



La Cour juge que l'assignation à résidence du requérant, prise dans le cadre de l'état d'urgence déclaré en 2015, ne viole pas la liberté de circulation

Dans son arrêt de **chambre**¹, rendu ce jour, après une audience publique tenue le 18 octobre 2022, dans l'affaire [Pagerie c. France](#) (requête n° 24203/16), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Non-violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation) de la Convention européenne des droits de l'homme

L'affaire concerne l'assignation à résidence sur le territoire de la commune d'Angers, ordonnée, par le ministre de l'Intérieur, à l'égard du requérant dans le cadre de l'état d'urgence déclaré après la vague d'attentats terroristes commise sur le territoire français en novembre 2015. Celui-ci fut soumis à des obligations strictes, pendant plus de treize mois, comprenant l'obligation de se présenter trois fois par jour dans un commissariat et l'interdiction de quitter son domicile entre 20 h et 6 h.

A titre liminaire, la Cour souligne qu'elle est pleinement consciente des difficultés de la lutte contre le terrorisme et qu'en la matière, la Convention impose aux États de concilier la protection de la population avec la garantie effective des droits protégés. Dans le cadre de son contrôle, la Cour accorde une attention particulière à la nature et à la portée concrète des garanties contre les abus et le risque d'arbitraire.

En l'espèce, la Cour considère tout d'abord que la loi du 3 avril 1955, qui constitue la base légale des mesures contestées, fixe avec une clarté suffisante l'étendue et les modalités du pouvoir d'appréciation conféré au ministre de l'Intérieur et prévoit des garanties adaptées contre les risques d'abus et d'arbitraire.

S'agissant ensuite de la nécessité de l'assignation à résidence, la Cour relève que le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur un ensemble d'éléments permettant de caractériser un « comportement » du requérant de nature à susciter des raisons sérieuses de penser qu'il constituait une menace pour la sécurité et l'ordre publics, dans une perspective de prévention du passage à l'acte terroriste. Elle note que la mesure a fait l'objet de réexamens réguliers, la situation personnelle du requérant ayant effectivement été réétudiée à huit reprises par le ministre de l'Intérieur. Par ailleurs, la Cour relève que l'ensemble des décisions administratives prises à l'encontre du requérant a fait l'objet d'un contrôle juridictionnel, permettant à celui-ci de faire valoir ses arguments devant les juridictions internes, qui ont réexaminé avec sérieux la justification de son assignation à résidence lors de chacune de ses prolongations.

Compte tenu du besoin impérieux que constitue la prévention d'actes terroristes, du comportement du requérant, des garanties procédurales dont il a effectivement bénéficié, et du réexamen périodique de la nécessité de la mesure d'assignation à résidence, la Cour conclut que cette mesure n'était pas disproportionnée. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

Principaux faits

Le requérant, M. David Pagerie, est un ressortissant français né en 1988 et résidant à Verrières-en-Anjou. À la suite des attentats perpétrés à Saint-Denis et à Paris le 13 novembre 2015, l'état d'urgence fut déclaré et la France notifia au Secrétaire général du Conseil de l'Europe qu'elle entendait exercer le droit de dérogation prévu à l'article 15 de la Convention.

M. Pagerie fut assigné à résidence, entre le 22 novembre 2015 et le 11 juin 2017, par cinq arrêtés successifs du ministre de l'Intérieur. Il fut incarcéré du 5 août 2016 au 18 janvier 2017, puis du 11 juin au 15 novembre 2017. Il fit ensuite l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS).

M. Pagerie exerça de multiples recours à l'encontre de ces décisions. Tous furent rejetés par les juridictions administratives.

Il présenta ainsi deux référés-suspension. Sa première requête fit l'objet d'un non-lieu à statuer le 29 février 2016. La seconde fut rejetée le 11 mars 2016. Le requérant ne se pourvut pas en cassation contre ces ordonnances.

Il sollicita par ailleurs la suspension de l'exécution des cinq arrêtés ordonnant son assignation à résidence en référé-liberté.

