EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Communiqué de presse
De la Greffière de la Cour

CEDH 181 (2023)
15.06.2023

L'assignation à résidence du requérant prise dans le cadre de l'état d'urgence n'a pas méconnu sa liberté de circulation

Dans son arrêt de **chambre**[1], rendu ce jour dans l'affaire Fanouni c. France (requête n° 31185/18), 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) à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne une mesure d'assignation à résidence sur le territoire de la commune de Champagne-sur-Oise, ordonnée à l'encontre du requérant dans le cadre de l'état d'urgence.

La Cour considère tout d'abord que la base légale de la mesure contestée, à savoir la loi du 3 avril 1955, répondait, avant comme après sa modification par la loi du 20 novembre 2015, aux exigences de prévisibilité de la loi. Elle juge ensuite que les objectifs poursuivis – la préservation de la sécurité nationale et de la sûreté publique ainsi que le maintien de l'ordre public – étaient légitimes.

S'agissant de la base factuelle de la mesure, la Cour relève que l'autorité administrative s'est fondée sur des informations précises, fournies par les services de renseignement et relatées dans une note blanche, en particulier relatives au fait que des armes et des munitions interdites avaient été découvertes en nombre au domicile du requérant. Elle constate que la prise en considération de ces éléments par les juridictions administratives a été entourée de garanties procédurales suffisantes, et considère que les conclusions qu'elles en ont tirées ne sont ni arbitraires ni manifestement déraisonnables.

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

Principaux faits

Le requérant, M. Mistafa Fanouni, est un ressortissant français, né en 1970.

Le 26 janvier 2015, le préfet du Val d'Oise ordonna à M. Fanouni de lui remettre l'ensemble des armes et munitions en sa possession, et lui interdit d'acquérir et de détenir des armes ou des munitions.

Dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015, des attentats coordonnés, revendiqués par Daech, furent perpétrés à Saint-Denis et à Paris. L'état d'urgence fut déclaré le 14 novembre 2015.

Par deux arrêtés des 16 novembre et 18 décembre 2015, le ministre de l'Intérieur assigna M. Fanouni à résidence sur le territoire de la commune de Champagne-sur-Oise, en l'obligeant à se présenter quatre fois par jour dans une brigade de gendarmerie et en l'astreignant à demeure entre

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.

20 h et 6 h. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise annula ces deux arrêtés pour excès de pouvoir par deux jugements du 18 février 2016.

Sur les appels du ministre de l'Intérieur, la cour administrative d'appel de Versailles annula ces deux jugements et infirma la solution retenue en première instance le 21 juin 2016. M. Fanouni se pourvut en cassation contre cet arrêt.

Par une décision du 28 décembre 2017, le Conseil d'Etat annula l'arrêt, au motif que le principe du contradictoire avait été méconnu. Puis, réglant l'affaire au fond, le Conseil d'Etat annula les deux jugements du 18 février 2016.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation), le requérant soutient que sa liberté de circulation a été méconnue. Il conteste la prévisibilité de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, ainsi que l'appréciation des faits effectuée par les juridictions internes, sur la foi d'une note blanche produite par le ministre de l'Intérieur. Il soutient en outre que le contrôle juridictionnel de son assignation à résidence a été lacunaire.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 28 juin 2018.

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

Carlo **Ranzoni** (Liechtenstein), *président*,
Mārtiņš **Mits** (Lettonie),
Stéphanie **Mourou-Vikström** (Monaco),
María **Elósegui** (Espagne),
Mattias **Guyomar** (France),
Kateřina **Šimáčková** (République tchèque),
Mykola **Gnatovskyy** (Ukraine),

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

Décision de la Cour

Article 2 du Protocole n° 4

La Cour note que le requérant a été assigné à résidence en vertu de deux arrêtés ministériels successifs, pris les 16 novembre et 18 décembre 2015, qui ont reçu exécution jusqu'à leur annulation par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, le 18 février 2016. Compte tenu des effets et des modalités d'exécution de cette assignation à résidence, la Cour considère que celle-ci s'analyse en une simple restriction à la liberté de circulation, relevant du champ d'application de l'article 2 du Protocole n° 4.

