



La Cour statue sur l'assignation à résidence de deux militants, ordonnée dans le cadre de l'état d'urgence, afin de sécuriser la COP 21

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire **Domenjoud c. France** (requêtes n°s 34749/16 et 79607/17), 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 en ce qui concerne Cédric Domenjoud, et
- à la majorité (six voix contre une) qu'il y a eu **violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation)** en ce qui concerne Joël Domenjoud.

L'affaire concerne deux mesures d'assignation à résidence prises à l'égard de deux ressortissants français, Cédric et Joël Domenjoud, sur le fondement d'une loi sur l'état d'urgence, à l'occasion de la 21^e session de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (« COP 21 »).

Pour assigner les requérants à résidence, le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur la nécessité d'assurer la sécurité de la COP 21 dans un contexte marqué, d'une part, par une grave menace terroriste et, d'autre part, par la survenue d'incidents violents lors d'autres événements majeurs organisés dans des pays voisins en 2015. Il s'est par ailleurs appuyé sur des informations portées à son attention par les services de renseignement dans des notes blanches, selon lesquelles des activistes préparaient des actions violentes en marge de ce sommet, auxquelles les deux requérants étaient susceptibles de participer.

En ce qui concerne Cédric Domenjoud, la Cour relève que, en dépit du caractère contraignant de ses modalités, la mesure reposait sur des motifs pertinents et suffisants et qu'elle était fondée sur des éléments concrets tirés du comportement et des antécédents du requérant traduisant un risque sérieux de participation à des débordements d'une particulière violence. La mesure prise à son encontre n'était donc pas disproportionnée aux buts poursuivis (la préservation de la sécurité nationale et de la sécurité publique et le maintien de l'ordre public). La Cour juge en outre que le contrôle juridictionnel de la mesure a été entouré de garanties procédurales suffisantes, particulièrement en ce qui concerne la prise en considération des notes blanches produites par le ministre.

En ce qui concerne Joël Domenjoud, la Cour relève que rien n'indique que le requérant ait personnellement envisagé de participer à des actions violentes ou de concourir à leur organisation. Il n'est pas non plus établi qu'il encourageait ou même qu'il soutenait un tel mode d'action. Aucun élément concret ne vient étayer l'assertion des services de renseignement selon laquelle l'intéressé serait un militant violent. Il n'apparaît donc pas que la mesure préventive prise à son encontre résulte d'une évaluation individuelle et circonstanciée de son comportement ou de ses actes, permettant d'établir qu'il risquait de contribuer aux débordements que craignaient les autorités internes. La Cour considère en outre que le contrôle juridictionnel de la mesure prise à l'encontre du requérant n'a pas été entouré de garanties procédurales suffisantes. Elle juge enfin que la mesure

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>.

prise à son égard n'est pas couverte par la dérogation notifiée par la France au Conseil de l'Europe sur le fondement de l'article 15 de la Convention.

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

Principaux faits

Dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015, des attentats terroristes furent perpétrés à Saint-Denis et à Paris. Le 14 novembre 2015, le président de la République déclara l'état d'urgence en application de la loi du 3 avril 1955.

Les dispositions prises pour accueillir la 21^e session de la COP 21 furent toutefois maintenues et celle-ci se tint au Bourget et à Paris du 30 novembre au 12 décembre 2015. Afin d'assurer la sécurité de ce sommet, diverses mesures préventives furent prises.

À ce titre, le ministre de l'Intérieur assigna Cédric et Joël Domenjoud (deux ressortissants français, nés en 1985 et 1982) à résidence sur le territoire de leurs communes respectives (à l'époque des faits, les deux frères résidaient respectivement à Ivry-sur-Seine et à Malakoff). La mesure dura 16 jours (du 26 novembre au 12 décembre 2015) et fut assortie de l'obligation de se présenter trois fois par jour dans un commissariat de police et d'une astreinte à domicile entre 20 heures et 6 heures.