Ses requêtes furent rejetées par les tribunaux administratifs de Nantes et de Rennes par quatre ordonnances en date des 29 janvier et 4 juillet 2016, et des 26 janvier et 10 avril 2017. Le requérant releva appel des ordonnances du 29 janvier 2016 et du 10 avril 2017.

Le juge des référés du Conseil d'État rejeta ces deux appels, par des ordonnances du 10 février 2016 et du 19 mai 2017.

Sur le fond, M. Pagerie demanda l'annulation pour excès de pouvoir des arrêtés ordonnant son assignation à résidence, ainsi que l'annulation d'une décision de refus d'aménagement de son obligation de pointage rendue le 30 mars 2017 par sept requêtes distinctes. Ces requêtes furent jointes et rejetées par un jugement du tribunal administratif de Nantes du 13 février 2018. Le requérant releva appel de ce jugement par sept requêtes distinctes.

Par une ordonnance du 27 août 2018, le président de la cour administrative d'appel de Nantes rejeta ces requêtes d'appel comme étant manifestement dépourvues de fondement. M. Pagerie ne se pourvut pas en cassation contre cette ordonnance.

M. Pagerie présenta enfin trois référés-liberté à l'encontre de la MICAS ultérieurement prise à son égard. Ces référés furent rejetés, de même que les appels dirigés contre les ordonnances de rejet.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Le requérant invoque les articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 9 (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion), et 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention et l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation). Il soutient en particulier que son assignation à résidence n'était pas fondée sur une base légale suffisamment prévisible et qu'elle était disproportionnée. En cours de procédure, le requérant a également soulevé des griefs similaires à l'égard de la MICAS dont il a ultérieurement fait l'objet.

Le Gouvernement soutient que ces dispositions n'ont pas été violées. À titre subsidiaire, il fait valoir que la France a valablement exercé le droit de dérogation prévu par l'article 15 de la Convention.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 26 avril 2016. Elle a été communiquée au Gouvernement le 15 décembre 2020. La Cour a tenu audience le 18 octobre 2022.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Síofra **O'Leary** (Irlande), *présidente*,
Mārtiņš **Mits** (Lettonie),
Stéphanie **Mourou-Vikström** (Monaco),
Lətif **Hüseynov** (Azerbaïdjan),
Lado **Chanturia** (Géorgie),
Mattias **Guyomar** (France),
Mykola **Gnatovskyy** (Ukraine),

ainsi que de Victor **Soloveytschik**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Exceptions préliminaires

En premier lieu, la Cour juge que les griefs formulés à l'encontre de la MICAS mise en œuvre à l'égard du requérant à compter du 14 novembre 2017 sont tardifs et les déclare irrecevables.

En deuxième lieu, la Cour constate que le requérant n'a pas soulevé, ne serait-ce qu'en substance, les griefs qu'il tire des articles 8, 9 et 14 de la Convention dans le cadre des appels qu'il a formés devant le Conseil d'État en matière de référé-liberté, alors qu'il lui était possible d'invoquer une atteinte au droit au respect de sa vie privée et familiale, une atteinte à sa liberté de culte ou une discrimination dans l'exercice de celle-ci.

Compte tenu de l'absence de pourvoi en cassation dans le cadre des recours en excès de pouvoir, la Cour en conclut que ces griefs doivent être rejetés pour non-épuisement des voies de recours internes.

En troisième lieu, la Cour estime que le requérant a valablement épuisé les voies de recours internes en soutenant devant le Conseil d'État statuant en appel en matière de référé-liberté son grief tiré de la violation de l'article 2 du Protocole n° 4. Elle relève en particulier que le droit interne facilite l'accès au juge des référés pour ce qui concerne la contestation des assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, l'urgence à statuer étant présumée, et que la procédure de référé-liberté permet de remédier à bref délai aux atteintes graves et manifestement illégales portées à une liberté fondamentale en la matière. Elle considère dès lors que le requérant n'avait pas à exercer son recours pour excès de pouvoir jusqu'en cassation et rejette donc l'exception de non-épuisement présentée par le Gouvernement sur ce point.