La Cour réaffirme que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015, répondait aux exigences de prévisibilité de la loi, comme elle l'avait jugé dans l'affaire Pagerie c. France.

Dans sa version antérieure, cet article prévoyait des conditions d'application plus strictes. La Cour juge donc, a fortiori, que ses dispositions étaient prévisibles et fixaient avec une clarté suffisante l'étendue et les modalités du pouvoir d'appréciation conféré au ministre de l'Intérieur.

Examinant 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.

En ce qui concerne la nécessité de la restriction litigieuse, la Cour constate que, pour assigner le requérant à résidence, le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur la gravité de la menace terroriste et sur différentes informations portées à son attention par les services de renseignement.

La Cour note par ailleurs que la cour administrative d'appel et le Conseil d'État ont considéré que la mesure était également justifiée par le fait que des armes et un grand nombre de munitions avaient été découvertes au domicile du requérant le 16 novembre 2015, alors que la détention d'armes lui avait été interdite par un arrêté du 26 janvier 2015.

À ce titre, la Cour souligne, en premier lieu, que les arrêtés d'assignation à résidence litigieux ont été fondés sur un ensemble d'éléments précis concernant spécifiquement le requérant. En deuxième lieu, la Cour relève que les deux arrêtés pris à l'encontre du requérant ont fait l'objet d'un contrôle juridictionnel à l'occasion duquel celui-ci a été effectivement en mesure de faire valoir ses arguments. Elle observe que le Conseil d'État a remédié à l'atteinte portée au caractère contradictoire de la procédure invoquée par le requérant, en annulant l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 21 juin 2016 et en réglant l'affaire au fond. Dans le cadre de leur contrôle juridictionnel, les juridictions internes (tribunal administratif, cour administrative d'appel et Conseil d'Etat) se sont assurées du bien-fondé et de la proportionnalité de son assignation à résidence.

Dans ces conditions, la Cour considère que la production de la note blanche a été accompagnée de garanties procédurales suffisantes et que la conclusion à laquelle sont parvenues les juridictions internes ne saurait passer ni pour arbitraire ni pour manifestement déraisonnable.

En ce qui concerne la justification de la mesure, la Cour note que les autorités internes se sont fondées sur des informations suivants lesquelles le requérant aurait fait preuve de prosélytisme, aurait comparé les jihadistes à des résistants et aurait adopté un discours et un comportement inquiétants sur son stand de tir – il aurait réclamé à plusieurs reprises de pouvoir disposer d'une tête factice à la place de la cible afin de pouvoir lui « mettre une balle entre les deux yeux », aurait équipé son arme d'un silencieux et se serait targué de la porter régulièrement sur lui hors du stand. Elle constate en outre que la mesure a été également justifiée par le fait que des armes et des munitions avaient été découvertes en nombre au domicile du requérant le 16 novembre 2015, alors que la détention d'armes lui avait été interdite le 26 janvier 2015. La Cour souligne que la mesure a été ordonnée quelques jours après les attentats du 13 novembre 2015, une date à laquelle la protection de la population et la prévention d'un nouvel acte terroriste constituaient un besoin impérieux. Elle rappelle que l'efficacité d'une mesure de nature préventive dépend souvent de la rapidité de sa mise en œuvre. Dans un tel contexte, la Cour considère que les motifs invoqués par les autorités internes pour justifier la mesure sont pertinents et suffisants. Elle considère en outre que les modalités de la mesure, quoique rigoureuses, étaient adaptées à sa finalité. La Cour note également que le requérant n'a pas présenté à l'administration de demande tendant à aménager les modalités de la mesure ou à pouvoir quitter temporairement sa zone d'assignation à résidence pour un motif familial ou professionnel. Enfin, elle souligne que le contrôle juridictionnel de la mesure a porté non seulement sur le principe de l'assignation à résidence mais aussi sur sa proportionnalité.

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

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.

Contacts pour la presse
echrpress@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.