitation des données informatiques, les assignations à résidence. Elles figurent parmi les mesures les plus liberticides de l'état d'urgence puisqu'elles ne peuvent être prises que dans les zones délimitées au sein des circonscriptions.

Un mot d'explication est nécessaire : en vertu de l'article 2 de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence est déclaré par un décret en conseil des ministres qui fixe les circonscriptions dans lesquelles il entrera en vigueur ; un décret simple (soit du Président de la République, soit du Premier ministre) intervient pour déterminer des zones à l'intérieur des circonscriptions. Tel fut le cas le 14 novembre 2015 : le décret n° 2015-1475, pris en conseil des ministres, est accompagné du décret simple n° 2015-1476 signé par le Président de la République (texte modifié peu après par un décret n° 2015-1478). L'intérêt de définir des zones est que certaines mesures de l'état d'urgence – les plus dangereuses pour les libertés – ne sont autorisées que dans ces zones spécialement dessinées au sein des circonscriptions. Il est vrai que la distinction peut apparaître superficielle lorsque les circonscriptions et les zones coïncident : ce fut le cas entre 2015 et 2017, mais pas en 2005. L'intention de la loi de 1955 était d'affiner l'état d'urgence et de permettre au pouvoir réglementaire de préciser les circonscriptions fixées autrefois par le législateur : il faut en effet savoir que, avant sa modification par l'ordonnance du 15 avril 1960, la loi de 1955 originaires prévoyait que l'état d'urgence était déclaré dans des circonscriptions par la loi et que celle-ci était complétée le cas échéant par un décret en conseil des ministres qui indiquait des zones. Le dispositif était plus cohérent qu'aujourd'hui : la loi était complétée par un décret (en conseil des ministres). Aujourd'hui, et depuis 1960, dans un temps où l'exécutif prenait l'ascendant sur le Parlement, un décret simple vient éventuellement s'ajouter à un décret en conseil des ministres. Désormais, le Parlement n'intervient qu'au bout de douze jours pour proroger l'état d'urgence s'il le souhaite.

I. Le contentieux des perquisitions administratives

Les perquisitions administratives font l'objet de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955. Elles ne sont permises qu'à une double condition : premièrement, cela a été souligné, elles doivent avoir lieu dans des zones au sein des circonscriptions ; deuxièmement, elles doivent être autorisées de manière expresse par le décret en conseil des ministres ou bien par la loi de prorogation. Tel fut le cas en 2015-2017, sous réserve de la loi du 20 mai 2016 qui, à un moment où l'on croyait l'état d'urgence sur sa fin, avait décidé de ne plus recourir à l'article 11. On sait que les perquisitions de l'article 11 sont dites administratives parce qu'une autorité administrative, le ministre de l'intérieur ou le préfet de département, a le pouvoir d'ordonner une perquisition sans l'autorisation d'un juge (et, naturellement, sans le consentement de la personne visée). L'autre particularité de ces perquisitions est qu'elles peuvent avoir lieu de jour comme de nuit, même si on soulignera que l'article 11 a été considérablement réécrit depuis la loi du 20 novembre 2015, de telle sorte que son régime juridique s'est sur ce point

rapproché des perquisitions « judiciaires » qui sont autorisées par un magistrat de l'ordre judiciaire.

Trois décisions du TA de Châlons ont statué sur des perquisitions administratives. Il est notable que ce sont trois décisions au fond, aucune en référé. La chose s'explique aisément : contrairement à d'autres mesures de l'état d'urgence (les assignations à résidence par exemple), les perquisitions produisent tous leurs effets en quelques heures et l'intervention du juge des référés serait parfaitement vaine. Pour autant, le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'État a estimé que cette caractéristique des perquisitions n'excluait pas un contentieux : dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel pensait principalement à l'action indemnitaire ; dans son avis contentieux du 6 juillet 2016, le Conseil d'État mettait les points sur les « i ». On note que les trois décisions du TA ont été rendues après la décision du Conseil constitutionnel, deux d'entre elles avant l'avis contentieux du Conseil d'État : elles portent les n° 1600002 du 8 mars 2016, n° 1600193 du 21 mars 2016 et n° 1600410 du 1^{er} décembre 2016. Les visas des trois décisions mentionnent la décision QPC, celle du 1^{er} décembre 2016 ajoute l'avis contentieux du 6 juillet précédent. Les perquisitions avaient été ordonnées respectivement les 5 et 17 décembre 2015, et 6 janvier 2016, c'est-à-dire sous l'empire de la loi de 1955 telle que modifiée le 20 novembre 2015. De telles dates ne surprennent pas : la plupart des perquisitions administratives ont été menées dans les premières semaines de l'état d'urgence, avant de devenir résiduelles dès le mois de janvier 2016.

