

LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale

RUBRIQUE

POLICE ADMINISTRATIVE

ANNÉE 2021

PAR ELISABETH ROLIN



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE



TABLE DES MATIÈRES



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Janvier

Conseil d'État, 10-ème - 9ème chambres réunies, 22 décembre 2020, n° 439996 (sur le formalisme des attestations de déplacement en période de confinement)..... **8**
La mise à disposition de documents en ligne et la liberté d'aller et venir
Le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques

Février

Les « notes blanches » devant le juge administratif..... **16**
Les faits
L'office du juge des référés « liberté »
La « note blanche » doit être précise et circonstanciée pour avoir une valeur probante

Mars

Statut et qualité de réfugié..... **24**
La distinction entre la qualité et le statut de réfugié
La définition du délit constituant un acte de terrorisme



Avril

Les conditions limitatives d'éloignement du territoire national d'un réfugié.....	<u>32</u>
L'application des dispositions de l'article L. 711-6 du CESEDA	
Le contrôle du risque réel et sérieux de traitement inhumain et dégradant	

Mai

L'incarcération d'un étranger en France n'a pas d'incidence sur la continuité de sa résidence habituelle.....	<u>40</u>
Le CESEDA a été réécrit pour plus de lisibilité	
Une personne incarcérée en France continue d'avoir en France sa résidence habituelle	

Juin

L'enlèvement ou la mise en fourrière de véhicules illégalement stationnés sur une dépendance du domaine public routier relève d'un pouvoir de police judiciaire et non de police administrative.....	<u>48</u>
Les faits	
La mise en fourrière d'un véhicule relève d'un pouvoir de police judiciaire	
Les conséquences pour le juge des référés « <i>mesures utiles</i> »	

Septembre

Décision n° 2021822 DC du 30 juillet 2021 (dispositions relatives aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance).....	<u>56</u>
Le cadre juridique des MICAS	

La durée maximale rapportée à douze mois
Le délai de jugement applicable en cas de renouvellement
d'une MICAS prévu à l'article L. 2284

Octobre

CNDA, M. A, n° 18037855 du 21 septembre 2021..... [64](#)

Les différentes protections accordées au titre de l'asile

Au cas d'espèce, la qualité de réfugié ne peut être reconnue au
requérant...

... mais la protection subsidiaire lui est accordée en raison de sa
particulière vulnérabilité et eu égard à la situation sécuritaire à la fin
de l'été 2021

Novembre

**Arrêtés de transfert et d'assignation à résidence d'un
demandeur d'asile Légalité..... [72](#)**

Les faits

En ce qui concerne la décision de transfert

En ce qui concerne la décision d'assignation à résidence

JANVIER 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

**Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 22
décembre 2020, n° 439996**

Cet arrêt apporte des précisions sur le formalisme des attestations qui servent à justifier un déplacement dérogatoire hors du domicile en période de confinement ou aux horaires où s'applique un couvre-feu.

Les attestations visées, au cas d'espèce, sont celles dont le modèle avait été mis en ligne en mars 2020. La portée de l'arrêt est cependant plus générale et concerne les types de documents à fournir encore en 2021, tant que sont édictées des mesures d'interdiction de déplacement, qui s'analysent comme des mesures de police administrative limitant la liberté d'aller et venir.

Le requérant a demandé au Conseil d'État, en avril 2020, à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir, la décision révélée par la mise en ligne des modèles d'attestation et de justificatif de déplacement professionnel. À titre subsidiaire, il a demandé d'annuler cette décision en tant qu'elle obligeait, pour tout motif dérogatoire de déplacement, à indiquer sur l'attestation de déplacement l'heure de début de sortie, alors que le décret du 23 mars 2020 n'avait pas prévu de cadre temporel pour l'ensemble des motifs dérogatoires. Après avoir mis en évidence les différences entre les attestations et, en particulier le modèle pour les déplacements professionnels, le requérant a relevé que les imprimés correspondants n'étaient pas mis à disposition du public en mairie. Il en a déduit qu'il s'agissait d'une atteinte au principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics et, par suite, d'une mesure discriminatoire.

Cet arrêt vient, en premier lieu, réaffirmer que, devant le Conseil d'État, peut être contestée la légalité de documents de portée générale, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. En second lieu, cet arrêt de rejet n'en demeure pas moins une illustration de la jurisprudence constante sur la portée de deux principes fondamentaux, la liberté d'aller et venir et l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

La mise à disposition de documents en ligne et la liberté d'aller et venir

Avant de répondre aux arguments des requérants, le Conseil d'État rappelle précisément les raisons qui ont conduit le ministre des Solidarités et de la Santé à prendre plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020 dans le contexte de l'émergence d'un nouveau coronavirus (Covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux qui se propageait rapidement sur le territoire français. Par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de Covid-19, modifié par un décret du 19 mars 2020, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h00, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être arrêtées par le représentant de l'État dans le département. Le ministre des Solidarités et de la Santé a pris des mesures complémentaires par plusieurs arrêtés successifs.

Le Conseil d'État détaille ensuite les mesures législatives sur l'état d'urgence sanitaire puis celles édictées par le Premier ministre, dans un décret du 23 mars 2020, pour apporter des précisions ou restrictions complémentaires¹.

1. Pour mémoire, aux termes de l'article 3 de ce décret : « I. - Jusqu'au 31 mars 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes : / 1° Trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ; / 2° Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées par l'article 8 du présent décret ; / 3° Déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés ; / 4° Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables et pour la garde d'enfants ; / 5° Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie ; / 6° Déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ; / 8° Déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise. / II. - Les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions. / III. - Le représentant de l'Etat dans le département est habilité à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent. / IV. - Le présent article s'applique à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. »

Pour faciliter la mise en œuvre de ces règles, qui peuvent conduire en cas de non-respect à des contraventions, le gouvernement met à disposition du public, sur un site Internet, celui du ministère de l'Intérieur, un modèle d'attestation à remplir. Ces formulaires, y compris celui proposant un justificatif de déplacement professionnel, ne sont pas exclusifs de tout document apportant des justifications équivalentes pour démontrer que le déplacement entrainait dans le champ de l'une des exceptions prévues au I de l'article 3 du décret du 23 mars 2020.

La première question à laquelle répond le Conseil d'État est celle de la recevabilité de la requête.

En effet, le ministère des Solidarités et de la Santé, en défense, avait soulevé une fin de non-recevoir. Mais, dans un considérant de principe, le Conseil d'État admet la recevabilité en retenant le raisonnement suivant. Même si l'utilisation des modèles d'attestation et de justificatif mis en ligne sur le site Internet du gouvernement et du ministère de l'Intérieur n'est pas obligatoire, ces modèles ont été de nature à produire des effets notables sur la liberté d'aller et de venir des personnes concernées par l'interdiction de sortie.

Le requérant, qui avait scruté à la loupe les formulaires, soutenait que ces documents n'étaient pas conformes à l'article L. 212-1 du Code des relations entre le public et l'administration qui dispose que « *toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ».

Le Conseil d'État écarte ce moyen en considérant que, si ces

dispositions imposent qu'une décision écrite prise par une des autorités administratives au sens de cette loi comporte la signature de son auteur et les mentions qu'elles prévoient, elles n'ont ni pour objet, ni pour effet d'imposer que toute décision prise par ces autorités administratives prenne une forme écrite. Par suite, les modèles mis en ligne, qui n'ont aucune valeur obligatoire, ne constituent pas des décisions relevant du champ de de l'article L. 212-1 du Code des relations entre le public et l'administration.

Le Conseil d'État ajoute que la seule présence, sur un modèle d'attestation comportant l'ensemble des cas de sortie autorisés, d'un espace permettant, au pied du document, de mentionner l'heure de sortie du domicile, ne peut, en tout état de cause, être regardée comme signifiant que le signataire de l'attestation doit mentionner son heure de sortie dans les cas où elle n'est pas légalement requise.

Le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques

Le principe qui régit le fonctionnement des services publics a été consacré par la jurisprudence comme principe général du droit². Ce principe implique que toutes les personnes se trouvant placées dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les mêmes règles. Pour autant, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que,

². CE, sect., 9 mars 1951, Société des concerts du Conservatoire, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, p. 388 et s.

dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

Au cas d'espèce, le Conseil d'État fait application de ce principe en considérant que les travailleurs ne sont pas dans la même situation que les personnes participant à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et que la production pour les premiers d'un modèle d'attestation permanente vise à limiter la charge administrative pesant sur les employeurs et les employés. Par suite, le requérant n'est, en tout état de cause, pas fondé à soutenir que la mise en ligne d'un modèle d'attestation permanent pour les déplacements prévus au 1^o du I de l'article 3, et pas pour ceux qui relèvent du 8^o de ce même I, méconnaît le principe d'égalité.

Enfin, le Conseil d'État souligne que les modèles d'attestation mis en ligne ne constituent pas l'unique moyen de justifier qu'un déplacement respecte les conditions fixées par l'article 3 du décret du 23 mars 2020. En conséquence, le requérant ne saurait utilement soutenir que l'absence de mise à disposition du public d'imprimés du modèle d'attestation en mairie méconnaît les principes d'égalité et de non-discrimination qu'il invoque.

En résumé, cet arrêt, tout en écartant les arguments évoqués sur l'atteinte au principe d'égalité, rappelle que la liberté d'aller et venir demeure une liberté fondamentale à laquelle il ne peut être porté atteinte que de manière proportionnée, comme l'a martelé à plusieurs reprises ces derniers mois le juge des référés « liberté ». En conséquence, l'absence de production, lors d'un contrôle, de

l'attestation disponible sur le site du ministère de l'Intérieur ou sur l'application « TousAntiCovid », n'est pas opposable, car elle n'est pas obligatoire. Pour autant, les forces de sécurité intérieure sont fondées à demander tous les documents justificatifs qui prouvent qu'une personne peut se déplacer à titre dérogatoire.

FÉVRIER 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les « notes blanches » devant le juge administratif

Conseil d'État, juge des référés, 29 janvier 2021, n° 448968

La production des « notes blanches » devant le juge administratif peut servir à établir la légalité de mesures de police administrative prises pour lutter contre le terrorisme.