Dans ses arrêtés, fondés sur l'article 6 de la loi sur l'état d'urgence du 3 avril 1955, le ministre indiquait craindre de violents débordements de la part d'activistes regroupés en *black bloc*, à l'image de ceux qui étaient survenus à l'occasion de l'inauguration de la Banque centrale européenne à Francfort en mars 2015 et de l'exposition universelle de Milan en mai 2015. Il relevait ensuite que les requérants faisaient partie des « principaux *leaders* de la mouvance contestataire radicale » d'ultra-gauche en région parisienne et que tous deux avaient été impliqués par le passé dans des « actions revendicatives violentes ». Il estimait enfin qu'ils étaient susceptibles de participer, durant la COP 21, à de très violentes actions de contestation.

Le 27 novembre 2015, les requérants demandèrent tous deux la suspension de l'exécution de leur assignation à résidence en référé-liberté. Leurs recours furent rejetés par les tribunaux administratifs compétents.

Cédric Domenjoud fit appel devant le Conseil d'État qui, le 11 décembre 2015, décida de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 au Conseil constitutionnel et refusa d'ordonner des mesures de sauvegarde. Le 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel jugea les neuf premiers alinéas dudit article conformes à la Constitution. Le 20 janvier 2016, le Conseil d'État considéra qu'il n'y avait plus lieu de statuer, l'arrêté du ministre ayant épuisé ses effets depuis le 12 décembre 2015. Cédric Domenjoud n'introduisit pas de recours au fond devant les juridictions administratives.

Joël Domenjoud introduisit un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État qui, le 11 décembre 2015, annula l'ordonnance du juge des référés, en estimant que l'appréciation de la condition d'urgence effectuée par celui-ci était erronée. Le Conseil d'État rejeta toutefois la demande en suspension du requérant, estimant que le ministre n'avait pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et de venir en l'assignant à résidence.

Par la suite, Joël Domenjoud introduisit un recours en annulation de l'arrêté du ministre pour excès de pouvoir, contestant l'exactitude des notes blanches produites à son encontre et faisant valoir qu'aucun élément ne venait établir qu'il avait déjà eu recours à la violence dans le cadre de son action militante. Le tribunal administratif rejeta sa demande. En appel, le requérant produisit six attestations de particuliers tendant à démontrer le caractère pacifique de son engagement politique. Son appel fut rejeté. Enfin, le Conseil d'État déclara son pourvoi non admis.

Griefs

Invoquant en particulier l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) ainsi que l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation) à la Convention, les requérants se plaignent de leur assignation à résidence. Ils estiment en outre que ces mesures ne sont pas couvertes par l'article 15 de la Convention (dérogation en cas d'état d'urgence).

Procédure et composition de la Cour

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 10 juin 2016 et le 17 novembre 2017.

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

Georges Ravarani (Luxembourg), *président*,
Lado Chanturia (Géorgie),
Mārtiņš Mits (Lettonie),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
María Elósegui (Espagne),
Kateřina Šimáčková (République tchèque), et
Jean-Marie Delarue (France), *juge ad hoc*,

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

Décision de la Cour

Article 5

La Cour relève que la mesure critiquée n'a pas privé les requérants de la possibilité de mener une vie sociale et d'entretenir des relations avec l'extérieur. Elle note que Cédric Domenjoud a été assigné à résidence dans un lieu accueillant d'autres opposants à la COP 21, tandis que Joël Domenjoud a pu quotidiennement donner des entretiens à la presse et accueillir des « cafés anti-COP 21 » dans une bibliothèque associative. En outre, la circonstance que la mesure a été assortie d'une astreinte à domicile nocturne ne suffit pas à la considérer, par nature, comme une privation de liberté. Enfin, les requérants ont eu la possibilité de solliciter des sauf-conduits afin de pouvoir quitter temporairement leur lieu d'assignation à résidence. Compte tenu de la durée de la mesure, de ses effets et de ses modalités d'exécution combinées, la Cour considère qu'elle doit être regardée comme une simple restriction de liberté. Le grief tiré de l'article 5 de la Convention est donc rejeté.