Les trois décisions ont ceci de remarquable qu'elles examinent les circonstances de fait avec un immense luxe de détails. Le juge se livre à un contrôle *in concreto* très poussé qui suffit à affirmer que l'état d'urgence, tout « état d'exception » qu'il soit (jugement du 8 mars 2016, cons. 3), a été scruté avec attention par les juridictions de l'ordre administratif (voire de l'ordre judiciaire). L'administration doit prouver que la personne perquisitionnée constituait bien une menace pour l'ordre et la sécurité publics au sens de l'article 1^{er} de la loi de 1955. La difficulté est que souvent elle s'appuie uniquement sur des « notes blanches » des services de renseignement, notes qui ne sont pas signées et qui sont plus ou moins étayées. Le juge administratif accepte de les prendre en compte mais se montre d'autant plus vigilant qu'elles seules justifient l'ordre de perquisition. Ainsi que le souligne le jugement du 8 mars 2016, le juge doit « s'attacher, dans le cadre du contrôle de la réalité des faits, à ce que seuls les éléments de fait contenus dans la note soient regardés comme probants, à l'exclusion de toute interprétation ou extrapolation, et à prendre en compte, pour l'appréciation à porter sur la consistance de la menace, le caractère plus ou moins sérieux des faits considérés comme constitutifs d'une menace » (cons. 4). En l'espèce, le TA va littéralement démolir les arguments du préfet des Ardennes : il n'est pas vrai que le requérant se soit rendu à La Mecque ; il n'est pas exact qu'il se soit rendu au Maroc en dehors des périodes de vacances scolaires ; il est faux qu'il ait prêché dans sa mosquée puisqu'il ne parle pas l'arabe littéral ; il n'est pas prouvé qu'il prône un islam radical. Le comble est atteint dans le considérant 9 : la sympathie du requérant pour la cause palestinienne ne saurait être assimilée à une sympathie pour le terrorisme, « sauf à se livrer à une interprétation particulièrement constructive » ; surtout, alors que la perquisition avait été motivée largement par une capture d'écran du compte Facebook du plaignant affichant le drapeau des Émirats du Caucase, il est apparu qu'il s'agissait du drapeau de l'Arabie Saoudite... En conséquence, le juge décide d'annuler l'ordre de perquisition parce que les éléments avancés par le préfet « soit étaient exprimés sous une

forme purement conditionnelle, soit ont été démentis par des éléments matériels » (cons. 10). Le requérant obtient une victoire morale.

Telle était aussi l'ambition de la partie plaignante dans l'affaire du 21 mars 2016. Mais, cette fois, elle n'aura pas gain de cause. Les deux dossiers sont très similaires et la structure des jugements comparables : la perquisition est une mesure de police administrative distincte de toute poursuite pénale ; illégale, elle porterait atteinte à l'inviolabilité du domicile protégée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; l'état d'urgence est un état d'exception ; l'administration doit prouver la menace pour l'ordre et la sécurité publics, au besoin en se satisfaisant uniquement des notes blanches mais alors le contrôle du juge doit se faire sévère. En l'occurrence, le tribunal va accepter les allégations du préfet de la Marne. Autant celles du préfet des Ardennes étaient fantaisistes, autant celles de son homologue de la Marne semblent sérieuses et, surtout, elles ne sont pas ébranlées par le requérant à l'issue du débat contradictoire : il ne justifie pas tel voyage en Roumanie, ni d'avoir photographié l'ambassade des États-Unis en Israël ; il est proche de la mouvance salafiste ; il possède deux fusils de chasse, « alors même qu'il n'appartient à aucune société de chasse et qu'il ne justifie pas avoir utilisé jamais ces armes dans un cadre purement cynégétique ». Le juge, si l'on comprend correctement, n'est pas totalement convaincu par l'argumentation du préfet ; il qualifie cependant ses raisons de « sérieuses » en recourant à la technique du faisceau d'indices. En effet, « le faisceau d'éléments factuels (...) n'a pas été entièrement ni suffisamment démenti par des éléments matériels ou par des démonstrations de nature à convaincre le Tribunal ». La requête est donc rejetée.