Cet arrêt de rejet constitue une illustration de la valeur probante des « notes blanches » devant le juge administratif à l'occasion d'un litige porté devant le juge des référés « liberté » concernant l'exécution d'un arrêté d'assignation à résidence pris par le ministre de l'Intérieur en application des articles L. 228-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure (CSI). Ces dispositions créées par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme prévoient des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance qui sont applicables jusqu'au 31 juillet 2021. Les faits sur lesquels reposent les décisions en lien avec le terrorisme sont, pour l'essentiel, issus des observations des services de renseignement, contenues dans des notes de ces services, dites « notes blanches ». Il s'agit donc d'un exercice délicat, dès lors que ces documents sont communiqués aux parties dans le cadre du principe du contradictoire. Les « notes blanches » doivent ainsi répondre à des caractéristiques particulières pour permettre de justifier le fondement légal d'une mesure de police administrative, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Les faits

Au cas d'espèce, le ministre de l'Intérieur a interdit le 19 novembre

2020 à M. X. de se déplacer en dehors du territoire des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne sans avoir obtenu préalablement une autorisation écrite, avec obligation de se présenter une fois par jour, à 19 heures, au commissariat de police du 13^e arrondissement de Paris, tous les jours de la semaine, y compris les dimanches et les jours fériés ou chômés, pendant une durée de trois mois à compter de sa notification. M. X. a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette mesure d'assignation à résidence. À la suite du rejet de sa demande, il a saisi, le 21 janvier 2021, le juge des référés du Conseil d'État sur le même fondement pour obtenir gain de cause.

À l'appui de sa requête, il soutient que la condition d'urgence est satisfaite et que les dispositions des articles L. 228-1 et L. 228-2 du CSI ne sont ni proportionnées ni nécessaires à l'objectif de prévention des actes de terrorisme et, par suite, sont incompatibles avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et, en particulier, de ses articles 8 et 13, ainsi qu'avec l'article 2 du protocole additionnel n° 4 à cette Convention qui garantissent respectivement le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à un recours juridictionnel effectif et la liberté de circulation.

Ensuite, il fait valoir que l'arrêté attaqué porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté de circulation et à son droit de mener une vie familiale normale. À ce titre, il soutient que l'arrêté litigieux est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il n'est pas établi que, d'une part, son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre

publics et que, d'autre part, il soutienne, diffuse ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme.

L'office du juge des référés « liberté »

Après avoir rappelé son office, qui consiste à assurer la sauvegarde des libertés fondamentales, le juge des référés précise qu'il lui appartient de prendre, en cas d'urgence, toutes les mesures qui sont de nature à remédier aux effets résultant d'une atteinte grave et manifestement illégale, portée par une autorité administrative, à une liberté fondamentale, y compris lorsque cette atteinte résulte de l'application de dispositions législatives qui sont manifestement incompatibles avec les engagements européens ou internationaux de la France, ou dont la mise en œuvre entraînerait des conséquences manifestement contraires aux exigences nées de ces engagements. C'est ce raisonnement qui conduit le juge des référés du Conseil d'État à vérifier puis à réaffirmer la compatibilité des articles L. 228-1 et L. 228-2 du CSI avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui garantissent le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à un recours juridictionnel effectif et la liberté de circulation.

La mesure d'assignation à résidence prévue à l'article L. 228-2 du même Code ne peut, en effet, d'une part, n'être prononcée qu'aux fins de prévenir la commission d'un acte de terrorisme et est subordonnée à deux conditions cumulatives, la première tenant à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de l'intéressé, la seconde aux relations qu'il entretient avec des personnes ou des organisations incitant,

facilitant ou participant à des actes de terrorisme ou, de façon alternative, au soutien, à la diffusion ou à l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. D'autre part, ce même article L. 228-2 prévoit que le périmètre géographique de l'assignation à résidence, qui doit permettre à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle, ne peut être inférieur au territoire de la commune et que l'obligation de présentation périodique aux services de police ou aux unités de gendarmerie ne peut excéder une présentation par jour. En vertu de ce même article, la durée de la mesure d'assignation est strictement encadrée. Elle ne peut être initialement prononcée ou renouvelée que pour une durée maximale de trois mois. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à la production par le ministre de l'Intérieur d'éléments nouveaux ou complémentaires. La durée totale cumulée de ces obligations ne peut excéder douze mois. Enfin, la mesure d'assignation à résidence peut notamment faire l'objet d'un recours en référé sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du Code de justice administrative.

Par suite, l'administration doit établir devant le juge administratif la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de l'intéressé, et les relations qu'il entretient avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ou, de façon alternative, au soutien, à la diffusion ou à l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. La production de « notes blanches » est ainsi très utile pour permettre au juge d'apprécier la matérialité des faits dans une matière particulièrement délicate. Mais ces « notes blanches », pour avoir une valeur probante, doivent répondre à des caractéristiques

particulières.

La « note blanche » doit être précise et circonstanciée pour avoir une valeur probante

La valeur probante des « notes blanches », dont découle la possibilité d'établir dans le débat contentieux la matérialité des faits qu'elles relatent, est subordonnée à trois conditions : leur caractère précis et circonstancié, leur versement aux débats contradictoires et l'absence de contestation sérieuse par les requérants¹. Lorsque ces trois conditions sont réunies, la valeur probante des notes des services de renseignements est retenue, permettant de tenir pour établis les faits mentionnés dans la décision, quand bien même ils ne seraient pas étayés par des éléments plus précis. Dans deux arrêts de 2015², le Conseil d'État a considéré qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les « notes blanches » produites par le ministre, qui ont été versées au débat et soumises aux échanges contradictoires, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif.

Plus récemment, dans un litige où le ministre de l'Économie et des Finances a imposé à une société le gel de fonds, instruments financiers et ressources économiques et lui a interdit les mouvements ou transferts de fonds, instruments financiers et ressources économiques à son bénéfice pour une durée de six mois, la Cour administrative d'appel de Paris³ a rappelé ce principe. Elle a

1. Cf circulaire du 5 novembre 2016 relative à l'articulation des mesures administratives et des mesures judiciaires en matière de lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation, NOR : JUSD1633563C, BOMJ n° 2016-11 du 30 novembre 2016.

2. CE, 11 décembre 2015, n° 394989 et CE, 23 décembre 2015, n° 395229.

3. CAA de PARIS, 3ème chambre, 27/10/2020, 19PA02588.

aussi précisé que « la prise en compte de ces notes blanches, qui garantissent la confidentialité des sources, ne porte pas en elle-même atteinte au droit au procès équitable garanti par l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au principe de l'égalité des armes ainsi qu'à la présomption d'innocence dès lors que, dans le cadre du débat contradictoire, la société requérante peut utilement contester, les éléments qu'elles contiennent et notamment leur exactitude matérielle, d'éventuelles contradictions ou leur imprécision ».

Pour en revenir sur la justification de la légalité de la mesure d'assignation à résidence, le juge des référés du Conseil d'État relève qu'il résulte de l'instruction et notamment de la « note blanche », **précise et circonstanciée**, qui a été versée au contradictoire au cours de la première instance de référé, qu'une saisie au domicile de M. X. autorisée par le juge des libertés et de la détention et diligentée le 14 août 2020, a révélé que l'intéressé, de nationalité tunisienne et né en 1988, avait téléchargé, consulté et archivé des milliers de contenus sur le « jihad » et les organisations terroristes État islamique et Al-Qaïda, dont des images et vidéos d'exactions de toutes sortes, plus de 1 200 fichiers audio de chants guerriers à la gloire des combattants jihadistes ou destinés à alimenter la propagande jihadiste, des images d'exécution par balles, par égorgement, par écrasement sous chenilles de char ou par décapitation, plus de 4 000 consultations Internet incitant à des actes de terrorisme ou à l'apologie publique de tels actes, et une dizaine de documents faisant l'apologie du « jihad ». Le juge des référés souligne également que M. X., qui est suivi pour des troubles dépressifs, présente une fragilité psychique, qu'il entretient des

relations avec des personnes elles-mêmes en contact avec des militants jihadistes et des proches de la cellule terroriste de Cannes-Torcy et que son environnement social est quasi inexistant. En appel devant le Conseil d'État, M. X. ne conteste pas sérieusement ces faits et se borne à faire valoir que la détention de documents et la consultation de sites Internet jihadistes s'inscrivent dans le cadre d'une démarche intellectuelle consistant à identifier les arguments des divers groupes terroristes et à en dénoncer les impostures et qu'elles n'établissent pas son soutien ou son adhésion aux thèses qu'ils prônent. Par ailleurs, s'il soutient que la nature, la fréquence et l'ancienneté des relations qu'il entretiendrait avec des personnes adhérant à de telles thèses ne sont pas précisées dans l'arrêté du 19 novembre 2020 l'assignant à résidence, il ne conteste pas l'existence de ces relations ni leurs liens avec les trois personnes connues des services de renseignements et nommément désignées dans la « note blanche » versée au dossier.

Dans ces conditions, le juge des référés conclut qu'en l'état de l'instruction, la mesure d'assignation à résidence contestée n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et ne porte pas une atteinte manifestement illégale à la liberté de circulation et au droit de mener une vie familiale normale du requérant.

MARS 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

STATUT ET QUALITÉ DE RÉFUGIÉ

Conseil d'État, 12 février 2021, OFPRA, n° 431239¹

Cet arrêt permet de revenir sur la distinction entre le statut de réfugié et la qualité de réfugié et de préciser, dans le cadre d'une procédure de retrait du statut de réfugié, ce qu'est « *le délit constituant un acte de terrorisme* ».

La réforme du droit d'asile en 2015² a renforcé les garanties accordées aux personnes ayant besoin d'une protection internationale³. Elle a ainsi parachevé la transposition de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, directive dite « accueil » de 2013. Elle a également transposé deux autres directives :

- la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, directive dite « procédures » de 2013 ;
- la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions

1. Mentionné aux tables du recueil Lebon. Les conclusions de G. Odinet, rapporteur public, sont disponibles sur le site <http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2021-02-12/431239>.

2. La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a transposé les nouvelles directives, elle est publiée au JORF n° 0174 du 30 juillet 2015, NOR : INTX1412525L.

3. Projet de loi relatif à la réforme de l'asile, 22 juillet 2014. Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2014/

que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, directive dite « qualification » de 2011.

