

CABINET D'AVOCATS
SELARL MINIER-MAUGENDRE
et ASSOCIEES
Tour de Rosny 2
93118 ROSNY SOUS BOIS CEDEX
Tél : 01 48 94 34 21
Fax : 01 48 94 00 07
Toque Palais Bobigny 195

**A Mesdames et Messieurs les Président et
Conseillers**

**de la Cour administrative d'appel de
PARIS**

Mémoire en Intervention volontaire

POUR : LE GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s), Association constituée selon la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est à Paris 11^{ème}, 3 villa Marcès, Représentée par sa présidente en exercice, Vanina ROCHICCIOLI, domiciliée au dit siège;

Ayant pour Avocat, la SELARL MINIER MAUGENDRE & ASSOCIEES Demeurant : Tour de Rosny 2, 93118 ROSNY sous BOIS CEDEX, Vestiaire P.B.195, Téléphone : 01.48.94.34.21, Télécopie : 01.48.94.00.07, adresse électronique : stephane.maugendre@minier-maugendre.fr, intervenant par le ministère de Stéphane MAUGENDRE, Avocat au Barreau de la Seine Saint Denis.

PLAISE À LA COUR

Comme il l'a fait devant le tribunal et devant le Conseil constitutionnel, le Gisti entend intervenir volontairement au soutien de la requête de **M. Kamel DAUDI** dirigée contre un jugement du tribunal administratif de Paris n° 1621017/1704938/4-2 du 13 avril 2018 rejetant son recours en annulation dirigé contre l'arrêté de M. le Ministre de l'intérieur du 24 novembre 2016 et celui du 30 janvier 2017 qui l'a modifié.

I. Sur l'intérêt du GISTI à intervenir volontairement à la procédure.

La situation subie par le requérant par l'effet de la décision attaquée - prise sur le fondement des dispositions de l'article L 561-1 – 5° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) et renouvelant une assignation à résidence qui perdure depuis plus de dix années - est révélatrice de la grave anomalie que ces dispositions recèlent au regard des principes d'un État de droit : elles permettent en effet de porter atteinte, pour une durée indéterminée et, partant, illimitée, à la liberté d'aller et de venir des étrangers qui en font l'objet ainsi qu'à leur vie privée et familiale et ce, sans contrôle de l'autorité judiciaire.

L'intérêt du Gisti pour intervenir dans la présente instance n'a pas été dénié par le tribunal. Au demeurant, il ne fait aucun doute. Le Gisti s'est en effet donné pour objet (article 1^{er} des statuts en PJ) :

« - de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;

- d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;
- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;
- de promouvoir la liberté de circulation ».

Le requérant soutenant notamment, ~~d'une part~~, que l'application qui lui est faite des dispositions de l'article L.561-1 du CESEDA méconnaît les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention) ~~et, d'autre part, que ces dispositions méconnaissent les droits et libertés garantis par la Constitution~~, le Gisti a manifestement intérêt à intervenir à l'appui d'un recours qui tend à faire reconnaître et respecter les droits des étrangers susceptibles d'être visés par ces dispositions.

II. Au fond.

1. La disposition en cause.

La décision attaquée a été prise sur le fondement des dispositions de l'article L 561-1 du Ceseda, qui disposait, dans sa rédaction alors en vigueur :

« Lorsque l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, l'autorité administrative peut, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, l'autoriser à se maintenir provisoirement sur le territoire français en l'assignant à résidence, dans les cas suivants : (...) 5° Si l'étranger doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal ; (...)

La décision d'assignation à résidence est motivée. Elle peut être prise pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois dans la même limite de durée, par une décision également motivée. Par exception, ~~dans le cas prévu au 4° du présent article~~, elle peut être renouvelée tant que l'interdiction de retour ou l'interdiction de circulation sur le territoire français demeure exécutoire. La ~~durée de six mois ne s'applique ni aux cas mentionnés au 5° du présent article, ni à ceux mentionnés aux articles L. 523-3 à L. 523-5 du présent code.~~