Changement de registre avec la décision du 1^{er} décembre 2016. L'avis contentieux du 6 juillet 2016 est passé par là et la structure du jugement en est modifiée : comme le Conseil d'État avant lui, le tribunal s'intéresse d'abord à la légalité de l'ordre de perquisition, puis aux conclusions indemnitaires. Conformément au grief avancé par les demandeurs, le juge met l'accent sur la motivation de l'ordre de perquisition : le Conseil constitutionnel y avait insisté dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, de même que le Conseil d'État dans l'avis du 6 juillet 2016. Seule une urgence absolue pourrait justifier l'absence de motivation, or elle n'est pas vérifiée dans le cas d'espèce. Le préfet était donc dans l'obligation d'étayer sa décision. Si le lieu et le moment de la perquisition ont été suffisamment précisés, estime le tribunal de Châlons, il n'en va pas de même des motifs de fait ayant provoqué l'ordre de perquisition : celui-ci se contentait d'alléguer la « radicalisation » de la personne visée, constitutive d'une menace pour l'ordre et la sécurité publics, sans indiquer en quoi consistait cette prétendue radicalisation. L'ordre de perquisition est annulé pour « insuffisance de motivation ».

Dans la foulée, le tribunal statue sur les demandes indemnitaires. La responsabilité de l'État dépend des raisons de l'annulation, ainsi que l'avait souligné le Conseil d'État dans son avis du 6 juillet 2016. Ici, elle résulte d'un vice de forme et non d'une illégalité de fond : le juge est donc amené à vérifier la « justification » au fond de la perquisition. Au vu des éléments du dossier, il croit la mesure fondée. Simplement, elle a eu lieu de nuit alors qu'aucune urgence particulière ne le réclamait. L'originalité des perquisitions administratives est qu'elles peuvent intervenir de jour comme de nuit. La version de la loi de 1955 en vigueur le 14 novembre 2015 disposait en ce sens que l'état d'urgence pouvait « conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ». La

différence avec les perquisitions judiciaires était marquée puisque celles-ci ne peuvent avoir lieu, en principe, entre 21h et 6h (article 59 du code de procédure pénale). Mais la perquisition nocturne est de moins en moins tolérée : dès la décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel avertissait qu' « une perquisition se déroulant la nuit dans un domicile doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer le jour » (cons. 10), formule exactement reprise par le Conseil d'État dans son avis contentieux du 6 juillet 2016 (§7). *In fine*, l'article 38 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 modifiera l'article 11 de la loi de 1955 : « La perquisition ne peut avoir lieu entre 21 heures et 6 heures, sauf motivation spéciale de la décision de perquisition fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération ». Avant même l'intervention du législateur, le TA de Châlons emboîtait le pas au Conseil constitutionnel et au Conseil d'État : en l'absence d'urgence particulière, la perquisition aurait dû intervenir le jour, d'autant que deux jeunes enfants étaient présents et ont été choqués par l'intervention des forces de l'ordre. Une somme de 700 euros est allouée à la famille au titre du préjudice moral, type de préjudice que le Conseil d'État avait mis en avant dans son avis du 6 juillet.