Ces trois directives européennes constituent le « paquet asile ». Dans le respect de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole signé à New York le 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ces trois directives ont pour objectif que tous les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes nécessitant une protection internationale. En outre, un niveau minimal d'avantages doit être accordé à ces personnes dans tous les États membres sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Les conditions d'octroi de l'asile en France sont définies aux articles L. 711-1 à L. 714-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). L'article L. 711-6 du CESEDA prévoit que le statut de réfugié est refusé ou qu'il est mis fin à ce statut lorsque :

1° il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'État ;

2° la personne concernée a été condamnée en dernier ressort en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État tiers figurant sur la liste, fixée par décret en Conseil d'État, des États dont la France reconnaît les législations et juridictions pénales au vu de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement, et lorsque sa présence constitue une menace grave pour la société française.

L'arrêt du 12 février 2021 du Conseil d'État, en cassation, concerne l'application du 2° de l'article L. 711-6 du CESEDA lorsque la personne a été condamnée en dernier ressort en France pour un délit constituant un acte de terrorisme et que sa présence constitue une menace grave pour la société française.

Cet arrêt permet de rappeler, tout d'abord, la distinction opérée entre la qualité de réfugié de celle du statut de réfugié dans la ligne de la jurisprudence de la CJUE. Ensuite, il vient préciser ce qu'est « *le délit constituant un acte de terrorisme* » pour l'application des dispositions du 2° de l'article L. 711-6 du CESEDA.

M. A., de nationalité russe et d'origine tchétchène, s'est vu reconnaître la qualité de réfugié par une décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) du 25 août 2011. Par une décision du 20 février 2017 prise en application du 2° de l'article L. 711-6 du CESEDA, l'OFPRA a mis fin à son statut de réfugié, en estimant qu'en raison de quatre condamnations pénales entre 2011 et 2016, dont une prononcée le 18 février 2015 par le tribunal correctionnel de Nice pour des faits d'apologie publique d'un acte de terrorisme, sa présence sur le territoire français constituait une menace grave pour la société. Le requérant a contesté cette décision devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Cette juridiction administrative spécialisée est compétente pour connaître des décisions relatives aux demandes d'asile⁴. Juridiction de plein contentieux, elle peut annuler les décisions

4. <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Competences-de-la-CNDA>. La CNDA statue en premier et dernier ressort sur les recours formés contre les décisions de l'OFPRA. Placée sous le contrôle de cassation du Conseil d'État, elle a une compétence nationale.

prises par le directeur général de l'OFPRA mais aussi substituer sa propre décision à cette dernière en se prononçant elle-même sur le droit du demandeur à la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire⁵. Au cas d'espèce, la CNDA a annulé la décision de l'OFPRA en jugeant que M. A. avait été condamné pour un délit ne constituant pas un acte de terrorisme et l'a rétabli dans le statut de réfugié. L'OFPRA s'est pourvu en cassation contre cette dernière décision en date du 2 avril 2019.

I. La distinction entre la qualité et le statut de réfugié

La CJUE, par un arrêt de grande chambre du 14 mai 2019 (C-391/16, C-77/17 et C-78/17), confirme la distinction entre la qualité de réfugié et le statut de réfugié. L'octroi du statut de réfugié présente un caractère purement récognitif de la qualité de réfugié, ce qui signifie que si une personne a obtenu la qualité de réfugié en raison des risques encourus pour sa vie ou sa sécurité dans son pays d'origine, l'État ne peut remettre en cause la qualité de réfugié. Il pourra seulement mettre fin au statut de réfugié, car cette personne, même dangereuse dans le pays d'accueil, serait elle-même en danger si elle retournait dans son pays d'origine.

C'est ce raisonnement qui a conduit le Conseil d'État à considérer que les conditions d'application de l'article L. 711-6 pris pour la transposition des dispositions du 4, de l'article 14 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, pouvaient seulement conduire

5. Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves définies par l'article L. 712-1 du CESEDA.

l'OFPPRA puis, le cas échéant, le juge de l'asile, à priver du statut de réfugié et non de la qualité de réfugié, la personne concernée qui a été condamnée en dernier ressort en France pour un délit constituant un acte de terrorisme et à condition que sa présence constitue une menace grave pour la société française⁶. Par suite, il résulte de ces dispositions que la possibilité de refuser le statut de réfugié ou d'y mettre fin est sans incidence sur le fait que l'intéressé a ou conserve la qualité de réfugié, dès lors qu'il en remplit toujours les conditions. Cette faculté de le priver du statut de réfugié reste subordonnée à deux conditions cumulatives, dont l'une est d'avoir fait l'objet d'une des condamnations qui y sont limitativement énumérées, notamment pour un délit constituant un acte de terrorisme.

En pratique donc, la personne qui se voit *seulement* retirer le statut de réfugié dans le cadre prévu par le paragraphe 4, de l'article 14 de la directive, tout en continuant à jouir de la qualité de réfugié, sera à l'abri de mesures d'éloignement si ce n'est dans un État distinct de son pays d'origine qu'elle fuit. Ces dispositions de la directive, particulièrement protectrices, conduisent aussi le juge administratif à faire une interprétation stricte de l'article L. 711-6 du CESEDA qui en assure la transposition.

II. La définition du délit constituant un acte de terrorisme

Au cas d'espèce, l'OFPPRA puis le ministre de l'Intérieur dans ses observations devant le juge de cassation soutenaient qu'il y aurait une notion de délit constituant un acte de terrorisme au sens de

⁶. CE, 19 juin 2020, n^os, 416032, 416121, Rec. 218 av. concl. A. Lallet.

l'article L. 711-6 du CESEDA qui serait indépendante et distincte de la législation pénale et inclurait des délits qui ne constituent pas des actes de terrorisme dans la loi pénale.

Le Conseil d'État s'en tient à une lecture stricte du Code pénal en retenant que l'apologie publique des actes de terrorisme incriminée à l'article 421-2-5 du Code pénal n'est pas qualifiée elle-même d'acte de terrorisme. Le Conseil constitutionnel en a également déduit que ce délit ne constituait pas un acte de terrorisme et ne pouvait donc fonder une condamnation à la peine complémentaire de confiscation instaurée par l'article 422-6 du Code pénal à l'encontre des personnes coupables d'acte de terrorisme⁷.

En conséquence, le juge de cassation considère que la CNDA n'a pas commis d'erreur de droit en relevant que les délits ayant donné lieu aux condamnations de M. A. étaient punis de peines inférieures à dix ans d'emprisonnement et que les faits d'apologie publique d'un acte de terrorisme pour lesquels il avait été condamné le 18 février 2015 ne constituaient pas un acte de terrorisme.

Par suite, le pourvoi de l'OFPRA est rejeté. M. A. conserve son statut de réfugié qui avait été rétabli par la CNDA et, en tout état de cause, sa qualité de réfugié.

⁷. Cons. Const. 18 mai 2018, n° 2018-706 QPC.

AVRIL 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les conditions limitatives d'éloignement du territoire national d'un réfugié

Conseil d'État, Juge des référés, 27/03/2021, 450395, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État, Juge des référés, 27/03/2021, 450402, Inédit au recueil Lebon

Le maintien de la qualité de réfugié ne fait pas obstacle au refoulement d'un étranger lorsque sa présence constitue un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou une menace pour la communauté de ce pays, s'il n'est pas en mesure de démontrer l'existence d'un risque réel et sérieux de traitements inhumains et dégradants en cas de retour dans son pays d'origine.

Le Conseil d'État rejette les demandes de suspension de mesures d'éloignement du territoire national de deux ressortissants russes à destination de la Russie prononcées respectivement par le préfet de la Haute-Garonne et le ministère de l'Intérieur. Le statut de réfugié avait été retiré, au premier ressortissant, en 2018, par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) après une dizaine de condamnations, notamment pour des faits de violence avec usage d'une arme.

Quant au second, le statut de réfugié lui avait été retiré en 2016 à raison de ses liens avec divers individus de la mouvance pro-jihadiste et d'une forte probabilité de séjour dans la zone de conflit syro-irakienne. Il avait, depuis, échangé avec un détenu emprisonné pour avoir préparé un acte terroriste et sa position influente au sein de la communauté tchéchène laissait craindre un risque d'incitation à la radicalisation des jeunes de cette communauté.

Tout en ayant perdu le statut de réfugié, ils avaient néanmoins conservé la qualité de réfugié en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹. Ces deux arrêts sont une nouvelle illustration² de la délicate articulation entre la Convention de Genève du 28 juillet 1951, le protocole signé à New York le 31 janvier 1967³, la directive européenne de 2011, dite « qualification »⁴ et l'application du droit interne avec les dispositions de l'article L. 711-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Mais si la Convention de Genève et le droit de l'Union européenne, éclairés par la jurisprudence européenne, sont très protecteurs du droit d'asile, ils

1. Par un arrêt du 14 mai 2019, la Cour de justice de l'Union européenne, interprétant la directive du 13 décembre 2011 sur le statut des réfugiés, a jugé que les États membres ne pouvaient refouler un étranger ayant conservé la qualité de réfugié qu'à la condition qu'il n'encoure pas dans le pays de destination un risque réel et sérieux d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants.

2. CONSEIL D'ÉTAT, 12 février 2021, OFPRA, n° 431239, mentionné aux tables du recueil Lebon, avec les conclusions de G. Odinet, rapporteur public [en ligne]. Disponible sur : <http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2021-02-12/431239>. Voir également commentaire *supra*, p. 24-29 .

3. Article 33 de la Convention de Genève : « 1. *Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.* / 2. *Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.* »

4. La directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, directive dite « qualification » .

n'excluent pas la possibilité de refouler un réfugié.

Dans ce cas, deux conditions doivent être réunies. D'une part, il faut qu'il puisse être mis fin au statut de réfugié en application des dispositions de l'article L. 711-6 du CESEDA : « 1° Il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'État ;
2° La personne concernée a été condamnée en dernier ressort en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État tiers figurant sur la liste, fixée par décret en Conseil d'État, des États dont la France reconnaît les législations et juridictions pénales au vu de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement, et sa présence constitue une menace grave pour la société française. »

D'autre part, à la date où les autorités françaises prennent la décision d'éloignement, l'étranger qui a perdu le statut de réfugié mais a conservé la qualité de réfugié, n'établit pas l'actualité de risques réels et sérieux de traitements inhumains et dégradants en cas de retour dans son pays d'origine ou le pays de destination vers lequel il peut être refoulé.