L'étranger ~~astreint à résider dans les lieux qui lui sont fixés par l'autorité administrative~~ doit se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie. Il doit également se présenter, lorsque l'autorité administrative le lui demande, aux autorités consulaires, en vue de la délivrance d'un document de voyage. L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire prononcés en tout point du territoire de la République peut, quel que soit l'endroit où il se trouve, être astreint à résider dans des lieux choisis par l'autorité ~~administrative dans l'ensemble du territoire de la République~~. L'autorité administrative peut prescrire à l'étranger la remise de son passeport ou de tout document justificatif de son identité dans les conditions prévues à l'article L. 611-2. Si l'étranger présente ~~une~~ menace d'une ~~particulière~~ gravité pour l'ordre public, l'autorité administrative peut le faire conduire par les services de police ou de gendarmerie jusqu'aux lieux d'assignation. »

Il résulte de cette disposition, ainsi que le confirme l'application qui en est faite à l'égard du requérant, que l'assignation à résidence imposée sur ce fondement à l'étranger qui doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal peut durer se prolonger « jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation » de quitter le territoire, de sorte que cette mesure peut produire ses effets privatifs ou restrictifs de liberté pendant une durée illimitée. ÷

Il résulte également de ces dispositions que, outre les étrangers qui, tel le requérant, font l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire prévue au deuxième alinéa de

l'article 131-30 du code pénal, sont également susceptibles de subir les effets manifestement excessifs de ces dispositions ceux qui, faisant l'objet d'une mesure d'expulsion, se trouvent dans l'une ou l'autre des situations visées aux articles L 523-3 à L 523-5 du Ceseda.

C'est en considération des effets attentatoires aux droits des étrangers auxquels ces dispositions sont susceptibles de s'appliquer que le Gisti ~~s'associe au~~ intervient à l'appui du recours du requérant dirigé contre la décision du Ministre qui l'assigne à résidence sur leur fondement et ordonne son transfert de sa commune de résidence à l'hôtel de la Gare puis au Couett'hôtel à Saint Jean-D'Angély.

L'association intervenante s'associe aux moyens par lesquels le requérant soutient que cette décision est manifestement illégale en ce qu'elle est prise sur le fondement de dispositions :

~~— qui ont été déclarées contraires à la Constitution,~~

- qui sont manifestement incompatibles avec les dispositions de l'article 2 du protocole n° 4 ~~de~~ à la Convention européenne des droits de l'homme ;-
- dont l'application au cas d'espèce révèle la violation de l'article 5 de la Convention, l'assignation à résidence devant être qualifiée de privation de liberté au regard des modalités dont l'administration l'a assortie ;
- dont l'application au cas d'espèce entraîne la violation de l'article 8 de la Convention, le Gisti renvoyant sur ce point au mémoire déposé pour M. Daoudi.

~~2. Sur l'inconstitutionnalité de la disposition sur le fondement de laquelle la décision attaquée a été prise.~~

~~Par décision du 1er décembre 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la constitution les mots « au 5° du présent article » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de la loi 2016-274 du 7 mars 2016, confirmant ainsi le bien fondé du moyen d'inconstitutionnalité articulé par Monsieur Daoudi.~~

~~La censure de ces dispositions législatives prive nécessairement de tout fondement la décision d'assignation à résidence objet du recours en annulation dont le tribunal est aujourd'hui saisi dès lors que cette décision a précisément été prise sur le fondement des dispositions censurées.~~

~~Quoi que la date de l'abrogation de ces dispositions ait été reportée, il n'en demeure pas moins que leur inconstitutionnalité, constatée par le conseil, produit ses effets quant à la décision contestée, prise sous l'empire du texte censuré.~~

~~L'annulation de la décision du Ministre de l'intérieur du 24 novembre 2016 modifiée ultérieurement par l'arrêté du 30 janvier 2017 s'impose donc de ce premier chef.~~

2. L'article L. 561-1 du Ceseda est incompatible avec les dispositions de l'article 2 du protocole n° 4 à la Convention.

L'inconventionnalité de la disposition sur le fondement de laquelle la décision d'assignation à résidence a été prise se déduit de son incompatibilité avec celles de l'article 2 du protocole n° 4 de la Convention.

Aux termes de l'article 2 du protocole n° 4 ~~de~~ à la Convention :

« 1 Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2 Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3 L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4 Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

Il est soutenu que l'article L.561-1 du Ceseda, est « *manifestement incompatible* » avec ces dispositions.

Cette incompatibilité est triple : en raison de l'absence de limite dans le temps de la mesure restrictive de liberté (a), en raison de l'absence d'intervention d'un juge (b) et en raison du manque de prévisibilité de la loi (c).

a) La durée de l'assignation à résidence ne peut être illimitée

Aux termes de l'article L.561-1 du Ceseda, l'assignation à résidence « *peut être prise pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois dans la même limite de durée, par une décision également motivée.* »

La durée maximale de l'assignation à résidence est donc de **12 mois**.