L'affaire ne s'est pas arrêtée là puisque les requérants ont fait appel devant la CAA de Nancy, ce qui n'est pas commun pour une partie victorieuse : dans un arrêt n° 17NC00091 du 26 septembre 2017, la Cour annule le jugement du TA, concluant à la légalité de la perquisition et notamment à sa suffisante motivation, tout en octroyant 1 500 euros aux requérants au nom du préjudice moral subi, la perquisition s'étant déroulée de nuit et dans des circonstances traumatisantes, en particulier pour l'un des enfants des requérants. En revanche, la Cour refuse d'enjoindre au préfet de détruire les données informatiques collectées durant la perquisition. Mais il le fait sur un autre fondement que le TA, qui avait abondé en ce sens au motif que si le Conseil constitutionnel avait, le 19 février 2016, censuré la loi du 20 novembre 2015 en la matière, l'inconstitutionnalité était applicable aux instances introduites à cette date et non jugées définitivement : la perquisition avait reçu exécution le 6 janvier 2016 mais la saisine du TA datait du 4 mars, soit postérieurement à la décision du Conseil constitutionnel. Cette interprétation est pour le moins curieuse : la précision donnée par le Conseil visait à sauver l'effet utile de sa censure pour les procès en cours, mais il va sans dire que c'est bien la loi purgée de son inconstitutionnalité qui s'appliquait à la date du 4 mars (sauf à considérer la date de la perquisition et non celle de l'introduction de l'instance). Cela nous met de plain-pied avec le deuxième type de contentieux soumis au TA.

II. L'autorisation d'exploiter les données informatiques

Dans son discours devant le Congrès le 16 novembre 2015, le Président de la République, François Hollande, annonçait un projet de loi « prolongeant l'état d'urgence pour trois mois et adaptant son contenu à l'évolution des technologies et des menaces ». Il est évident que les ordinateurs, tablettes et autres smartphones n'existaient pas en 1955. La loi du 20 novembre 2015 disposait en conséquence que les forces de l'ordre pouvaient accéder aux données informatiques et les copier dès lors qu'elles étaient stockées dans un système informatique ou dans un équipement terminal. Mais ce nouvel alinéa de l'article 11 devait être censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 février 2016 au motif que ces opérations s'apparentaient à des saisies qui réclamaient l'intervention d'un juge et qui

manquaient en l'espèce de garanties légales. Il a fallu attendre l'attentat de Nice et la loi du 21 juillet 2016 pour que le Parlement insère ces garanties légales et prévoie l'intervention d'un juge. La doctrine s'était divisée sur le point de savoir s'il devait s'agir du juge judiciaire ou du juge administratif, mais c'est bien celui-ci qui est désigné par le législateur. Lors d'une perquisition, les forces de l'ordre sont autorisées à saisir les matériels informatiques ou à copier les données, mais leur exploitation est subordonnée à une autorisation du juge des référés du tribunal administratif territorialement compétent. Il se prononce dans un délai de 48 heures, sachant qu'un appel peut être formé devant le juge des référés du Conseil d'État également sous 48 heures. Si le juge administratif autorise l'exploitation, celle-ci doit être brève : en principe, les matériels sont restitués au bout de quinze jours, tandis que les données collectées sont sauf exception détruites après trois mois. En revanche, le refus du juge emporte la destruction des données copiées et la restitution des matériels. Le dispositif est profondément original parce qu'il remet en cause le privilège du préalable : l'administration ne peut agir (au sens d'exploiter) qu'autant que le juge administratif l'a accepté.