I. L'application des dispositions de l'article L. 711-6 du CESEDA

Dans le premier cas, M. B., ressortissant russe, né le 11 septembre 1977, entré en France, selon ses déclarations, le 26 mars 2002, a obtenu devant l'OFPRA le statut de réfugié, le 23 novembre 2003. En février 2018, l'Office a, sur le fondement du 2° de l'article L. 711-

6 du CESEDA, révoqué le statut de réfugié de M. B... qui avait fait l'objet d'une dizaine de condamnations, notamment pour des faits de violence avec usage d'une arme entre 2002 et 2017. En mai 2019, ce dernier a, de nouveau, sollicité un titre de séjour en qualité de réfugié. Par un arrêté du 13 juin 2019, le préfet de la Haute-Garonne a rejeté sa demande, l'a obligé à quitter sans délai le territoire français, l'a interdit de retour sur le territoire français pour une durée de trois ans et a fixé la Russie comme pays de destination. Par un arrêté du même jour, le préfet a assigné M. B. à résidence. Par un jugement du 1^{er} octobre 2019, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Toulouse a rejeté la demande de M. B. tendant à l'annulation des deux arrêtés pris à son encontre le 13 juin 2019.

En appel, le juge des référés du Conseil d'État relève que si la révocation de son statut de réfugié résultant de l'application de l'article L. 711-6 du CESEDA ne le prive pas de sa qualité de réfugié et des droits qui s'y rattachent, notamment celui de ne pas être refoulé dans le pays dont il a la nationalité, la qualité de réfugié ne fait pas obstacle à la possibilité de refouler un réfugié dans son pays d'origine dans les hypothèses prévues à l'article L. 711-6, pris pour la transposition des dispositions du 4 de l'article 14 de la directive du 13 décembre 2011, à la condition que l'intéressé n'encoure pas dans ce pays un risque réel et sérieux d'être soumis aux traitements prohibés par les articles 4 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

C'est le même raisonnement qui est tenu dans la seconde affaire mais s'agissant d'une expulsion.

M. A., ressortissant russe originaire de Tchétchénie, avait obtenu le

statut de réfugié par une décision de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en 2009, puis ce statut lui avait été retiré en 2016 par l'OFPRA. Par un arrêté du 21 octobre 2020, le ministre de l'Intérieur a décidé, sur le fondement des dispositions des articles L. 521-2 et L. 522-1 du CESEDA, son expulsion pour nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique, en urgence absolue. Par un arrêté du 4 février 2021, il a désigné la Fédération de Russie comme pays de renvoi. Le ministre de l'Intérieur relève appel de l'ordonnance du 19 février 2021 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution de ces deux décisions et lui a enjoint de réexaminer la situation de M. A. sous un délai de quinze jours.

Dans un premier temps, en appel, le Conseil d'État annule l'ordonnance du juge des référés de première instance en considérant, d'une part, que compte tenu de ses relations et de la position qu'occupe l'intéressé au sein de la communauté tchétchène et eu égard à la menace terroriste élevée pesant sur la France en fin d'année 2020, le ministre n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que l'expulsion de M. A. constituait une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État et la sécurité publique, quand bien même celui-ci n'aurait jamais fait l'objet d'une procédure pénale. D'autre part, son expulsion ne porte pas une atteinte disproportionnée au respect de son droit à mener une vie familiale normale⁵. Dans un second temps du raisonnement, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, le juge des référés examine les moyens soulevés par M. A. à l'encontre de l'arrêté du 4 février 2021, en contrôlant la légalité de la décision fixant la Fédération de Russie comme pays de renvoi. Comme dans la première affaire, il rappelle la même règle. La qualité de réfugié ne fait pas obstacle à la possibilité de refouler un réfugié dans son pays

d'origine dans les hypothèses prévues à l'article L. 711-6 du CESEDA, à la condition que l'intéressé n'encoure pas dans ce pays un risque réel et sérieux d'être soumis aux traitements prohibés par les articles 4 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

II. Le contrôle du risque réel et sérieux de traitement inhumain et dégradant

Il appartient à l'intéressé d'apporter les éléments de nature à établir qu'il serait personnellement et actuellement exposé à des traitements inhumains ou dégradants en cas de retour dans son pays d'origine ou pays de destination. Ce qui signifie que le juge se place à la date de sa décision pour apprécier la situation, comme la CNDA. En matière de droit d'asile, la situation géopolitique est déterminante mais le juge apprécie également la situation personnelle. Dans le premier cas, le juge des référés relève que, pas plus qu'en première instance, M. B. n'a apporté d'éléments attestant des risques réels et personnels encourus.

5. « Si M. A. est marié et père de cinq enfants, qu'une partie de sa famille est établie en France et qu'il occupe depuis 2019 un emploi pour lequel son employeur atteste qu'il donne pleinement satisfaction, il n'a pas toujours résidé avec sa femme et ses enfants, puisqu'il percevait, jusqu'à une période très récente, une aide personnelle au logement au titre d'un appartement loué à Évreux par un membre de sa famille concurremment à l'aide que percevait par ailleurs son épouse au titre d'un logement situé à Montereau. Il a, par ailleurs, déclaré être divorcé pour l'établissement de son impôt sur le revenu, comme le révèle son avis d'imposition pour 2019. Les explications qu'il fournit pour justifier cette situation, outre qu'elles ont évolué avec ses différentes écritures, ne suffisent pas à établir qu'il a, ces dernières années, habité en permanence avec sa famille. Enfin, son épouse et ses enfants ont, comme lui, la nationalité russe, et ne seraient donc pas dans l'impossibilité de le rejoindre en Russie, à supposer qu'il puisse légalement être refoulé vers ce pays. »

Dans la seconde affaire, il résulte de l'instruction que les autorités consulaires russes en France ont, en juillet 2020, délivré à M. A. un passeport russe, ce qui révèle, d'une part, que l'intéressé n'a pas craint d'entrer en contact avec les autorités russes, d'autre part, que ces dernières ne lui ont pas opposé de refus. M. A. a aussi fourni deux témoignages selon lesquels les forces de sécurité russes se seraient manifestées à l'occasion des obsèques de sa mère en Tchétchénie, et à d'autres occasions, pour poser des questions à son propos, ce qui révélerait qu'il est recherché par ces mêmes forces de sécurité. Mais, à cela, le juge des référés répond que ces témoignages émanant de membres de sa famille ne suffisent pas à établir qu'il encourt, en cas de refoulement vers la Fédération de Russie, un risque réel et sérieux d'être soumis aux traitements prohibés par les articles 4 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il s'agit d'un contrôle « normal » du juge, c'est-à-dire d'un contrôle étendu sur l'appréciation des risques pour le réfugié, car le droit d'asile est un droit fondamental. L'appréciation du danger pour la sécurité du pays où se trouve le réfugié ou la menace pour la communauté de ce pays reste néanmoins la première condition de la légalité de la mesure d'éloignement d'un réfugié du territoire national.

MAI 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

L'incarcération d'un étranger en France n'a pas d'incidence sur la continuité de sa résidence habituelle

*Conseil d'État, 2ème-7ème chambres réunies, 8 avril 2021,
446427, Publié au recueil Lebon*

La Cour administrative d'appel de Versailles, avant de statuer sur la requête du préfet de la Seine-Saint-Denis tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Montreuil du 4 juin 2019 annulant son arrêté du 13 décembre 2018 par lequel il a refusé de délivrer un titre de séjour à M. A... et lui a fait obligation de quitter le territoire français dans un délai de trente jours, a saisi le Conseil d'État, en novembre 2020, d'une demande d'avis prévu à l'article L. 113-1 du Code de justice administrative (CJA) en lui soumettant les questions suivantes :

1°) Les périodes d'incarcération peuvent-elles être assimilées à des périodes de résidence habituelle en France au sens du 2° de l'article L. 511-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)¹, dès lors que la personne incarcérée ne peut plus être regardée comme résidant en France de son propre gré ?

2°) Dans la négative, selon quelles modalités faut-il tenir compte d'une période d'emprisonnement sur la continuité du séjour en France, eu égard notamment à la gravité des faits à l'origine de la

¹ L'article L. 511-4 du CESEDA a été abrogé par l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021, remplacé par l'article L. 611-3 du CESEDA.

condamnation, et à la durée de la peine ?

Cette procédure consultative, spécifique au contentieux administratif, est ancienne. Elle trouve son origine dans l'article 12 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif. Elle a été codifiée sans changement à l'article L. 113-1 du CJA : *« Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'État, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'État ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. »*

Chaque année, le Conseil d'État examine ainsi une trentaine de demandes d'avis dans les domaines les plus variés, avec trois conditions cumulatives de recevabilité, une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. Le délai de trois mois n'est pas impératif et la réponse est donnée, en général, dans le délai de six mois. Cette procédure qui est assez rapide participe de la bonne administration de la justice.

Au cas d'espèce, l'intérêt de cette jurisprudence réside d'abord dans la réponse apportée dans l'interprétation de l'article L. 511-4-2° du CESEDA, devenu depuis le 1^{er} mai 2021, l'article L. 611-3-2° du même Code avec une rédaction identique. Cette disposition, adoptée par le législateur en 1981, a instauré un régime de faveur pour protéger contre l'éloignement les résidents de longue durée. L'étranger qui justifie ainsi par tous moyens résider habituellement en France

depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans, ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français.

Mais avant d'explicitier le raisonnement qui sous-tend cette jurisprudence, il y a lieu de faire un point sur les modifications apportées par l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du CESEDA, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2021.

I. Le CESEDA a été réécrit pour plus de lisibilité²

Achévé en 2006, le CESEDA avait vu sa structure altérée et son contenu rendu moins lisible par la succession des différents textes intervenus au cours des dernières années, notamment pour intégrer les normes issues du droit de l'Union européenne. La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, avait habilité le Gouvernement à procéder à une nouvelle rédaction de la partie législative du Code. La partie réglementaire a également été réécrite en parallèle. Cette refonte intervient à droit constant, c'est-à-dire qu'elle réorganise le Code sans faire évoluer le droit applicable.