L'article L.561-1 ajoute deux exceptions à cette règle : « *Par exception, dans le cas prévu au 4° du présent article, elle peut être renouvelée tant que l'interdiction de retour ou l'interdiction de circulation sur le territoire français demeure exécutoire.* » Ces interdictions de retour ou de circulation sont cependant limitées à **trois ans**. Enfin, l'article L.561-1 du Ceseda précise que « *la durée de six mois ne s'applique ni aux cas mentionnés au 5° du présent article, ni à ceux mentionnés aux articles L. 523-3 à L. 523-5 du présent code* ».

Il faut comprendre de cette dernière disposition que les personnes sous le coup d'une interdiction définitive du territoire peuvent être assignées à résidence de manière définitive **sans limitation de durée**, ce qui est le cas du requérant.

Or, une atteinte à la liberté de circulation ne peut être perpétuelle et illimitée dans le temps, sauf à méconnaître les dispositions de l'article 2 du protocole n° 4 de la Convention. Cet article, qui consacre la liberté de circulation et la liberté de choisir librement sa résidence impose aux États de « *ménager un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits de l'individu* » (CEDH, Baumann c. France, n° 33592/96 par. 61).

De manière plus claire, la Cour a jugé que les atteintes à la liberté de circulation ne peuvent être illimitées dans le temps. Selon la Cour, ces atteintes « *ne se justifient qu'aussi longtemps qu'elles tendent effectivement à la réalisation de l'objectif qu'elles sont censées poursuivre* (voir, mutatis mutandis, Napijalo c. Croatie, no 66485/01,

§§ 78-82, 13 novembre 2003, et Gochev c. Bulgarie, no 34383/03, § 49, 26 novembre 2009). Par ailleurs, « *fût-elle justifiée au départ, une mesure restreignant la liberté de circulation d'une personne peut devenir disproportionnée et violer les droits de cette personne **si elle se prolonge automatiquement pendant longtemps*** (Luordo c. Italie, no 32190/96, § 96, CEDH 2003-IX, Riener précité, § 121, et Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie, no 41463/02, § 35, 31 octobre 2006).

De même, la Cour a estimé que le maintien d'une interdiction de quitter le territoire bulgare pendant **cinq ans et trois mois** à l'égard d'une personne ne faisant pas l'objet de poursuite pénale caractérise **une violation de la liberté de circulation**, cette durée étant excessive (Cour EDH, 4e Sect. 7 juin 2011, [Prescher c. Bulgarie](#), Req. n° 6767/04 – Uniquement en anglais).

Il se déduit nécessairement de cette jurisprudence de la Cour que les atteintes à la liberté de circulation ne peuvent revêtir un caractère illimité et perpétuel.

La législation française, qui permet d'assigner à résidence une personne sans limite dans le temps est donc incompatible avec les exigences de la Convention.

b) L'assignation à résidence doit être périodiquement examinée par un juge, ou à tout le moins par l'administration

S'agissant des mesures d'assignation à résidence, la Cour considère « *que lorsque sont en cause des mesures dont la justification repose sur une condition propre à l'intéressé qui, comme la dangerosité sociale due à des troubles psychiatriques, est susceptible de se modifier dans le temps, **il incombe à l'Etat de procéder à des contrôles périodiques quant à la persistance des raisons justifiant toute restriction aux droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4.*** La fréquence de pareils contrôles, d'ailleurs prévus par la Loi italienne dépend de la nature des restrictions en cause et des circonstances particulière de chaque affaire. (CEDH, Villa c. Italie n° 19675/06 §48).

Au cas d'espèce, les motifs de l'assignation sont bien liés à la personne de M. DAOUDI puisque les restrictions à ses déplacements seraient en lien avec sa dangerosité supposée.

Pourtant, la loi française, dans sa rédaction en vigueur à la date à laquelle la décision d'assignation à résidence attaquée a été prise, ne prévoyait aucun « **contrôle périodique** » de la mesure d'assignation à résidence, alors que la Convention exige un tel contrôle. Le Conseil constitutionnel a du reste lui-même reconnu le problème posé par cette disposition au regard de la protection des libertés puisque, dans sa décision du 1er décembre 2017, il a déclaré la disposition législative incompatible avec la constitution, obligeant le législateur, par la loi du 20 mars 2018, à prévoir l'obligation de reconsidérer la mesure tous les cinq ans. Cette position vient ainsi au soutien du moyen tiré de l'inconventionnalité de la mesure contestée.