Article 2 du Protocole n° 4

La Cour estime que la restriction à la liberté de circulation des requérants poursuivait des buts légitimes, à savoir la préservation de la sécurité nationale et de la sécurité publique ainsi que le maintien de l'ordre public.

Elle constate aussi que la base légale des mesures litigieuses était prévisible. Elle estime en particulier que la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence encadre suffisamment le pouvoir d'appréciation conféré à l'exécutif, sous réserve que les garanties contre les abus prévues par le droit interne soient effectivement mises en œuvre. Dans ces conditions, elle juge que le lien entre le but poursuivi lors de la déclaration de l'état d'urgence et la justification des mesures prises sur son fondement peut être indirect, s'il est suffisamment fort pour prévenir les abus.

Elle relève ensuite que les mesures litigieuses visaient principalement à prévenir des heurts avec les forces de l'ordre et la commission de dégradations dans le cadre de la sécurisation d'un sommet international et qu'elles ne présentaient pas de lien direct avec la lutte contre le terrorisme. C'est

donc à l'aune du risque de débordements violents identifié par les autorités internes qu'elle exerce son contrôle de proportionnalité.

En ce qui concerne Cédric Domenjoud

La Cour constate que les notes blanches produites par le ministre de l'Intérieur devant les juridictions saisies par le requérant relataient de façon détaillée les actes et comportements qui lui étaient concrètement reprochés. Bien qu'il ait eu la possibilité de demander des éclaircissements, le requérant n'a pas invité les juridictions internes à faire usage de leurs pouvoirs d'instruction. En outre, il s'est borné à de simples dénégations devant le juge des référés, sans chercher à établir l'inexactitude des faits relatés. Enfin, il n'a pas introduit de recours au fond. Dans ces conditions, la Cour estime que le contrôle juridictionnel de l'assignation à résidence prise à son encontre a été entouré de garanties procédurales suffisantes.

En ce qui concerne l'appréciation du risque, la Cour note que le requérant avait animé ou a participé à six réunions destinées à préparer des actions en marge de la COP 21 entre le 5 septembre et le 26 octobre 2015, lesquelles s'étaient tenues en présence de militants de la mouvance contestataire radicale connus pour leur violence et leur particulière détermination. Au nombre des projets envisagés, figuraient notamment des blocages de cortèges officiels et des « actions plus violentes », mais non déterminées, à l'encontre de sites institutionnels ou d'entreprises sponsorisant le sommet. Une note adressée au Conseil d'État le 9 décembre 2015 précisait en outre que l'intéressé avait ouvert un squat à Ivry-sur-Seine en mars 2015 afin d'y loger des opposants au sommet, et qu'il avait annoncé, lors d'une réunion qui s'était tenue le 1^{er} octobre 2015, qu'il projetait de se faire embaucher par un prestataire de services afin de pouvoir pénétrer sur le site de la conférence climatique. Enfin, elle note que le requérant avait déjà été condamné pour des faits de dégradations. Dans ces conditions, elle estime que les autorités internes ont légitimement pu considérer, au vu du comportement et des antécédents du requérant, qu'il existait un risque sérieux que celui-ci s'associe à des actions violentes à l'occasion de la COP 21.

La Cour observe en outre que la mesure a été ordonnée quelques jours après les attentats du 13 novembre 2015, à une date où la protection de la population constituait sans nul doute un besoin impérieux, et où les grands rassemblements étaient alors particulièrement exposés à la menace terroriste. Dans ces circonstances très particulières, elle estime que la mesure présentait un lien suffisant avec le cadre de l'état d'urgence. Par ailleurs, en dépit du caractère contraignant de ses modalités, la mesure a été relativement brève et a pris fin en même temps que le sommet. Enfin, elle reposait sur des motifs pertinents et suffisants, et elle était fondée sur des éléments concrets tirés du comportement et des antécédents du requérant traduisant un risque sérieux de participation à des débordements d'une particulière violence. Par conséquent, elle juge que la mesure prise à l'encontre de Cédric Domenjoud n'était pas disproportionnée aux buts poursuivis. **Il n'y a donc pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à son égard.**