2. Compte rendu Conseil des ministres du 16 décembre 2020 [en ligne]. Disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-12-16#code-de-l-entree-et-du-sejour-des-etrangers-et-du-droit-d-as>

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [en ligne], Legifrance. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042754763/>

Le Code est ainsi organisé autour de huit livres thématiques relatifs aux dispositions générales (livre I^{er}), aux citoyens de l'Union européenne (livre II), à l'entrée en France (livre III), au séjour en France (livre IV), à l'asile (livre V), aux décisions d'éloignement (livre VI), à leur exécution (livre VII) et aux contrôles et sanctions (livre VIII). Pour la première fois, un livre est consacré aux citoyens de l'Union européenne, qui jouissent d'un statut spécifique. Le livre relatif au séjour est remanié pour permettre à chaque ressortissant étranger de trouver plus aisément les dispositions applicables à sa situation. Par ailleurs, la partie relative aux pièces justificatives est annexée au Code.

Les dispositions du livre VII, qui étaient consacrées à l'asile, sont désormais reprises au livre V, après le nouveau livre consacré au séjour et avant les dispositions relatives aux procédures d'éloignement, pour présenter le parcours du demandeur d'asile avec, successivement, l'accès à la procédure d'asile, l'examen des demandes, le droit au maintien, les conditions d'accueil, le contenu et la fin de la protection.

Le livre V relatif aux mesures d'éloignement est scindé en deux livres consacrés, pour l'un, aux décisions d'éloignement (livre VI), pour l'autre, à l'exécution de ces décisions (livre VII). Au livre VI, quatre titres dédiés à l'obligation de quitter le territoire français, à la remise, à l'expulsion et à la peine d'interdiction du territoire français permettent de présenter les décisions d'éloignement, les cas dans lesquels elles peuvent être prises ainsi que les procédures administrative et contentieuse afférentes. Les dispositions relatives à l'assignation à résidence et à la rétention administrative (nouveau livre VII) ont été réorganisées afin de mieux faire apparaître leurs différentes phases et le rôle de l'autorité judiciaire dans leur

contrôle.

Enfin, le droit applicable en Outre-mer a été actualisé et coordonné avec le droit commun, tout en conservant les dispositifs spécifiques à ces territoires, pour prendre en compte les compétences des collectivités.

II. Une personne incarcérée en France continue d'avoir en France sa résidence habituelle

Comme l'explique Guillaume Oudinet, rapporteur public, dans ses conclusions publiées sur Arianeweb³, la notion qui a été explicitée est bien la condition de continuité prévue à l'article L. 511-4-2° et non celle de « résidence habituelle ».

En effet, le Conseil d'État considère que « *le législateur a entendu protéger de l'éloignement les étrangers qui sont en France depuis l'enfance, à raison de leur âge d'entrée et d'établissement sur le territoire. D'ailleurs, cette protection, en ce qui les concerne, vaut aussi à l'égard des mesures d'expulsion en application du 1° de l'article L. 521-3 du CESEDA⁴, sous réserve de comportements particulièrement graves que cet article énumère limitativement. Dans*

3. <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/analyse/2021-04-08/446427>

4. L'article L. 521-3 du CESEDA est devenu l'article L. 631-3 du même Code : « *Ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes :*

1° L'étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans ; »

ce cadre, les éventuelles périodes d'incarcération en France, si elles ne peuvent être prises en compte dans le calcul d'une durée de résidence, ne sont pas de nature à remettre en cause la continuité de la résidence habituelle en France depuis au plus l'âge de treize ans, alors même qu'elles emportent, pour une partie de la période de présence sur le territoire, une obligation de résidence pour l'intéressé, ne résultant pas d'un choix délibéré de sa part ».

Cette réponse à la Cour d'appel de Versailles a rendu sans objet la seconde question.

Cette jurisprudence doit aussi être rapprochée d'un arrêt du Conseil d'État du 28 février 2020⁵ qui s'est prononcé sur l'appréciation de la notion de résidence régulière qu'il y a lieu de distinguer de celle de continuité de la résidence habituelle.

Lorsqu'un étranger incarcéré à la suite d'une condamnation à une peine privative de liberté bénéficie, en application de l'article 707 et du premier alinéa de l'article 723-1 du Code de procédure pénale et de l'article 132-26 du Code pénal, d'une mesure d'exécution de sa peine sous le régime de la semi-liberté, la période effectuée sous ce régime, comme toute période de détention ou toute période d'exécution de peine sous un autre régime d'exécution, tel le placement à l'extérieur ou le placement sous surveillance électronique, ne peut être regardée comme une période de résidence régulière au sens du 4° de l'article L. 521-2⁶ du CESEDA,

5. Sur l'absence de prise en compte des périodes passées sous le régime de la semi-liberté en exécution d'une peine, s'agissant d'une expulsion, CE, 28 février 2020, M.,, n° 426076, à mentionner aux Tables.

6. Désormais L. 631-2-3° du CESEDA « *Ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion*

dès lors qu'elle emporte une obligation de résidence pour l'intéressé, ne résultant pas d'un choix délibéré de sa part.

En conclusion, la solution retenue par le Conseil d'État est celle de la simplicité pour l'application de la loi par les préfetures même si elle peut surprendre au prime abord et laisser penser que l'incarcération peut faciliter l'acquisition d'une protection contre l'éloignement. Dans l'appréciation de la durée de résidence régulière, les périodes de résidence contrainte résultant d'une incarcération ne peuvent être prises en compte. En revanche, les périodes d'incarcération sont sans effet sur la continuité de la résidence habituelle pour l'application des articles L. 611-3-2° et L. 631-3-1° du CESEDA.

*que si elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique et sous réserve que l'article L. 631-3 n'y fasse pas obstacle (...) L'étranger qui **réside régulièrement en France depuis plus de dix ans**, sauf s'il a été pendant toute cette période titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention " étudiant " ; »*

JUIN 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

L'enlèvement ou la mise en fourrière de véhicules illégalement stationnés sur une dépendance du domaine public routier relève d'un pouvoir de police judiciaire et non de police administrative

*Conseil d'État, 8ème-3ème chambres réunies, 11 mai 2021,
447948, Mentionné dans les tables du recueil Lebon*

La question de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, administratif et judiciaire, n'est pas toujours évidente même si elle est éclairée par la jurisprudence et, en particulier, par les arrêts du tribunal des conflits. L'arrêt de Préfet de Guyane de 1952¹ a ainsi opéré une distinction majeure qui reste toujours pertinente. Cette distinction domine l'aménagement du contentieux du service public de la justice judiciaire qui relève de la juridiction administrative pour l'organisation du service. Les tribunaux judiciaires restent compétents si le contentieux concerne l'exécution du service public de la justice, notamment tout ce qui se rattache à l'activité juridictionnelle des tribunaux judiciaires. Plus généralement, échappent à la compétence administrative tous les actes de police judiciaire. Si la règle posée par cet arrêt de principe est assez claire, son application s'est révélée plus délicate.

L'arrêt du Conseil d'État rendu par le juge des référés « *mesures utiles* », en application de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative², en apporte une nouvelle illustration. L'intérêt de cet

1. Tribunal des conflits, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, Rec. 642, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, n° 62, p. 411 et s.

2. Aux termes de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

arrêt est double, d'une part, il confirme la jurisprudence sur les litiges relatifs aux mises en fourrière qui relèvent de la compétence du juge judiciaire. D'autre part, le juge des référés « *mesures utiles* » en tire les conséquences, ne pouvant ordonner de mesures qui concernent un litige qui ne relève pas de la compétence du juge administratif.

Les faits

Le syndicat des copropriétaires du parking Transport international routier (TIR), plateforme douanière Borne 9 de Saint-Louis, a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg d'enjoindre au préfet du Haut-Rhin, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, de prendre les mesures nécessaires pour faire évacuer les véhicules qui occupaient indûment le parking TIR de Saint-Louis. Par une ordonnance du 7 décembre 2020, ce juge des référés a enjoint au préfet du Haut-Rhin de faire procéder à l'enlèvement des véhicules qui occupaient abusivement le parking TIR de Saint-Louis dans un délai de 15 jours.

Le ministre de l'Intérieur a demandé au Conseil d'État d'annuler cette ordonnance en faisant valoir que le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg avait commis une erreur de droit en enjoignant au préfet d'user des pouvoirs généraux de substitution qu'il tient des dispositions du 1° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales³ pour prendre les

3. « *La police municipale est assurée par le maire, toutefois : 1° Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.* »

mesures demandées, alors que ces dispositions ne sont pas applicables dans les départements d'Alsace-Moselle. Toutefois, le Conseil d'État, avant d'aborder le fond du litige, a d'abord examiné la question de la compétence du juge administratif, première question que doit se poser le juge, même en l'absence de tout débat sur ce point. Le Conseil d'État est, ainsi, conduit à annuler pour erreur de droit le jugement du tribunal administratif de Strasbourg qui aurait dû se déclarer incompétent pour connaître d'un tel litige. Ce raisonnement le conduit à rejeter la demande présentée par le syndicat des copropriétaires du parking TIR devant le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg.

La mise en fourrière d'un véhicule relève d'un pouvoir de police judiciaire

Le Conseil d'État s'appuie d'abord sur les dispositions du Code de la route qu'il rappelle au point 3 de son arrêt. Aux termes de l'article L. 325-1 du Code de la route : « *Les véhicules dont la circulation ou le stationnement en infraction aux dispositions du présent code ou aux règlements de police (...) compromettent la sécurité ou le droit à réparation des usagers de la route, la tranquillité ou l'hygiène publique, l'esthétique des sites et des paysages classés, la conservation ou l'utilisation normale des voies ouvertes à la circulation publique et de leurs dépendances, notamment par les véhicules de transport en commun peuvent à la demande et sous la responsabilité du maire ou de l'officier de police judiciaire territorialement compétent, même sans l'accord du propriétaire du véhicule, dans les cas et conditions précisés par le décret prévu aux articles L. 325-3 et L. 325-11, être immobilisés, mis en fourrière, retirés de la circulation et, le cas échéant, aliénés ou livrés à la*

destruction ». En vertu de l'article L. 417-1 du même Code : « Les véhicules laissés en stationnement en un même point de la voie publique ou de ses dépendances pendant une durée excédant sept jours consécutifs peuvent être mis en fourrière ».

Le Conseil d'État en déduit que les litiges relatifs à l'enlèvement et à la mise en fourrière de véhicules illégalement stationnés sur une dépendance du domaine public routier sont relatifs à des opérations de police judiciaire et ressortissent à la compétence du juge judiciaire.