Le TA de Châlons a rendu deux décisions concernant l'exploitation des données informatiques : les ordonnances n° 1601797 du 16 septembre 2016 et n° 1602258 du 14 novembre 2016. Dans les deux cas, le juge des référés accède à la demande du préfet (dans les autres TA, on a observé que les refus avaient été rares). Le juge note scrupuleusement l'heure à laquelle il a été saisi puisqu'il doit statuer en urgence. À chaque fois, il vérifie que la procédure de la perquisition a été régulière et que la personne visée représentait une menace pour l'ordre et la sécurité publics ; à chaque fois, il précise que son autorisation ne vaut que pour les éléments en relation avec la préservation de l'ordre et de la sécurité publics. Dans la première affaire, il est en outre relevé que la personne perquisitionnée ne s'oppose pas à l'exploitation des données informatiques. Le plus intéressant, une nouvelle fois, est l'examen minutieux auquel se livre le juge : avant de se prononcer, et conformément à la loi du 21 juillet 2016, il recense les « éléments révélés par la perquisition ». Dans les deux dossiers, les investigations sommaires et autres examens rapides étayaient la thèse d'une radicalisation religieuse : photos et vidéos attestent une sympathie ou une adhésion à l'islamisme radical qui justifie l'autorisation d'aller plus loin et d'exploiter à fond les matériels saisis ou les données d'ores et déjà copiées.

III. Le contentieux des assignations à résidence

Reste à examiner l'épineuse question des assignations à résidence ordonnées par le ministre de l'intérieur. Elles symbolisent l'état d'urgence plus encore que les perquisitions administratives parce qu'elles portent atteinte à une liberté (publique ou fondamentale) dans la durée. Par définition, une perquisition dure quelques heures. Par contre, une assignation à résidence court sur plusieurs mois, voire plusieurs années. Les assignations sont prévues à l'article 6 de la loi de 1955 et elles revêtent une double dimension : par elles-mêmes, elles signifient qu'un individu ne peut sortir du « lieu » déterminé par le ministre de l'intérieur, en pratique de la commune dans laquelle il réside ; mais, le plus souvent, elles contraignent la personne visée à rester dans son domicile pendant un certain nombre d'heures dans la journée, qui correspond à une période nocturne plus ou moins longue. La loi du 20 novembre 2015 avait fixé cette durée à douze heures par jour, ce que le Conseil constitutionnel a avalisé

dans sa décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015. Dans cette première décision QPC relative à l'état d'urgence, qui a suscité bien des remous, le Conseil a estimé qu'une période de douze heures n'était pas constitutive d'une peine de privation de liberté, de sorte que la compétence du juge judiciaire n'était pas imposée – l'article 66 de la Constitution, selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle, n'était pas en cause et le juge administratif conservait le contentieux des assignations à résidence. En outre, pour s'assurer du respect de la mesure, toute une série de sujétions est le cas échéant imposée à l'assigné : remise du passeport, interdiction de fréquenter telles personnes, « pointage » plusieurs fois par jour dans un commissariat ou dans une gendarmerie, etc.

Il n'est pas étonnant que les premières décisions rendues par le juge administratif aient concerné des assignations à résidence. On pense notamment aux ordonnances délivrées par le juge des référés du Conseil d'État le 11 décembre 2015 et qui ont donné un cadre solide respecté par toutes les juridictions administratives appelées à en juger. Tel fut le cas du tribunal de Châlons qui a statué dans cinq affaires d'assignations à résidence : n° 1600109 du 21 mars 2016, n° 1601793 du 16 septembre 2016, n° 1602618 du 27 juin 2016, n° 1700312 du 27 septembre 2017, n° 1700311 du 30 novembre 2017. Trois des cinq décisions, celles de septembre 2016, de juin 2017 et de novembre 2017, concernent la même personne. Dans tous les cas, le juge conclut à la légalité de l'assignation, sauf dans la dernière espèce où il scinde sa décision en deux : l'assignation est devenue illégale. On remarque que les mesures avaient *grosso modo* le même contenu : assignation à résidence dans une commune, assignation dans un lieu d'habitation de 20h à 6h, « pointage » deux ou trois jours par jour. La radicalisation religieuse est manifeste aux yeux du juge dans chaque dossier : volonté d'aller en Syrie ou séjour en Syrie, détention et manipulation d'armes, faveur pour l'islam radical. La menace pour l'ordre et la sécurité publics est donc vérifiée. On ajoutera que le juge souligne à l'occasion – ainsi dans la première décision – que l'intéressée ne conteste pas les allégations des services de renseignement lors du débat contradictoire et qu'elle ne réclame pas un aménagement de son assignation. Dans la seule ordonnance de référé, le 16 septembre 2016, le TA montre sa parfaite connaissance de la jurisprudence du Conseil d'État : il rappelle, conformément aux décisions de celui-ci en date du 11 décembre 2015, que la condition d'urgence exigée en matière de référé est satisfaite en principe dans le cadre de l'état d'urgence, sauf circonstances particulières ; il vérifie soigneusement si l'administration n'a pas commis une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Deux aspects doivent être plus particulièrement discutés. Le premier concerne la prolongation d'une assignation au-delà de douze mois. En novembre 2016, le vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, incitait le législateur à fixer une durée maximale de l'assignation dès lors que l'état d'urgence se prolongeait au-delà d'une année (voir l'entretien accordé au journal *Le Monde*, 16 novembre 2016). En conséquence, la loi du 19 décembre 2016 modifiait la loi du 3 avril 1955 pour décider que les assignations ne pourraient, sauf exception, excéder une durée de douze mois. La censure partielle du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 n'est pas essentiel pour notre propos (le juge des référés du Conseil d'État ne saurait autoriser les prolongations des assignations sans excéder son office car la conséquence de sa décision serait identique à celle d'un juge du fond). Plus intéressante est la réserve d'interprétation du considérant 17 : le renouvellement de l'assignation au-delà de douze mois doit être justifié par une menace « d'une particulière gravité », l'administration doit avancer « des éléments nouveaux ou complémentaires », et