Dans l'affaire mentionnée ci-dessus, la Cour a jugé qu'un intervalle de **quatre mois** entre l'audience devant le juge et la levée effective de la liberté surveillée n'est pas justifié » et contraire à l'article 2 du protocole n° 4 (CEDH, Villa c. Italie n° 19675/06).

L'article L561-1 du CESEDA dans sa rédaction applicable à l'espèce ne prévoyait **aucun contrôle périodique** de l'assignation à résidence, ni par l'administration, ni par un juge indépendant et impartial. A titre de comparaison, l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 oblige l'administration à procéder à un réexamen de la situation de la personne

assignée à résidence à chaque renouvellement de l'état d'urgence et indique in fine que « l'autorité administrative peut, à tout moment, mettre fin à l'assignation à résidence ou diminuer les obligations qui en découlent en application des dispositions du présent article ».

Tel n'est pas le cas avec l'assignation à résidence de l'article L.561-1 du CESEDA qui n'imposait à l'époque à l'administration aucune obligation de réexamen périodique et automatique de la mesure d'assignation.

c) L'article L.561-1 du Ceseda méconnaît le principe de « prévisibilité » de la loi et n'offre aucune garantie adéquate contre les divers abus possibles.

Dans son ~~très récent~~ arrêt de Grande Chambre du 23 février 2017, la Cour s'est prononcée sur la conformité à la Convention de la loi italienne n° 1423/1956 laquelle permet d'assigner à résidence des personnes dont le comportement caractériserait une menace à l'ordre public. (CEDH, req. n° 43395/09, Tommaso c/ Italie).

Elle a rappelé que les atteintes à la liberté de circulation doivent être « prévues par la loi » et que l'une des exigences découlant de cette expression est la « prévisibilité » de la loi (§ 106 et 107 de l'arrêt). En d'autres termes, la personne sous le coup d'une mesure attentatoire à sa liberté de circulation « doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé ». La Cour « rappelle qu'une norme est prévisible lorsqu'elle offre une certaine garantie contre des atteintes arbitraires de la puissance publique (Centro Europa 7 S.r.l et Si Stefano c/ Italie n° 38433/09) » et qu'une loi conférant un pouvoir d'appréciation doit en fixer la portée, bien que le détail des normes et des procédures à observer n'ait pas besoin de figurer dans la législation elle-même » (§ 109 de l'arrêt).

Dans cette affaire Tommaso c/ Italie, la Cour a jugé que la loi italienne ne répondait pas à la condition de prévisibilité en ce qu'elle n'indiquait pas avec « assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice » du pouvoir d'assigner à résidence une personne. Plus précisément, la Cour a estimé que la Loi en cause ne prévoyait pas de manière suffisamment détaillée quels comportements étaient à considérer comme socialement dangereux pour permettre une mesure de surveillance aussi spéciale que l'assignation à résidence.

M. DAOUDI soutient à juste titre que les dispositions de l'article L561-1 du Ceseda sont également libellées en des termes vagues et excessivement généraux qui ne permettent pas de remplir la condition de « prévisibilité » de la loi exigé par la Convention. En effet :

- l'article L. 561-1 ne définit pas avec assez de précisions la notion « d'impossibilité de quitter le territoire » et surtout celle de « perspective raisonnable d'éloignement » : cette formulation extrêmement vague n'offre aucune garantie contre l'arbitraire et un maintien perpétuel de la mesure d'assignation à résidence ;
- mais surtout, l'article L.561-1 du Ceseda permet au Ministre de déplacer une personne assignée à résidence de manière discrétionnaire, sans même devoir justifier d'un critère en lien avec le maintien de l'ordre public ;

Pour toutes ces raisons, la disposition législative litigieuse est incompatible avec les dispositions de la convention.

d) Sur la motivation du jugement attaquée

Pour écarter le grief tiré de ce que les dispositions de l'article L 561-1 fondant la mesure d'assignation à résidence attaquée seraient incompatibles avec les dispositions de l'article 2 du protocole 4 à la Convention le tribunal a considéré "qu'à la date des décisions attaquées, le requérant ne se trouvait pas, s'agissant de la régularité de son séjour en France, dans une situation lui permettant de se prévaloir des stipulations précitées".

