



La Cour rejette la requête de Kamel Daoudi pour non-épuisement des voies de recours internes

Dans sa décision rendue dans l'affaire [Daoudi c. France](#) (requête n° 48638/18), la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à l'unanimité, la requête irrecevable. Cette décision est définitive.

Dans cette requête, le requérant soutient que la mesure d'assignation à résidence dont il fait l'objet depuis le 24 avril 2008, du fait de plusieurs arrêtés du ministre de l'intérieur successifs, est contraire à l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention, et subsidiairement à l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation). Il invoque également les articles 8, 6 et 13 de la Convention.

En vertu du principe de subsidiarité, la Cour ne peut être saisie qu'après épuisement des voies de recours internes. Selon une jurisprudence constante, le recours pour excès de pouvoir est en principe une voie de recours à épuiser, la procédure devant être menée jusqu'au juge de cassation. Or, la Cour relève que, s'agissant d'un des arrêtés dont il a fait l'objet, le requérant n'a pas formé de pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 5 novembre 2019 et que, s'agissant d'un autre, son pourvoi contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 6 avril 2023 est actuellement pendant devant le Conseil d'Etat.

La Cour considère par ailleurs qu'aucune raison ou circonstances particulières ne dispensaient le requérant de se pourvoir en cassation. Elle écarte en particulier les circonstances mises en avant par le requérant, en estimant que l'intervention du Conseil constitutionnel statuant sur renvoi qu'une question prioritaire de constitutionnalité ne suffit pas à épuiser les voies de recours internes, que l'état de la jurisprudence administrative ne permet pas de considérer que le pourvoi était voué à l'échec et que la présentation d'un référé-suspension ne dispense pas le requérant de mener la procédure au fond jusqu'à son terme.

Dans ces conditions, la Cour rejette la requête pour non-épuisement des voies de recours internes.

Principaux faits

Le requérant, M. Kamel Daoudi, est un ressortissant algérien, né en 1974, assigné à résidence depuis le 24 avril 2008. Il réside en France.

Le 14 décembre 2005, M. Daoudi fut condamné par la cour d'appel de Paris à six ans d'emprisonnement et à une peine d'interdiction définitive du territoire français pour avoir participé à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme et fait usage de faux.

À sa libération, les autorités internes organisèrent son renvoi vers l'Algérie.

En avril 2008, la Cour indiqua au Gouvernement de ne pas mettre à exécution cet éloignement pour la durée de la procédure devant elle, en application de l'article 39 du règlement. Le 3 décembre 2009, la Cour jugea que ce renvoi aurait été contraire à l'article 3 de la Convention s'il avait été mis à exécution à cette date ([Daoudi c. France](#)).

Par une série d'arrêtés pris par le ministre de l'Intérieur, M. Daoudi fut assigné à résidence. En dehors de deux périodes d'incarcération, la mesure fut mise à exécution de façon continue. Ses modalités varièrent au fil du temps. M. Daoudi fut successivement assigné à résidence dans des communes situées dans la Creuse, la Haute-Marne, le Tarn, la Charente-Maritime et le Cantal. Il fut

astreint à se présenter 2 à 4 fois par jour auprès des forces de l'ordre, et dut respecter un couvre-feu nocturne à compter 24 novembre 2016.

Il présenta plusieurs recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de certains de ces arrêtés.

M. Daoudi sollicita notamment l'annulation des arrêtés du ministre de l'Intérieur du 24 novembre 2016 et du 30 janvier 2017.

Au soutien de ses demandes d'annulation, il présenta parallèlement des référés-suspension, qui furent rejetés par le juge des référés du tribunal administratif de Paris par deux ordonnances des 16 décembre 2016 et 6 avril 2017. Le pourvoi en cassation formé par le requérant à l'encontre de cette dernière décision fut déclaré non admis le 12 juillet 2017.

Au cours de l'instruction de ses recours au fond, M. Daoudi posa une question prioritaire de constitutionnalité qui fut transmise au Conseil constitutionnel. Par une décision n° 2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017, le Conseil constitutionnel déclara certaines dispositions de l'article L. 561-1 du CESEDA contraires à la Constitution. Par la suite, le tribunal administratif de Paris rejeta ses demandes d'annulation visant les arrêtés du 24 novembre 2016 et du 30 janvier 2017 par un jugement du 13 avril 2018. Par un arrêt du 5 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Paris rejeta son appel. Cet arrêt ne fut pas frappé de pourvoi en cassation.

M. Daoudi présenta ultérieurement trois autres requêtes aux fins d'annulation des arrêtés du 23 mai 2018, du 14 février 2019 et du 13 mai 2019. Le tribunal administratif de Paris les rejeta par un jugement du 28 janvier 2021. L'appel de M. Daoudi fut rejeté par la cour administrative d'appel de Paris par un arrêt du 6 avril 2023. Le pourvoi en cassation formé à l'encontre de cet arrêt est actuellement pendant devant le Conseil d'État.