Ce raisonnement trouve aussi son fondement dans le critère jurisprudentiel fixé par l'arrêt de principe de 1995 et rappelé dans un arrêt de 1981⁴. Dans cette dernière affaire, il s'agissait d'une demande de réparation à la suite de l'enlèvement d'un véhicule qui, selon les requérants, stationnait sur la voie publique dans des conditions non constitutives d'une infraction. Le Conseil d'État considère, dans ce cas, que la demande d'indemnité à la suite de la mise en fourrière du véhicule appartenant aux requérants est exclusivement fondée sur les fautes qu'auraient commises les services de police judiciaire. Par suite, cette demande d'indemnisation est de la seule compétence des tribunaux judiciaires.

Dans un autre arrêt de 1995⁵, le Conseil d'État avait considéré que la demande d'annulation d'un arrêté municipal ordonnant la mise en fourrière d'un véhicule et des décisions du maire classant le véhicule dans la catégorie des épaves, refusant de restituer le véhicule et

4. CE, 18 mars 1981, Consorts, n° 17502, Rec. p. 148.

5. CE, 12 avril 1995, Mme, n° 125153, Rec. p. 61.

signifiant à son propriétaire qu'il sera détruit, relevait de la juridiction judiciaire.

L'ensemble d'un litige se rapportant à une décision de mise en fourrière a, par conséquent, le caractère d'une opération de police judiciaire.

Les conséquences pour le juge des référés « *mesures utiles* »

Le référé « *mesures utiles* », codifié à l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, a été créé par la loi du 30 juin 2000⁶. Avant la réforme des procédures d'urgence, il existait déjà une forme de référé « *mesures utiles* » bien moins utilisée, qui était codifiée à l'article R. 130 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel⁷.

C'est dans le cadre de ces dispositions que le Conseil d'État avait été saisi⁸ d'une requête en appel tendant à l'annulation de l'ordonnance du président du tribunal administratif de Rennes statuant en référé, sur le fondement de l'article R. 130 du Code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, afin qu'il ordonne la

6. Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, JORF n°151 du 1^{er} juillet 2000.

7. « En cas d'urgence, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou le magistrat que l'un d'eux délègue peut, sur simple requête, qui, devant le tribunal administratif, sera recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable, ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal et sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. »

8. CE, 16 février 1996, S.A.R.L. Bretagne Desosse, n° 165537, Rec. p. 44.

communication de documents qui devaient permettre au demandeur de se pourvoir utilement devant le tribunal des affaires de sécurité sociale. Mais dès lors qu'une telle demande n'est manifestement pas susceptible de se rattacher à un litige dont le juge administratif serait compétent pour connaître, il considère que le litige relève de la compétence judiciaire.

De même, dans un litige plus récent⁹, il rappelle que les demandes présentées au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative ne doivent pas être manifestement insusceptibles de se rattacher à un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative. Il en va également ainsi lorsque l'autorité administrative gestionnaire d'une dépendance du domaine public le saisit d'une demande d'expulsion d'un occupant sans titre de ce domaine.

Par suite, le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative n'est pas compétent pour enjoindre au préfet du Haut-Rhin de faire procéder, en exerçant le pouvoir de substitution qu'il tient de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales en cas de carence des autorités municipales, au retrait des véhicules stationnant de manière irrégulière sur le domaine public routier. La question de l'application du droit local dans les départements d'Alsace-Moselle étant sans incidence pour la résolution de ce litige qui relève de la compétence du juge judiciaire.

⁹. CE, 22 octobre 2010, n° 335051, Rec. p. 420.

SEPTEMBRE 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021¹

Saisi de la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement², le Conseil constitutionnel censure certaines dispositions relatives aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS).

Le ministre de l'Intérieur et le garde des Sceaux, ministre de la Justice, ont présenté un projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement pour conférer un caractère permanent à quatre mesures de lutte contre le terrorisme³ (périmètres de protection, fermeture des lieux de culte, MICAS et visites domiciliaires) dont le Parlement avait, par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, autorisé la mise en œuvre jusqu'au 31 décembre 2020, délai ensuite prorogé jusqu'au 31 juillet 2021.

Saisi de deux recours émanant chacun de plus de soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel n'a que très partiellement censuré cette loi⁴. Mais il a été conduit à se prononcer sur l'article 4 paragraphe 1 modifiant, en particulier, les articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 du Code de la sécurité intérieure (CSI) relatifs aux MICAS.

1. Conseil constitutionnel [en ligne]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021822DC.htm>

2. Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, JORF n° 0176 du 31 juillet 2021, NOR : INTD2107675L.

3. Compte rendu du Conseil des ministres du 28 avril 2021 [en ligne]. Disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2021-04-28#prevention-d-actes-de-terrorisme-et-renseignement>

4. Renforcement de la prévention d'actes de terrorisme : la loi publiée [en ligne]. *Dalloz-Actualité*. Disponible sur : <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/renforcement-de-prevention-d-actes-de-terrorisme-loi-publiee#.YUBv2Ctxc2w>

Cette décision du Conseil constitutionnel permet de revenir sur le cadre juridique des MICAS et de préciser la portée des mesures censurées, sur l'allongement à vingt-quatre mois de la durée maximale des MICAS et sur le délai de jugement imparti au tribunal administratif, en cas de saisine d'un tribunal administratif territorialement incompétent.

Le cadre juridique des MICAS

Un nouveau chapitre⁵ au sein du CSI comprenant les articles L. 228-1 et suivants intitulé « *mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance* » a été créé par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le ministre de l'Intérieur précisait que « *ces obligations s'inspirent en partie de celles que la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, a prévues pour assurer le contrôle administratif des personnes de retour sur le territoire national après s'être rendues ou avoir tenté de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes* »⁶. Ce dispositif allait ainsi constituer un régime juridique beaucoup plus strict que celui de la loi du 3 avril 1955, s'agissant à la fois des finalités que des personnes concernées. Il a été assorti d'un terme fixé initialement au 31 décembre 2021, ramené au 31 décembre 2020, puis prolongé jusqu'au 31 juillet 2021.

6. Projet de loi n° 587 (Sénat – 2016-2017) de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, déposé au Sénat le 22 juin 2017, p. 7.

Avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, ces mesures deviennent permanentes. En effet, il n'y a plus de date limite pour l'application de ces dispositions, ce qui explique également les critiques devant le Conseil constitutionnel.

Les conditions de mise en oeuvre prévues à l'article L. 228-1 du CSI sont restées inchangées à celles votées en 2017. Les MICAS ne peuvent intervenir qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme. Les obligations prévues aux articles L. 228-2 à L. 228-7 peuvent être prescrites par le ministre de l'Intérieur à *« toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes »*.

L'article 4 de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 a ajouté un alinéa à l'article L. 228-2 du CSI qui prévoit que l'interdiction de paraître peut désormais être prononcée de manière cumulative avec les obligations prévues à l'article L. 228-2 du CSI et non plus alternativement. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces nouvelles dispositions étaient conformes à la Constitution, en précisant qu'elles ne méconnaissent ni le droit au respect de la vie privée ni le principe d'inviolabilité du domicile ni aucune autre exigence constitutionnelle.

En revanche, il a censuré l'allongement à vingt-quatre mois de la durée maximale des MICAS et qualifié d'inintelligible le délai de jugement porté à soixante-douze heures en cas de contestation d'un renouvellement de MICAS.

La durée maximale rapportée à douze mois

Après avoir reconnu que le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, le Conseil constitutionnel analyse aux paragraphes 18 à 23 de sa décision les articles contestés, L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 du CSI.

Il rappelle que le ministre de l'Intérieur peut interdire à une personne de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé et de paraître dans certains lieux situés à l'intérieur de ce même périmètre. Il peut également lui faire obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie et de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de ce lieu.

L'article L. 228-4 permet aussi au ministre de l'Intérieur de faire obligation à la personne de déclarer et justifier de son domicile ainsi que de tout changement de domicile, de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé, qui ne peut pas être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile, et de ne pas paraître dans un lieu déterminé, qui ne peut inclure le domicile de la personne et tient compte de sa vie familiale et professionnelle. Enfin, l'article L. 228-5 permet au ministre de l'Intérieur d'interdire à une personne de se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une

menace pour la sécurité publique.

Le Conseil constitutionnel en déduit que, compte tenu de leur rigueur, et comme il a déjà jugé pour les mesures prévues aux articles L. 228-2 et L. 228-5 par ses décisions du 16 février 2018⁷ et du 29 mars 2018⁸, les mesures prévues par les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois.

Il en conclut qu'en prévoyant que la durée totale cumulée peut atteindre vingt-quatre mois, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale. Par suite, la durée totale cumulée des obligations prévues aux 1° à 3° de l'article L. 228-2 du CSI ne peut excéder douze mois. Les mesures sont levées dès que les conditions prévues à l'article L. 228-1 du même Code ne sont plus satisfaites.

Le délai de jugement applicable en cas de renouvellement d'une MICAS prévu à l'article L. 228-4

Le paragraphe I de l'article 4 a inséré un nouvel alinéa à l'article L. 228-4 du CSI en vue d'aménager le délai de jugement impartit au tribunal administratif en cas de saisine d'un tribunal territorialement incompétent.

7. Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018.

8. Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.

Après avoir réaffirmé, au paragraphe 26 de sa décision, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, qui impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, le Conseil constitutionnel analyse cette nouvelle mesure. Il relève, dans un premier temps, qu'il résulte du septième alinéa de l'article L. 228-4 du CSI qu'en cas de décision de renouvellement d'une mesure prévue à cet article, le juge des référés du tribunal administratif peut être saisi par la personne intéressée d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code justice administrative, c'est-à-dire devant le juge des référés « liberté » qui statue en 48 heures.

Ensuite, il relève que les dispositions contestées prévoyaient qu'en cas de saisine d'un tribunal territorialement incompétent, le délai de jugement « *de soixante-douze heures* » accordé au tribunal administratif courrait à compter de l'enregistrement de la requête par le tribunal auquel celle-ci avait été renvoyée. En tenant compte du délai de jugement déjà prévu à l'article L. 521-2 du Code justice administrative de quarante-huit heures, le Conseil constitutionnel juge que les mots « *de soixante-douze heures* » sont contraires à la Constitution après avoir souligné que cette mesure est inintelligible.