elle doit tenir compte de la durée totale de l'assignation et de ses modalités. La consigne a été parfaitement entendue par le TA dans son jugement du 30 novembre 2017 : il s'abrite derrière la décision du Conseil constitutionnel pour annuler l'arrêté ministériel prolongeant une assignation au-delà de douze mois en l'absence de production d'éléments nouveaux qui sont appréciés, précise le juge, dans la période d'un an qui précède la décision d'assignation attaquée au contentieux.

Le second aspect remarquable de la jurisprudence du TA tient à son contrôle des mesures d'assignation qui sont pourtant devenues sans objet en raison des prorogations successives de l'état d'urgence. Dès l'origine, l'article 14 de la loi du 3 avril 1955 disposait que « Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence ». Le Conseil constitutionnel y a insisté à deux reprises : les mesures de l'état d'urgence doivent être renouvelées en même temps que l'état d'urgence est prorogé. Cela vaut pour les fermetures de salle sur le fondement de l'article 8 de la loi de 1955 (décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016). Cela vaut aussi pour les assignations à résidence. Dans la décision du 22 décembre 2015, le Conseil indiquait que « si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées » (cons. 13). La loi du 19 décembre 2016 faisait sienne cette option libérale en modifiant l'article 6 de la loi de 1955 : « 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 », exigence que le Conseil rappellera dans sa décision QPC du 16 mars 2017 (cons. 16). Pourquoi insister autant sur cela ?