Article 2 du Protocole n° 4

Dans le cadre de l'examen de la présente requête, la Cour considère qu'elle doit d'abord rechercher si la mesure litigieuse est compatible avec les droits et libertés garantis par la Convention et invoqués par le requérant. Si tel est le cas, elle n'aura pas à statuer sur la validité de la dérogation prévue par l'article 15.

À titre liminaire, la Cour souligne qu'il lui revient de tenir compte du contexte particulier dans lequel s'inscrit cette affaire, marqué par la vague d'attentats terroristes commise sur le territoire français à compter de 2015. Pleinement consciente des difficultés de la lutte contre le terrorisme, elle indique que celle-ci doit s'exercer dans le respect des obligations prises au titre de la Convention, en conciliant la nécessité de protéger la population avec la garantie des droits. Dans le cadre de son

contrôle, la Cour estime devoir prêter une attention particulière à la nature et à la portée concrète des garanties contre les abus et le risque d'arbitraire dans de telles circonstances.

Ayant examiné les modalités de la mesure (interdiction de quitter le territoire de la commune d'Angers, astreinte à domicile de 20 h à 6 h, obligation de se présenter trois fois par jour au commissariat, durée cumulée), la Cour considère qu'elle s'analyse en une atteinte à la liberté de circulation.

La mesure litigieuse ayant fortement restreint la liberté de circulation du requérant, la Cour doit rechercher si cette ingérence était prévue par la loi, si elle poursuivait un but légitime et si elle était nécessaire dans une société démocratique.

La Cour relève tout d'abord que la base légale de l'assignation à résidence était l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, tel qu'interprété par le Conseil d'État et par le Conseil constitutionnel.

En ce qui concerne la précision des notions employées par le législateur, contestée par le requérant, la Cour rappelle que le niveau de précision de la législation interne dépend dans une large mesure du contenu de la loi en question, du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui elle est adressée. En l'espèce, les dispositions litigieuses ne peuvent être appliquées que dans le cadre de l'état d'urgence, et dans les zones où celui-ci reçoit application. Or, en droit interne, l'état d'urgence ne peut être déclaré que dans des situations exceptionnelles, strictement définies par la loi. La législation en cause, qui déroge au droit commun, a donc vocation à ne s'appliquer qu'à titre exceptionnel, dans un espace et un temps limités.

La Cour observe ensuite que l'édiction d'une mesure d'assignation à résidence est subordonnée à l'existence de « raisons sérieuses » de penser qu'un comportement donné constitue une menace, et qu'une telle mesure ne peut être prononcée sur la base de simples soupçons. La Cour note que ce seuil d'exigence est encore réhaussé lorsque la durée de la mesure excède douze mois, la menace requise devant alors avoir « une particulière gravité ». La Cour note en outre que la préservation de la « sécurité nationale » et de « la sûreté publique » ainsi que le maintien de « l'ordre public » figurent expressément parmi les buts légitimes susceptibles de justifier une ingérence les droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4. Elle juge irréaliste d'exiger que le législateur national dresse une liste exhaustive des comportements susceptibles de justifier la mise en œuvre de pouvoirs de police administrative. Selon une jurisprudence bien établie, le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation et ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses, ce pourquoi beaucoup de lois se servent-elles de formules plus ou moins vagues, dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique. Pour autant, la Cour souligne qu'une telle législation d'exception ne saurait, en aucun cas, s'avérer contraire au principe de prééminence du droit et estime qu'il lui revient dès lors d'exercer un contrôle méticuleux des garanties contre le risque d'arbitraire prévues par le droit interne, afin de déterminer si celles-ci encadrent et limitent efficacement le pouvoir d'appréciation conféré à l'autorité administrative.