En ce qui concerne Joël Domenjoud

La Cour constate que ni la motivation de l'arrêté, ni les notes blanches produites devant les juridictions internes ne détaillent les actes ou les comportements sur lesquels le ministre de l'Intérieur s'est fondé pour le considérer comme un manifestant susceptible de s'associer à des actions violentes. Or, ces éléments factuels sont les seuls que l'administration a produits devant les juridictions internes. Un tel défaut d'information appelle des garanties compensatoires solides. Au vu de la procédure dans son ensemble, la Cour considère que les lacunes de l'information reçue par le requérant sur les éléments concrets susceptibles de justifier la mesure prise à son encontre n'ont pas été compensées de manière à préserver la substance même de ses droits procéduraux.

Concernant l'appréciation du risque et la proportionnalité de la mesure, la Cour rappelle qu'une mesure préventive doit viser à empêcher la réalisation d'un risque concret et répondre à un besoin social impérieux. À cet égard, il résulte des notes blanches que Joël Domenjoud a participé à

plusieurs réunions visant à préparer des actions revendicatives à l'occasion de la COP 21. Or, s'il est établi qu'il a été en contact avec des activistes, ceux-ci ne constituaient pas le seul public de ces réunions et rien, dans les documents produits devant la Cour, n'indique que le requérant ait personnellement envisagé de participer à des actions violentes ou de concourir à leur organisation. Il n'est pas non plus établi qu'il encourageait ou même qu'il soutenait un tel mode d'action. En outre, aucun élément concret ne vient étayer l'assertion des services de renseignement selon laquelle l'intéressé serait un militant violent. S'agissant des antécédents du requérant, celui-ci indique, sans être démenti, qu'il n'a jamais été condamné pénalement. Par conséquent, il n'apparaît pas que la mesure préventive prise à son encontre résulte d'une évaluation individuelle et circonstanciée de son comportement ou de ses actes, permettant d'établir qu'il risquait de contribuer aux débordements que craignaient les autorités internes. La Cour estime que la radicalité de ses convictions politiques ne suffit pas, en l'espèce, à matérialiser un tel risque et rappelle que l'existence d'un lien de parenté avec une personne susceptible de commettre des infractions ne suffit pas à justifier une mesure de prévention.

En conséquence, et malgré la marge d'appréciation dont disposaient les autorités internes, la Cour ne peut considérer que l'assignation à résidence prise à l'encontre de Joël Domenjoud était « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 2 du Protocole n° 4. Elle estime que cette mesure ne remplit pas pleinement les exigences substantielles et procédurales de l'article 2 du Protocole n° 4.

Article 15

La Cour examine ensuite si la mesure prise à l'encontre de Joël Domenjoud est susceptible d'être couverte par le droit de dérogation prévu à l'article 15 de la Convention, la France ayant notifié son exercice le 24 novembre 2015 en indiquant avoir adopté différentes mesures « pour empêcher la perpétration de nouveaux attentats terroristes ».

Elle estime d'abord qu'à la date des faits, un « danger public » menaçait bien « la vie de la nation ». Elle juge en outre que les prescriptions formelles de l'article 15 § 3 ont été respectées. Toutefois, la Cour estime qu'il n'est pas établi que l'assignation à résidence de Joël Domenjoud s'inscrivait dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et qu'elle était « strictement exigée par la situation » au sens de l'article 15. La Cour considère donc qu'elle n'est pas couverte par la dérogation française. **Il y a donc eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention dans le chef de Joël Domenjoud.**

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la France doit verser à Joël Domenjoud 1 500 euros (EUR) pour dommage moral et 10 000 EUR pour frais et dépens.

Opinion séparée

La juge Mourou-Vikström a exprimé une opinion dissidente dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

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 demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

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

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

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

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.