Parce que trois décisions du TA auraient dû se conclure par un non-lieu à statuer. Le jugement du 27 juin 2017 examine une requête du 23 décembre 2016 contestant deux arrêtés des 10 août et 7 septembre 2016 : mais l'assignation aurait dû être renouvelée au lendemain de la loi de prorogation du 19 décembre, l'état d'urgence prenant fin le 21 décembre à minuit, de sorte que le requérant n'était plus valablement assigné. De même, le jugement du 27 septembre 2017 se prononce sur une requête du 15 février 2017 contre un arrêté du 20 décembre 2016, la veille de la fin de l'état d'urgence, sans compter que la loi du 11 juillet 2017 prolongeait une ultime fois l'état d'urgence qui, dans son avant-dernière période, s'achevait le 15 juillet. De même encore, le jugement du 30 novembre 2017 statue sur une requête du 25 janvier 2017 contre un arrêté du 20 décembre 2016. Il nous semble que le juge aurait dû se contenter d'un non-lieu à statuer puisque le requérant lui demandait de vérifier la légalité d'arrêtés qui n'étaient plus en vigueur au moment du jugement. On s'appuie ici sur l'ordonnance n° 406013 rendue par le Conseil d'État le 22 décembre 2016 : l'association requérante contestait l'arrêté préfectoral du 2 novembre 2016 ordonnant la fermeture de la mosquée « Al Rawda » de Stains. La Haute juridiction, saisie le 15 décembre, conclut à un non-lieu à statuer : l'arrêté du 2 novembre « a cessé de produire ses effets en même temps que la prorogation de l'état d'urgence opérée par la loi du 21 juillet 2016, soit le 21 décembre 2016 à minuit ». On se souvient que la loi du 21 juillet 2016 avait prorogé l'état d'urgence pour six mois mais que la démission du Gouvernement de Manuel Valls le 6 décembre entraînait automatiquement la fin de l'état d'urgence quinze jours après en vertu de l'article 4 de la loi de 1955, soit le 21 décembre. Le même jour, le préfet de Seine Saint-Denis avait pris un nouvel arrêté renouvelant la fermeture de la mosquée. Un peu désolé, le Conseil d'État, de manière inhabituellement pédagogique, indique à l'association requérant que ses conclusions sont

devenues sans objet et qu'il lui appartient de former un nouveau recours contre l'arrêté du 21 décembre (dans l'ordonnance n° 406618 du 20 janvier 2017, le juge des référés repoussera la demande d'annulation de l'arrêté).

En ce qui concerne les assignations contestées devant le TA, de deux choses l'une : soit le ministre a omis de renouveler les mesures à chaque prorogation de l'état d'urgence et les requérants ne pouvaient être considérés comme assignés ; soit il a renouvelé les mesures mais sans que celles-ci aient été attaquées au contentieux. Dans les deux hypothèses, le juge aurait dû délivrer un non-lieu à statuer : les actes en cause au prétoire n'étaient tout simplement plus en vigueur.

La place manque pour une conclusion étoffée, on se contentera d'une réflexion générale. On le disait en introduction, le tribunal s'est prononcé à trois reprises sur des interdictions de rassemblements de supporters de football à Troyes (n° 1600072 du 16 janvier 2016, n° 1600461 et 1600463 du 12 mars 2016) et à trois reprises il a accepté les arguments de la préfète de l'Aube. Les troubles à l'ordre public apparaissaient vraisemblables, or aucun risque ne pouvait être pris à un moment où les forces de l'ordre étaient accaparées par la lutte contre le terrorisme et ne pouvaient être distraites de cette mission. Le juge administratif fait ici preuve d'une grande mansuétude, alors même qu'il reconnaît que plusieurs libertés fondamentales sont blessées. Sans doute que ces décisions sont tributaires de leur date : au début de 2016, le pays était en état de choc. Quoi qu'il en soit, on voudrait prendre appui sur ces trois décisions pour indiquer ce qui nous semble le plus gênant dans l'application de l'état d'urgence entre 2015 et 2017. La pertinence du recours à l'état d'urgence après les attentats du 13 novembre 2015 semble hors de doute, les interventions des forces de police et de gendarmerie ont été placées sous le sceau de la prudence et la circonspection. En revanche, d'une part la durée de l'état d'urgence est difficile à justifier, d'autre part, et surtout, les instruments de l'état d'urgence ont été détournés de leur objectif initial : le maintien de l'ordre et de la sécurité publics tous azimuts ne peut excuser toutes les mesures prises pendant l'état d'urgence. Si celui-ci a été motivé par la lutte contre le terrorisme jihadiste, les mesures particulièrement liberticides de la loi du 3 avril 1955 auraient dû être réservées à cette lutte. Le bât blesse lorsque les ressources de l'état d'urgence servent à interdire des manifestations (contre la COP 21, contre la réforme du code du travail) qui embarrassent le pouvoir en place. La cote est taillée trop large : voilà le principal reproche que l'on pourrait faire au régime juridique de l'état d'urgence.

Julien Boudon
Professeur de droit public
Doyen de la Faculté de droit et de science politique