Cette motivation est frontalement contredite par la lettre même de l'article L 561-1 aux termes duquel "Lorsque l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, l'autorité administrative peut, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, l'autoriser à se maintenir provisoirement sur le territoire français en l'assignant à résidence ...".

Il résulte de ce texte qu'une décision d'assignation à résidence prise sur ce fondement emporte mécaniquement autorisation de se maintenir sur le territoire. Cette autorisation constitue même, si la syntaxe et les mots ont un sens, le support nécessaire de la décision d'assignation à résidence ("l'autorité administrative peut ... l'autoriser à se maintenir ... en l'assignant à résidence").

Conscient de cet obstacle, le tribunal parvient pourtant à la conclusion que M. DAOUDI serait néanmoins en situation de séjour irrégulier au sens de l'article 2 du protocole 4 à la Convention mais ce, au prix de contorsions aussi surprenantes que peu convaincantes.

Il relève tout d'abord que M. DAOUDI est dépourvu de titre de séjour ou d'autorisation provisoire de séjour. Si le constat est formellement exact, on observera que cette situation ne résulte que de la pratique de l'administration qui, éludant les termes de l'article L 561-1, prend de *plano* des décisions d'assignation à résidence sans prendre le soin de délivrer concomitamment les autorisations provisoires de séjour qui attestent la régularité du séjour. Cette pratique ne peut évidemment venir au soutien d'un argumentaire tendant à caractériser l'irrégularité de son séjour.

Conscient de la faiblesse de l'argument tiré de l'absence de titre, le tribunal admet alors qu'il résulte des termes de l'article L 561-1 du Ceseda qu'une assignation à résidence entraîne autorisation de se maintenir provisoirement sur le territoire. Mais constatant alors "qu'une telle autorisation ne peut, par nature, permettre à l'intéressé de circuler et de choisir librement sa résidence en France", il en déduit qu'elle "ne saurait constituer une décision de portée équivalente, au regard de la liberté de circuler, aux documents relatifs à la régularité du séjour mentionnés aux articles L 311-1 et L 311-4" du Ceseda".

A tous égards le raisonnement est erroné :

- En suggérant que la régularité du séjour au sens de l'article 2 du protocole 4 imposerait d'être en possession d'un titre de séjour incluant le droit de circuler et de choisir librement sa résidence, ce raisonnement aboutit tout d'abord à soumettre le bénéficiaire d'un engagement international à des conditions particulières, propres au droit interne, qu'il n'édicte pas.
- En l'espèce, ces restrictions apparaissent d'autant plus injustifiées qu'elles procèdent d'une dénaturation des termes mêmes de l'article 2 du protocole 4 : en énonçant que

« Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence », cette disposition fait du droit de circuler et de choisir sa résidence la conséquence et non la condition de la régularité du séjour ; les restrictions à ces droits résultant de l'assignation à résidence apparaissent dès lors sans effet aucun sur la régularité du séjour ;

- En tout état de cause, le droit de séjourner sur le territoire national ne saurait être subordonné au droit de circuler ou de choisir sa résidence ; chacun de ces droits a un objet distinct et si le droit de séjourner conditionne évidemment l'exercice des deux autres, l'inverse ne s'en évince pas pour autant : la privation du droit de circuler ou de choisir sa résidence n'empêche nullement l'exercice du droit de séjourner.

- Bien plus, les articles L 311-1 et L 311-4 du Ceseda auxquels le tribunal a cru pouvoir se référer ne font ni explicitement ni même implicitement référence aux droits de circuler ou de choisir sa résidence comme critères du droit au séjour justifiant la délivrance d'un titre.

Le tribunal s'est donc fourvoyé en déniant à M. DAOUDI la régularité de son séjour au motif que l'administration l'a privé du droit de circuler librement et de choisir le lieu de sa résidence.

On observera, au demeurant, que si la privation de ces droits reste sans effets sur le droit au séjour de M. Daoudi, fût-il provisoire, elle contribue en revanche à caractériser une privation de liberté prohibée par l'article 5-1 de la Convention.