En conclusion, l'article L. 228-4 aux 6ème et 7ème alinéas a été publié dans la rédaction suivante : « *Toute décision de renouvellement est notifiée à la personne concernée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur. Si la personne concernée saisit le juge administratif d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521- 2 du code de justice administrative dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, la mesure ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la*

demande.

En cas de saisine d'un tribunal territorialement incompétent, le délai de jugement [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021] court à compter de l'enregistrement de la requête par le tribunal auquel celle-ci a été renvoyée. La mesure en cours demeure en vigueur jusqu'à l'expiration de ce délai, pour une durée maximale de sept jours à compter de son terme initial. La décision de renouvellement ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande. »

OCTOBRE 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

CNDA, M. A, n° 18037855 du 21 septembre 2021¹

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) accorde la protection subsidiaire à un demandeur d'asile afghan, particulièrement vulnérable, en raison des risques de mauvais traitements en cas de retour dans son pays.

Cet arrêt permet, tout d'abord, de faire un point sur les différentes protections accordées au titre de l'asile, statut de réfugié et protection subsidiaire. Ensuite, la situation de M. A., de nationalité afghane, donne l'occasion de revenir sur les évolutions de la jurisprudence de la CNDA en ce qui concerne la situation sécuritaire en Afghanistan au cours des derniers mois.

I. Les différentes protections accordées au titre de l'asile²

L'asile est la protection juridique qu'accorde un État d'accueil à une personne qui recherche une protection en raison de craintes d'être persécutée ou exposée à une menace dans son pays. Les conditions d'octroi de l'asile sont désormais codifiées aux articles L. 510 à L. 513-7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)³.

1. Cour nationale du droit d'asile. La Cour protège un ressortissant afghan vulnérable [en ligne]. Communiqué de presse, 5 octobre 2021. Disponible sur : <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Actualites/Communique-de-presse7>

2. Cour nationale du droit d'asile. La protection accordée par la CNDA [en ligne]. Disponible sur : <http://www.cnda.fr/Demarches-et-procedures/La-protection-accordee-par-la-CNDA>

3. Création par l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, NOR : INTV2029043R, JORF n°0315 du 30 décembre 2020, texte n° 41.

Le statut de réfugié est régi par les dispositions des articles L. 511-1 à L. 511-7 du CESEDA. En application de l'article L. 511-1 du même Code : « *La qualité de réfugié est reconnue :*

1° à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ;

2° à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ;

3° à toute personne qui répond aux définitions de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée. »

Une **carte de résident de 10 ans** est délivrée de plein droit à l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié ainsi qu'aux membres de sa famille. Ce titre de séjour lui permet de travailler en France.

La protection subsidiaire, quant à elle, est régie par les dispositions des articles L. 512-1 à L. 512-4 du CESEDA (anciens articles L. 712-1 et suivants du même Code) qui ont transposé le c) de l'article 15 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, dite directive « qualifications ». L'article L. 512-1⁴ du CESEDA prévoit que : « *Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : 1° La peine*

⁴. Conformément à l'article 20 de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020, ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2021.

de mort ou une exécution ; 2° La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; 3° S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ».

La carte de séjour pluriannuelle bénéficiaire de la protection subsidiaire est d'une durée maximale de 4 ans. Elle autorise le bénéficiaire à séjourner en France et à y travailler comme salarié ou non-salarié, sans avoir à demander d'autorisation de travail.

En outre, des dispositions communes figurant aux articles L. 513-1 à L. 513-7 du CESEDA organisent les conditions dans lesquelles l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou la CNDA reconnaît la qualité de réfugié ou accorde le bénéfice de la protection subsidiaire.

Aux termes de l'article L. 513-2 du CESEDA : « *Les persécutions ou menaces de persécutions prises en compte dans la reconnaissance de la qualité de réfugié et les atteintes graves ou menaces d'atteintes graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire peuvent être le fait des autorités de l'État, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'État ou une partie substantielle du territoire de l'État, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités définies au premier alinéa de l'article L. 513-3 refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection* » et aux termes de ce premier alinéa de l'article L. 513-3 : « *Les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'État ou des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire de celui-ci. Cette protection doit être*

effective et non temporaire ».

Enfin, aux termes de l'article L. 513-4 de ce Code : « *Les craintes de persécutions prises en compte dans la reconnaissance de la qualité de réfugié et le risque réel de subir des atteintes graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire peuvent être appréciés sur le fondement d'événements survenus après que le demandeur d'asile a quitté son pays d'origine (...) ».*

Lorsque la CNDA est saisie de recours formés contre les décisions de rejet de l'OFPRA, accordant ou refusant le bénéfice de l'asile, comme au cas d'espèce, la Cour examine, de manière systématique, le bien-fondé de l'octroi d'une protection au titre de la qualité de réfugié puis le bien-fondé de l'octroi de la protection subsidiaire.

II. Au cas d'espèce, la qualité de réfugié ne peut être reconnue au requérant...

En premier lieu, après avoir établi dans le cadre de son instruction la nationalité afghane du requérant, la Cour vérifie s'il peut prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié. En conséquence, elle examine les arguments et l'ensemble des faits portés à sa connaissance en tenant compte de la situation géopolitique à la date où elle statue, c'est-à-dire à la date de l'audience, en l'espèce au 31 août 2021. Au paragraphe 5 de sa décision, elle précise que « *M. A, né le 1er janvier 1999 à Chaotra, village du district de Mohammad Agha, province de Logar, soutient qu'il craint d'être persécuté, en cas de retour dans son pays d'origine, par les taliban qui l'accusent d'avoir dénoncé quelques-uns de leurs combattants à l'armée afghane début 2015. Il fait valoir, dans ses écritures, qu'en février 2015, ses parents ainsi que son frère aîné sont décédés et la*

maison familiale détruite lors d'affrontements entre forces gouvernementales et talibanes. Peu après, il a été approché par des taliban qui lui ont proposé de les rejoindre afin de venger ses parents. Craignant d'être tué en cas de refus, il a feint de solliciter un délai pour réfléchir à leur proposition. Il est ensuite rentré au village en même temps que d'autres taliban y étaient attaqués par l'armée. Accusé de les avoir dénoncés, il a été arrêté alors qu'il fuyait le village puis détenu et maltraité par les taliban avant d'être libéré grâce à l'attaque de l'armée nationale afghane. Craignant pour sa sécurité, il a quitté l'Afghanistan en avril 2015 et a rejoint la France en décembre 2017 ».

Au paragraphe 6, après avoir établi la provenance géographique du requérant, la Cour relève des contradictions dans ses déclarations, en particulier lors de l'audience, qui affectent la crédibilité de son récit personnel sur les risques de persécution par les *taliban*. Dans ces conditions, il ne peut lui être reconnu la qualité de réfugié.

III. ... mais la protection subsidiaire lui est accordée en raison de sa particulière vulnérabilité et eu égard à la situation sécuritaire à la fin de l'été 2021

Dans un second temps de son raisonnement, la Cour examine si le requérant peut bénéficier de la protection subsidiaire en prenant en compte les sources publiques disponibles, notamment du rapport du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) sur la situation sécuritaire en Afghanistan publié en septembre 2021, qui relève que, depuis le 16 août 2021, la victoire militaire des forces talibanes conjuguée à la désagrégation des autorités gouvernementales et de l'armée nationale afghane et au retrait des forces armées étrangères a, pour l'essentiel, mis fin au conflit armé

que connaissait le pays depuis plusieurs années. Dans ces conditions, elle en déduit que M. A. ne peut donc plus prétendre au bénéfice d'une protection subsidiaire en application des dispositions du 3° de l'article L. 512-1 du CESEDA qui impliquent de prendre en compte notamment l'intensité des affrontements armés, le niveau d'organisation des forces armées en présence, la durée du conflit, l'étendue géographique de la situation de violence, ou l'agression éventuellement intentionnelle contre des civils exercée par les belligérants.

Ce raisonnement de la Cour s'inscrit à la suite de sa décision n° 18054661 du 19 novembre 2020 confirmée par le Conseil d'État, juge de cassation, dans son arrêt du 9 juillet 2021, n° 448707⁵, publié au recueil Lebon. La CNDA analyse très précisément la situation sécuritaire en Afghanistan pour caractériser le niveau de violence, comme le fait également la Cour de Justice de l'Union européenne dans son arrêt du 10 juin 2021⁶. Dans sa décision du 19 novembre 2020, la CNDA avait estimé que si certaines provinces étaient en proie à des combats ouverts intenses, aucune situation de combat ouvert ni d'affrontement prolongé n'était à déplorer en octobre 2020 dans la province de Kaboul, point d'entrée sur le territoire. En conséquence, elle n'avait pas qualifié la situation de violence aveugle d'une exceptionnelle intensité mettant en péril la vie de quiconque s'y rendrait, à la différence du niveau de violence constaté à Kaboul en 2018. De même, elle ne qualifie pas la situation sécuritaire à la fin de l'été 2021 de violence d'une intensité

5. Conseil d'État. Base de jurisprudence, Décision n° 448707, 9 juillet 2021 [en ligne]. Disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-07-09/448707>

6. CJUE, 10 juin 2021, affaire C-901/19, CF et DN c/ Bundesrepublik Deutschland.

exceptionnelle telle que tout civil, du seul fait de sa présence, courrait un risque réel de subir une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne.

Mais la Cour poursuit ensuite son raisonnement, en examinant, en dernier lieu, la situation individuelle du requérant, compte tenu de la désorganisation générale du pays laissant place à des éléments plus ou moins incontrôlés, y compris parmi les différents groupes *taliban* locaux, et de son niveau élevé de violence, d'insécurité et d'arbitraire de la part des autorités. De fait, la Cour considère qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que M. A., qui a quitté son pays il y a six ans à l'âge de seize ans, qui est démuné et isolé et qui, de surcroît, souffre d'une pathologie du bras gauche et de troubles psychiques, serait particulièrement exposé dans son pays à un risque réel et personnel de subir des traitements inhumains ou dégradants. Par conséquent, la Cour conclut que le requérant peut donc actuellement prétendre au bénéfice de la protection subsidiaire en application du 2° de l'article L. 512-1 du CESEDA.