Griefs, procédure et composition de la Cour

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 11 octobre 2018.

Le requérant soutient à titre principal que son assignation à résidence s'analyse, en raison de ses modalités, en une mesure privative de liberté, et dénonce une violation de l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté). À titre subsidiaire, il invoque l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation), et fait valoir en substance que le droit interne ne prévoit pas de garanties suffisantes contre l'arbitraire. Invoquant par ailleurs les articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif), il se plaint d'avoir été séparé de ses proches et critique l'équité des procédures qu'il a engagées devant le juge administratif.

La décision a été rendue par un comité de trois juges, composé de :

Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco), *présidente*,
Lado Chanturia (Géorgie),
Mattias Guyomar (France),

ainsi que de **Sophie Piquet**, *greffière adjointe de section f.f.*

Décision de la Cour

Devant la Cour, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, en faisant valoir que le requérant n'a pas mené ses recours pour excès de pouvoir jusqu'à leur terme. Le requérant soutient en premier lieu qu'un pourvoi en cassation dans le cadre du recours pour excès de pouvoir était voué à l'échec, dans la mesure où les juridictions administratives jugent de façon constante que les mesures d'assignation à résidence ne constituent pas des mesures privatives de liberté au sens de l'article 5 de la Convention et qu'elles ne pourraient parvenir à une conclusion

différente sans contredire la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, il fait valoir qu'il a satisfait à l'exigence d'épuisement en obtenant que le Conseil constitutionnel statue sur une QPC dans le cadre de l'un de ses recours et en saisissant le Conseil d'Etat du rejet de l'un de ses référés-suspension.

Selon une jurisprudence constante de la Cour, le recours pour excès de pouvoir, lorsqu'il est disponible, est en principe une voie de recours interne à épuiser. En outre, il faut en principe mener la procédure jusqu'au juge de cassation. Or, le requérant n'a pas formé de pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 5 novembre 2019. La question posée à la Cour est donc celle de savoir si une raison quelconque ou des circonstances particulières dispensaient le requérant de saisir le Conseil d'Etat d'un tel recours.

En premier lieu, la Cour constate que le contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel et le contrôle de conventionalité effectué par le juge ordinaire sont distincts. Dès lors, le seul fait que le Conseil constitutionnel ait rejeté certains griefs de constitutionnalité développés par le requérant au soutien d'une QPC ne suffit pas à le dispenser de mener la procédure de recours en annulation pour excès de pouvoir jusqu'à son terme.

En deuxième lieu, la Cour rappelle que, si l'existence d'une jurisprudence bien établie est une circonstance permettant de considérer qu'un recours est voué à l'échec, c'est au requérant qu'il revient de l'établir. Or, pour tenter de démontrer que les juridictions internes qualifient invariablement les mesures d'assignation à résidence de simples restrictions à la liberté de circulation au regard de la Convention, le requérant ne se réfère qu'à un arrêt isolé d'une juridiction d'appel. Au contraire, la Cour constate, à la lumière de la jurisprudence, que le Conseil d'Etat prend en considération la « durée » et les « modalités d'exécution » de la mesure d'assignation à résidence dont il est saisi pour déterminer si celle-ci relève du champ d'application de l'article 5 de la Convention ou de celui de l'article 2 du Protocole n° 4. Dans ces conditions, et sans préjuger de la nature de la mesure en cause, elle estime que le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'un pourvoi en cassation était de toute évidence voué à l'échec. Au demeurant, elle rappelle que le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné ne constitue pas une raison propre à justifier le non-exercice du recours en question.

En troisième lieu, la Cour note que la procédure de référé-suspension prévue à l'article L. 521-1 du Code de justice administrative est nécessairement accessoire à une requête en annulation ou en réformation et ne vise qu'à obtenir la suspension de l'exécution d'une décision administrative jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande principale. Son exercice ne dispense donc pas le requérant de mener le recours au fond jusqu'à son terme.

Dans ces conditions, la Cour estime que M. Daoudi aurait dû former un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel du 5 novembre 2019 pour satisfaire à la condition d'épuisement préalable des voies de recours internes.

Par ailleurs, si le requérant indique avoir formé un pourvoi en cassation à l'encontre de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 6 avril 2023, la Cour relève que ce recours est encore pendant. Dans la mesure où le Conseil d'Etat n'a pas encore statué sur ce pourvoi, la Cour considère que la requête est, dans cette mesure, prématurée. En conséquence, la Cour rejette la requête en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention. Elle note toutefois qu'elle pourra être ultérieurement saisie par M. Daoudi, après épuisement des voies de recours internes et s'il s'y croit fondé.

La décision 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

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.