3. La décision d'assignation à résidence, prise sur le fondement de la disposition en cause, méconnaît les dispositions de l'article 5-1 de la CEDH

Aux termes de l'article 5-1 de la Convention :

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;

b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;

d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

Comme le requérant, l'association intervenante soutient que dans le cas de l'espèce, le Ministre porte une atteinte grave et manifeste à son droit à la liberté tel que protégé par les dispositions ci-dessus. Elle estime que la mesure d'assignation à résidence dont il est l'objet s'analyse dans les faits en une mesure privative de liberté (a) et que celle-ci n'entre dans aucun des six cas où une telle privation de liberté est autorisée par la Convention (b).

a) Sur l'existence en fait d'une privation de liberté prohibée par la Convention.

Le requérant soutient à juste titre que depuis le 27 novembre 2016, il subit non pas de simples restrictions à sa liberté de circulation mais une véritable privation de liberté. Selon la Cour EDH, « Pour déterminer si un individu se trouve « privé de liberté » au sens de l'article 5, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée » (CEDH, arrêt Engel et autres du 8 juin 1976, série A n° 22, p.24 §§ 58-59 ; voir également : CEDH, arrêt Villa c/ Italie § 41, préc.).

Au cas d'espèce, la situation de fait de M. DAOUDI sera examinée à l'aune des quatre critères d'appréciation fixés par la Cour : le « genre » de la mesure, les modalités d'exécution, sa durée et ses effets.

Concernant le « genre » ou la qualification de la mesure :

~~Mieux encore :~~

« Entre privation et restriction de liberté, il n'y a ~~pourant [...]~~ qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. Le classement dans l'une ou l'autre de ces catégories se révèle parfois ardu car dans certains cas marginaux il s'agit d'une pure affaire d'appréciation, mais la Cour ne serait éluder un choix dont dépendent l'applicabilité de l'article 5 » (CEDH plénière arrêt Guzzardi c/ Italie du 6 novembre 1980 n° 7367/76 § 93).

S'agissant d'une mesure de « surveillance spéciale avec assignation à résidence » prise dans le but de prévenir un trouble à l'ordre public, la Cour a jugé qu'une telle mesure est bien susceptible de méconnaître les dispositions de l'article 5 (CEDH, Ass. plénière arrêt Guzzardi c/ Italie du 6 novembre 1980 n° 7367/76).

Dans cette affaire, M. Guzzardi avait été transféré de son domicile situé à Palerme pour être assigné à résidence sur une partie de l'île de l'Ansinara. Installé dans un bâtiment du hameau de Cala Reale, M. Guzzardi avait interdiction de sortir de sa résidence de 22h à 7h ; il devait en outre se présenter deux fois par jour aux autorités de police et s'il était libre de circuler sur l'île, il était tenu de solliciter un sauf conduit pour la quitter et se rendre à son domicile en Sardaigne. Ces interdictions étaient édictées sous peine d'emprisonnement.

En pareille circonstance, la Cour a jugé : « aucun de ces éléments ne permet sans doute de parler de « privation de liberté » si on le considère isolément, mais accumulés et combinés, ils soulèvent un problème sérieux de qualification au regard de l'article 5. (Arrêt préc. § 95). « Tout bien pesé, la Cour estime que le cas d'espèce se range dans la catégorie des privations de liberté » (Arrêt préc. § 95).

~~Au cas d'espèce, la situation de fait de M. DAOUDI sera examinée à l'aune des quatre critères d'appréciation fixés par la Cour : le « genre » de la mesure, les modalités d'exécution, sa durée et ses effets.~~

~~Concernant le « genre » ou la qualification de la mesure :~~

~~Certes, le Conseil constitutionnel a jugé que l'assignation à résidence de courte durée prévue à l'article L. 561-2 du Ceseda ne s'analyse pas en une « mesure privative de liberté » (CC n° 2011-631 DC du 9 juin 2011) tout comme celle de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 (Décision n°2015-527 QPC du 22 décembre 2015). Toutefois, ces deux mesures ne sont pas comparables à celle en litige : la première est d'une durée de 45 jours et ne permet pas d'imposer à l'étranger des plages horaires au cours~~

~~desquelles il est tenu de demeurer à son domicile ; en outre, le Préfet ne peut imposer plus d'une seule présentation par jour au poste de police.~~

~~S'agissant de l'assignation à résidence liée à l'état d'urgence, cette mesure est également moins contraignante que celle appliquée au requérant, tant par le nombre de pointages quotidiens (trois au maximum) que par sa durée (limitée à 12 mois). Elle ne permet pas non plus d'assigner à résidence une personne « hors agglomération ».~~