NOVEMBRE 2021



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Arrêtés de transfert et d'assignation à résidence d'un demandeur d'asile - Légalité

CAA de Nantes, 4ème chambre, 29 octobre 2021, 21NT01145, C+¹

Illégalité d'un arrêté préfectoral d'assignation à résidence en tant qu'il oblige le demandeur d'asile soumis à une mesure de transfert de se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie « muni de ses effets personnels ».

En appel d'un jugement du tribunal administratif de Nantes, l'arrêt du 29 octobre 2021 de la Cour administrative d'appel de Nantes (CAA) se prononce, d'une part, sur la légalité de l'arrêté du 7 janvier 2021 par lequel le préfet de Maine-et-Loire a décidé du transfert d'un ressortissant guinéen aux autorités belges responsables de l'examen de sa demande d'asile et, d'autre part, sur la légalité de l'arrêté du même jour l'assignant à résidence.

Les faits

Tout d'abord, l'arrêt relève que le requérant, ressortissant guinéen, né le 10 octobre 1991, a déclaré être entré irrégulièrement en France le 5 novembre 2020, où il a sollicité le 17 novembre suivant la reconnaissance du statut de réfugié. Après consultation du fichier Eurodac à partir du relevé de ses empreintes digitales, il est apparu qu'il avait auparavant sollicité l'asile auprès de deux pays, en Italie le 24 novembre 2016 et en Belgique, le 14 novembre 2017. En

1. CAA de NANTES, 4ème chambre, 29/10/2021, 21NT01145. *Légifrance*. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000038327558/>

conséquence, les autorités italiennes et belges ont été saisies le 19 novembre 2020 par le préfet de Maine-et-Loire d'une demande de reprise en charge, acceptée par les autorités belges par un accord explicite du 1^{er} décembre 2020, alors que les autorités italiennes opposaient un refus à cette demande sur le fondement de l'article 29.2 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (« Dublin III »).

Par arrêté du 7 janvier 2021, le préfet de Maine-et-Loire a alors décidé son transfert aux autorités belges et, par un arrêté du même jour, il l'a assigné à résidence pour une durée de 45 jours. Par un jugement du 22 janvier 2021, dont le requérant relève appel, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande d'annulation de ces deux arrêtés.

Après avoir statué sur la régularité du jugement contesté, la Cour administrative d'appel examine, tout d'abord, la légalité de l'arrêté de transfert qui est la condition nécessaire de la légalité de l'arrêté d'assignation à résidence. Mais l'intérêt principal de cet arrêt est qu'il offre une nouvelle illustration du contrôle de proportionnalité qui conduit à l'annulation partielle de l'arrêté d'assignation à résidence en tant qu'il fait obligation au requérant de « *se munir de ses effets personnels* » lorsqu'il se présente hebdomadairement au commissariat de police de Nantes.

En ce qui concerne la décision de transfert

Le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établit les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride. En vertu

du paragraphe 1 de l'article 3, lorsqu'une telle demande est présentée, un seul État, parmi ceux auxquels s'applique ce règlement, est responsable de son examen. Cet État, dit État membre responsable, est déterminé en faisant application des critères énoncés aux articles 7 à 15 du chapitre III du règlement ou lorsqu'aucun État membre ne peut être désigné sur la base de ces critères, du premier alinéa du paragraphe 2 de l'article 3 de son chapitre II. Si l'État membre responsable est différent de l'État membre dans lequel se trouve le demandeur, ce dernier peut être transféré vers cet État, qui a vocation à le prendre en charge. Lorsqu'une personne a antérieurement présenté une demande d'asile sur le territoire d'un autre État membre, elle peut être transférée vers cet État, à qui il incombe de la reprendre en charge, sur le fondement des b), c) et d) du paragraphe 1 de l'article 18 du chapitre V et du paragraphe 5 de l'article 20 du chapitre VI de ce même règlement.

Au cas d'espèce, la Cour vérifie, en particulier, que l'arrêté de transfert était suffisamment motivé et que le requérant avait bien reçu le guide du demandeur d'asile et la brochure A intitulée « *J'ai demandé l'asile dans l'Union européenne - quel pays sera responsable de ma demande d'asile* », et la brochure B intitulée « *Je suis sous procédure Dublin - Qu'est-ce-que cela signifie* ». Elle en déduit que l'intéressé, qui a signé le résumé de l'entretien individuel du même jour, réalisé à l'aide d'un interprète en langue soussou, doit être regardé comme ayant reconnu, ainsi que cela est précisé dans ce document, que ces informations lui avaient été remises antérieurement dans une langue qu'il comprenait. Enfin, au point 18 de l'arrêt, elle relève qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 3 à 17 que le requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le magistrat désigné par le

président du tribunal administratif de Nantes a rejeté ses conclusions dirigées contre l'arrêté en date du 7 janvier 2021 par lequel le préfet de Maine-et-Loire a décidé son transfert aux autorités belges.

En ce qui concerne la décision d'assignation à résidence

En premier lieu, pour les motifs exposés aux points 3 à 18, l'arrêt écarte le moyen tiré de ce que la décision d'assignation à résidence devrait être annulée par voie de conséquence de l'annulation de la décision de transfert aux autorités belges.

En deuxième lieu, la Cour vérifie également que la décision portant assignation à résidence, du même jour, comporte l'exposé des considérations de droit et de fait qui la fondent, en particulier sur la fréquence hebdomadaire de l'obligation de présentation de l'intéressé aux services de la police aux frontières.

En troisième lieu, elle rappelle, d'une part, qu'une mesure d'assignation à résidence prise en application de l'article L. 561-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) consiste, pour l'autorité administrative qui la prononce, à déterminer un périmètre que l'étranger ne peut quitter et au sein duquel il est autorisé à circuler et, afin de s'assurer du respect de cette obligation, à lui imposer de se présenter, selon une périodicité déterminée, aux services de police ou aux unités de gendarmerie. D'autre part, elle souligne que si une décision d'assignation à résidence prise en application de l'article L. 561-2 du CESEDA doit comporter les modalités de contrôle permettant de s'assurer du respect de cette obligation et notamment préciser le service auquel l'étranger doit se présenter et la fréquence de ces présentations,

ces modalités de contrôle sont divisibles de la mesure d'assignation elle-même.

En application de ces deux principes, la Cour considère que le préfet a pu, sans entacher sa décision d'un défaut de base légale, assortir sa décision portant assignation à résidence d'une interdiction de sortir sans autorisation du département de la Loire-Atlantique et de l'obligation pour l'intéressé de se présenter tous les lundis, à 8 heures du matin et à l'exception des jours fériés, aux services de la police aux frontières du commissariat de police de Nantes en retenant qu'il n'est pas démontré que cette interdiction de sortir et cette obligation présenteraient pour l'intéressé un caractère disproportionné.

La Cour fait ainsi application d'une jurisprudence constante depuis l'arrêt Benjamin de 1933², sur les mesures de police administrative.

Ce contrôle de proportionnalité très poussé conduit le juge administratif à rechercher si la mesure est adaptée aux faits qui l'ont motivée et aux finalités poursuivies par son auteur. Au cas d'espèce, aucun principe, ni aucune disposition ne s'oppose à ce que le préfet, par application notamment des dispositions de l'article R. 561-2 du CESEDA, fixe une plage horaire de présentation de l'intéressé aux services de police. Par suite, les moyens tirés du défaut de base légale et de l'erreur d'appréciation qui entacheraient à cet égard la décision d'assignation à résidence en litige doivent être écartés.

Mais dans le droit fil de l'arrêt du Conseil d'État de 1933, la Cour précise que les mesures contraignantes prises par le préfet, sur le

². CE, 19 mai 1933, Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers, Rec. p. 541, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 22^e édition, Dalloz, n° 42, p. 266-274.

fondement des dispositions précitées, à l'encontre d'un étranger assigné à résidence, qui limitent l'exercice de sa liberté d'aller et venir, doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif qu'elles poursuivent, à savoir s'assurer du respect de l'interdiction faite à l'étranger de sortir du périmètre dans lequel il est assigné à résidence. En conséquence, l'obligation faite de se présenter tous les lundis, à 8 heures du matin, à l'exception des jours fériés, au commissariat de police de Nantes, « *muni de ses effets personnels* » excède dans cette dernière mesure ce qui est nécessaire et adapté à la nature et à l'objet de cette présentation hebdomadaire, dont l'objectif est uniquement de s'assurer qu'il n'a pas quitté le périmètre dans lequel il est assigné. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que le préfet de Maine-et-Loire, en lui imposant, par l'arrêté attaqué, de se munir de ses effets personnels lorsqu'il se présente une fois par semaine au commissariat de Nantes, a pris **une mesure qui n'est ni nécessaire ni adaptée à l'objectif poursuivi par la mesure d'assignation à résidence, et à demander l'annulation de cette prescription, qui est divisible de la mesure d'assignation elle-même.**

Sur le contrôle de proportionnalité, cet arrêt de la CAA de Nantes est aussi à rapprocher de celui du Conseil d'État du 10 juin 2021 qui a censuré le point 3.1.4 du schéma national du maintien de l'ordre dans les manifestations, qui concernait l'encerclement d'un groupe de manifestants aux fins de contrôle, d'interpellation ou de prévention d'une poursuite des troubles.

Le Conseil d'État a ainsi considéré que, si la mise en œuvre de la technique de l'encerclement peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances pour répondre à des troubles caractérisés à l'ordre public, elle est susceptible d'affecter significativement la

liberté de manifester, d'en dissuader l'exercice et de porter atteinte à la liberté d'aller et venir. Par suite, après avoir relevé que les termes du point 3.1.4 du schéma national se bornent à prévoir qu'« *il peut être utile* » d'y avoir recours, sans encadrer précisément les cas dans lesquels la technique peut être mise en œuvre, il juge que ce dernier point est entaché d'illégalité, faute d'apporter de telles précisions, de nature à garantir que l'usage de cette technique de maintien de l'ordre soit adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances.

3. CE, 10 juin 2021, Syndicat national des journalistes et autres, n°s 444849,445063,445355,445365, A.

**CENTRE DE RECHERCHE DE L'ECOLE DES OFFICIERS
DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Directeur de publication :

Colonel David BIÈVRE

Rédacteur en chef :

G^{al} d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD

Rédacteur :

Élisabeth ROLIN

Équipe éditoriale :

**Odile NETZER
MDC Aurélie HONORÉ**