En ce qui concerne l'existence de garanties contre le risque d'arbitraire, la Cour relève en premier lieu que la mise en œuvre de l'état d'urgence est strictement encadrée par le droit interne, celui-ci étant périodiquement prorogé par le législateur après avis du Conseil d'État et s'exécutant sous le contrôle du Parlement. En deuxième lieu, elle constate que le régime de la mesure d'assignation à résidence est nettement défini en droit interne. En troisième lieu, la Cour observe que les mesures d'assignations à résidence peuvent être contestées devant le juge des référés par la voie du référé-liberté, que la Cour juge effective, le contrôle du juge des référés portant à la fois sur la légalité et la proportionnalité de la mesure d'assignation à résidence. La Cour considère par conséquent que les dispositions en cause, telles qu'interprétées par les juridictions internes, fixent avec une clarté suffisante l'étendue et les modalités du pouvoir d'appréciation conféré au ministre de l'Intérieur et

prévoient des garanties adaptées contre les risques d'abus et d'arbitraire. Elle en conclut que cette base légale était prévisible.

En ce qui concerne la légitimité des buts poursuivis, la Cour considère que les objectifs poursuivis par l'ingérence litigieuse, qui tendent à la préservation de la sécurité nationale et de la sûreté publique ainsi qu'au maintien de l'ordre public, étaient légitimes.

Enfin, en ce qui concerne la nécessité de l'ingérence litigieuse, la Cour constate que l'ingérence qui a été portée à la liberté de circulation du requérant a été d'une particulière intensité. En outre, celle-ci a eu une durée cumulée de plus de treize mois.

En l'espèce, l'assignation à résidence a initialement été fondée sur la « radicalisation religieuse » du requérant, son tempérament violent et ses antécédents pénaux, ainsi que sur le fait qu'il ait tenté d'entrer en contact avec le responsable d'une organisation islamiste favorable au jihad armé, prônant l'instauration du califat et l'application de la charia en France.

La Cour indique d'abord qu'une telle restriction à la liberté de circulation ne saurait se fonder exclusivement sur les convictions ou sur la pratique religieuse d'un individu. Elle rappelle cependant que l'article 9 de la Convention ne protège pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction.

Elle relève ensuite que le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur un ensemble d'éléments permettant de caractériser un « comportement » de nature à susciter des raisons sérieuses de penser qu'il constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, dans une perspective de prévention du passage à l'acte terroriste, comme le Conseil d'État s'en est assuré. Par la suite, l'assignation à résidence du requérant et ses modalités ont fait l'objet de réexamens réguliers, sa situation personnelle ayant effectivement été réétudiée à huit reprises par le ministre de l'Intérieur.

Par ailleurs, la Cour relève que l'ensemble des décisions administratives prises à l'encontre du requérant ont fait l'objet d'un contrôle juridictionnel. Le requérant, auquel l'aide juridictionnelle a systématiquement été accordée, a effectivement été en mesure de faire valoir ses arguments devant les juridictions internes qui ont réexaminé avec sérieux la justification de son assignation à résidence lors de chacune de ses prolongations. S'agissant de la prise en compte de notes blanches émanant des services de renseignement, la Cour constate que celle-ci était entourée de garanties suffisantes : en effet, ces notes ont été soumises au débat contradictoire dans des conditions permettant effectivement au requérant d'avoir connaissance des éléments fondant son assignation à résidence et de demander des éclaircissements. Ces éléments n'ont, pour une large partie, pas été contestés par le requérant qui a été absent à plusieurs audiences et n'a jamais invité les juridictions internes à faire usage de leurs pouvoirs d'instruction. Pour leur part les juridictions internes ont estimé que les faits relatés étaient suffisamment précis et circonstanciés. Dans ces conditions, la Cour déduit que le requérant a, dans les circonstances de l'espèce, bénéficié de garanties procédurales appropriées.

Compte tenu du besoin impérieux que constitue la prévention d'actes terroristes, du comportement du requérant, des garanties procédurales dont il a effectivement bénéficié, et du réexamen périodique de la nécessité de la mesure d'assignation à résidence, la Cour conclut que celle-ci n'était pas disproportionnée. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4.

Une telle conclusion la dispense en l'espèce de statuer sur la validité de l'exercice, par la France, du droit de dérogation prévu par l'article 15.

L'arrêt n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur

www.echr.coe.int . Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.