~~Le Conseil Constitutionnel n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la nature l'assignation à résidence spéciale instituée par l'article L561-1 du Ceseda, ainsi qu'il le souligne d'ailleurs dans son commentaire de la décision précitée.¹[1]~~

~~C'est donc bien la jurisprudence de la Cour européenne qui doit ici gouverner la qualification de la mesure d'assignation à résidence qui fait l'objet du présent litige.~~

Concernant les modalités d'exécution de la mesure :

Les modalités d'exécution de la mesure, telles qu'elles sont détaillées dans la requête principale, démontrent que le requérant est non seulement entravé dans sa liberté d'aller et venir mais qu'il subit des contraintes analogues à celles que peut subir une personne détenue.

Le 27 novembre 2016, le requérant a été contraint de quitter son foyer pour se rendre à « l'hôtel de la Gare » situé à Saint-Jean-d'Angély. Puis, à compter du 22 décembre 2016, il a été assigné à résidence à l'Hôtel « Couett'hotel » situé dans la même localité, mais en dehors de l'agglomération. Cet hôtel se trouve dans une zone d'activité face à un dépôt de carburant, à proximité d'une société de retraitement des huiles de vidange industrielle et du péage de l'autoroute A10.

M. DAOUDI dispose dans cet hôtel d'une chambre de 10m2 dépourvue de cuisine. A l'instar des personnes détenues, ses repas sont pris en charge par l'administration.

M. DAOUDI n'est cependant plus autorisé à travailler et se trouve en conséquence sans ressource. Ses activités personnelles se résument donc au sport et à la lecture qui sont aussi les deux principales activités d'une personne détenue. Ses frais de bouche sont pris en charge par l'administration dont il est entièrement dépendant, comme un détenu.

Il est en outre consigné dans sa chambre d'hôtel de 21 heures à 7 heures du matin.

Par ailleurs, du 27 novembre 2016 au 23 janvier 2017, le requérant a été placé sous la surveillance permanente de deux gardes mobiles présents à ses côtés lors de chacun de ses déplacements. La nuit, deux policiers en civil stationnaient en permanence dans un véhicule sur le parking du Couett'hôtel où il est assigné à résidence. Depuis le 21 janvier, cette surveillance s'est allégée sans pour autant disparaître. Des rondes sont en effet fréquemment organisées de jour par les gendarmes aux alentours de l'hôtel occupé par M. DAOUDI. Un fourgon de gendarme stationne également la nuit sur le parking de l'hôtel.

¹ http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015527QPC2015527qpc_ccc.pdf

Toute vie sociale est donc impossible, sans compter que le « Couett'hotel » est un hôtel de passage n'accueillant aucun autre résident permanent que le requérant. Toute relation sociale dans la durée s'avère en conséquence illusoire. Il est également précisé que Saint-Jean-d'Angély est une bourgade de 7000 habitants et que M. DAOUDI a l'interdiction de quitter les limites de cette commune d'une superficie de 18 km².

Concernant la durée de la mesure :

~~M. DAOUDI souligne que la mesure qu'il subit est une mesure illimitée dans le temps puisque son terme est suspendu à une condition irréalisable. En effet, malgré tous les efforts du requérant, aucun pays n'a accepté à ce jour de l'admettre au séjour.~~

La mesure subie par M. DAOUDI n'est pas bornée dans le temps puisque son terme dépend de son éloignement effectif, dont la réalisation est totalement incertaine si ce n'est impossible. Ainsi la durée de cette assignation à résidence est-elle en tout état de cause indéfinie et, partant, illimitée.

Par ailleurs, il ressort de la décision en litige contestée que le déplacement de M. DAOUDI à 460 kilomètres de son foyer ne présente pas un caractère temporaire. Bien au contraire, à l'appui de sa décision du 30 janvier 2017, M. le Ministre affirme vouloir « pérenniser » cette nouvelle situation. ~~C'est d'ailleurs ce qu'il a fait dès le 23 mars 2018 en décidant de maintenir cette mesure d'assignation à résidence sur le fondement des nouvelles dispositions de l'article L 561-1 issues de la loi- n° 2018-187 du 20 mars 2018.~~

~~Enfin, pour apprécier dans sa globalité l'ampleur de la privation de liberté, il convient de retenir que toutes assignations confondues, M. DAOUDI est assigné à résidence **depuis plus de 6 ans et 8 mois à ce jour et depuis près de 9 ans en tenant compte des premières assignations à résidence (2008/2010).**~~^[2]

Le seul constat qu'une première mesure d'assignation à résidence a été prise le 25 avril 2008 et perdue encore à ce jour permet d'en apprécier l'ampleur et la gravité au regard des critères privilégiés par la Cour EDH.

Concernant les effets de la mesure :

L'assignation à résidence de M. DAOUDI à Saint-Jean-d'Angély a pour effet immédiat de le séparer de sa compagne et de ses trois enfants, âgé de 7 ans, 3 ans et 1 an ainsi que de sa belle-fille Meriem qui est une jeune adolescente. Elle a également pour effet de le couper de liens sociaux et amicaux qu'il avait tissé depuis 2011 à Carmaux.

L'isolant de sa famille et de ses proches, l'éloignant de son foyer, la mesure critiquée n'est pas sans conséquence sur la santé mentale de M. DAOUDI ; outre le sentiment d'être éternellement mis au ban de la société, M. DAOUDI est désormais placé dans une situation d'assistantat total, sans aucune perspective que sa situation ne s'améliore un jour.

Pour toutes ces raisons, il y a lieu de considérer que tous critères confondus, la mesure d'assignation à résidence en litige s'assimile, *en fait*, à une privation de liberté prohibée par les dispositions de l'article 5 de la Convention.

b) Cette privation de liberté ne s'inscrit dans aucune des prévisions de l'article 5-1 CEDH.

Elle ne s'inscrit pas dans le cadre d'une « *expulsion en cours* » au sens du f) de la disposition précitée. On ne peut en effet sérieusement prétendre que l'expulsion de M. DAOUDI est « *en cours* » alors même que le premier « *Considérant* » de la mesure en litige affirme « *qu'il est établi que M. Kamel DAOUDI n'est pas actuellement en mesure de quitter le territoire français* ».

Il ressort clairement de la décision en litige que le déplacement de la résidence de M. DAOUDI de Carmaux à Saint-Jean-d'Angély répond à un impératif de prévention d'un trouble à l'ordre public. Selon l'auteur de l'acte, les éléments résultant de l'exploitation du matériel informatique saisi chez M. DAOUDI « *peuvent laisser craindre un passage à l'acte violent* » de ce dernier « *à l'encontre de fonctionnaires de police du commissariat de Carmaux* » ; la mesure poursuit donc manifestement un objectif de prévention d'un trouble à l'ordre public et non un objectif en lien avec la reconduite à la frontière du requérant.

Un tel objectif n'entre dans aucune des six hypothèses énumérées par l'article 5-1 de la Convention. La privation de liberté dans le but de prévenir un trouble à l'ordre public est prohibée par la Convention.

c) Sur la motivation du jugement attaqué

Pour écarter le grief tiré de ce que la mesure d'assignation à résidence prise à l'encontre de M. DAOUDI méconnaît les dispositions de l'article 5 de la Convention, le tribunal administratif s'est contenté de considérer que si l'obligation qui lui est faite de demeurer 10 heures par 24 heures dans le lieu où il réside et de pointer quatre fois par jour à la gendarmerie restreint sa liberté de circuler, elle n'a ni pour objet ni pour effet de le priver de sa liberté.

En négligeant d'examiner l'ensemble des critères, notamment de genre, de durée et d'effets, susceptibles d'influer sur la nature de la mesure en cause, cette motivation laconique ignore délibérément les exigences de la Cour européenne. Elle élude ainsi le contrôle effectif qui incombait au tribunal.

Au demeurant, même limité aux critères de la durée de résidence imposée et de la périodicité des pointages, la conclusion de ce contrôle selon lequel ne serait caractérisée qu'une restriction à la liberté défie le bon sens. Il ne fait aucun doute qu'examinées à l'aune de leurs effets concrets, les contraintes imposées au requérant ont bel et bien pour effet de le priver de sa liberté : les limites géographiques et temporelles de ses déplacements et la limitation de ses contacts extérieurs qui en résulte sont telles qu'il se trouve objectivement placé dans une situation en tous points assimilable à une incarcération.

PAR CES MOTIFS

C'est pour l'ensemble de ces motifs que le GISTI demande au Tribunal de faire droit aux moyens et conclusions de la requête introduite par Monsieur DAOUDI.

Fait à ROSNY SOUS BOIS, le

Stéphane MAUGENDRE