

**Affaire : M. Kamel Daoudi**  
**Dossier n° : 2100933**

A Mesdames et Messieurs les Président et  
Conseillers de la Cour administrative d'appel  
de Paris

### **Mémoire en intervention volontaire**

**POUR :**

- **Le Gisti** (Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s), association constituée selon la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dont le siège est à Paris 11<sup>ème</sup>, 3 villa Marcès, représenté par sa présidente en exercice, Vanina Rochiccioli, domiciliée au dit siège (PJ n°1) ;
- **La LdH** (Ligue des droits de l'Homme), dont le siège social est situé 138, rue Marcadet à Paris (75018), prise en la personne de son représentant légal, Malik Salemkour, domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice (PJ n°2).

Ayant pour avocat :

La SELARL MINIER MAUGENDRE & ASSOCIEES intervenant par le ministère de Maître Stéphane MAUGENDRE ? Avocat au Barreau de SEINE SAINT-DENIS Tour de Rosny 2, 93118 ROSNY sous BOIS CEDEX, Vestiaire P.B195, Téléphone : 01.48.94.34.21, Télécopie : 01.48.94.00.07, adresse électronique : stephane.maugendre@minier-maugendre.fr

Le Gisti et la Ligue des droits de l'Homme entendent intervenir volontairement au soutien du recours de M. Kamel Daoudi contre le jugement du Tribunal administratif de Paris rejetant ses requêtes aux fins d'annulation de trois arrêtés le maintenant sous le régime de l'assignation à résidence sur le fondement de l'article L561-1 du Ceseda.

#### **I. Sur l'intérêt des associations à intervenir volontairement à la procédure.**

##### **A. Le Gisti.**

L'intérêt du Gisti pour intervenir dans la présente instance ne fait aucun doute. Il s'est en effet donné pour objet figurant à l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts (PJ n°3) :

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

Le requérant soutenant notamment que l'application qui lui est faite des dispositions de l'article L.561-1 du Ceseda méconnaît plusieurs des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), le

Gisti a manifestement intérêt à se joindre à son recours en ce qu'il tend à la reconnaissance et au respect des droits des étrangers susceptibles d'être visés par ces dispositions.

## **B. La Ligue des droits de l'Homme**

L'intérêt à intervenir de la Ligue des droits de l'Homme dans la présente affaire ne fait aucun doute.

Il importe de rappeler que le Conseil d'État apprécie les conditions de recevabilité de l'intervention volontaire des associations de façon libérale, leur intérêt à intervenir étant apprécié au regard « de leur objet social et de leur action » (CE, 13 novembre 2013, n°349.735).

Or, s'agissant de l'association intervenante, il résulte de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup>, de ses statuts (PJ n°4) que la Ligue des droits de l'Homme est « destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...) »

L'article 3, alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 3, de ses statuts précise que : « La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.

Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de la part des agents de l'État.

La présente intervention a précisément pour objet de soulever la violation de plusieurs articles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, en lien direct avec les modalités de l'assignation à résidence imposées au requérant, son intérêt à intervenir ne pourra dès lors qu'être retenu.

## **II. Au fond**

Il sera soutenu ici :

- que les arrêtés contestés ont été pris sur le fondement d'une disposition du Ceseda incompatible avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme ;
- que les conditions de l'assignation à résidence elle-même sont attentatoires aux droits reconnus par la Convention, notamment ses articles 5-1, 3 et 8.

### **A. Sur l'inconventionnalité de l'article L. 561-1 du Ceseda au regard de la CEDH**

Les arrêtés contestés devant le juge administratif ont été pris sur le fondement des dispositions de l'article L 561-1 du Ceseda en vigueur depuis le 22 mars 2018<sup>1</sup> aux termes duquel :

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

*La décision d'assignation à résidence est motivée. Elle peut être prise pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois dans la même limite de durée, par une décision également motivée.*

---

<sup>1</sup> Nous conservons dans ce mémoire la numérotation du Ceseda en vigueur jusqu'au 30 avril 2021.

Par exception :

a) Dans le cas prévu au 4° du présent article, la décision d'assignation à résidence peut être renouvelée tant que l'interdiction de retour ou l'interdiction de circulation sur le territoire français demeure exécutoire ;

[...]

c) Dans le cas prévu au 5° du présent article, la durée maximale de six mois ne s'applique pas. Au-delà d'une durée de cinq ans, le maintien sous assignation à résidence fait l'objet d'une décision spécialement motivée faisant état des circonstances particulières justifiant cette prolongation au regard, notamment, de l'absence de garanties suffisantes de représentation de l'étranger ou si sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public.

L'étranger astreint à résider dans les lieux qui lui sont fixés par l'autorité administrative doit se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie. Il doit également se présenter, lorsque l'autorité administrative le lui demande, aux autorités consulaires, en vue de la délivrance d'un document de voyage.

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

Le non-respect des prescriptions liées à l'assignation à résidence est sanctionné dans les conditions prévues à l'article L. 624-4 »

Il résulte de ces dispositions, ainsi que le confirme l'application qui en est faite à l'égard du requérant que :

1° l'assignation à résidence imposée sur ce fondement à l'étranger qui doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal peut durer « jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation » de quitter le territoire, de sorte que cette mesure peut en pratique produire ses effets privatifs ou restrictifs de liberté pendant une durée illimitée ;

2° l'autorité administrative peut assigner à résidence l'étranger qui en fait l'objet « en tout point du territoire de la République » et ce, « quel que soit l'endroit où il se trouve », de sorte qu'il peut être astreint, pendant cette durée illimitée, à résider en un point extrêmement éloigné du lieu où il a établi son domicile et où se situent ses attaches familiales.

L'article L 561-1 du Ceseda est incompatible avec l'article 2 du protocole n° 4 de la Convention, tel qu'il a été interprété par la Cour de Strasbourg.

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

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. [...]».

Cette incompatibilité résulte de **l'absence de limite dans le temps de la mesure restrictive de liberté conjuguée avec l'absence d'intervention d'un juge**

Dans le cas où l'étranger est sous le coup d'une ITF, « la durée maximale de six mois ne s'applique pas. Au-delà d'une durée de cinq ans, le maintien sous assignation à résidence

*fait l'objet d'une décision spécialement motivée faisant état des circonstances particulières justifiant cette prolongation au regard, notamment, de l'absence de garanties suffisantes de représentation de l'étranger ou si sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public. »*

On déduit de cette dernière disposition que les personnes sous le coup d'une interdiction définitive du territoire peuvent être assignées à résidence de manière définitive sans limitation de durée, ce qui est le cas du requérant. Or, une atteinte à la liberté de circulation ne peut être perpétuelle et illimitée dans le temps, sauf à méconnaître les dispositions de l'article 2 du protocole n° 4 de la Convention, comme l'a jugé la Cour. Selon elle, ces atteintes « ne se justifient qu'aussi longtemps qu'elles tendent effectivement à la réalisation de l'objectif qu'elles sont censées poursuivre », ce qui implique un « examen périodique de sa justification », non pas par l'autorité administrative, comme le prévoit l'article L. 561-1 du Ceseda après la modification imposée par le Conseil constitutionnel, mais par l'autorité judiciaire qui « offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de régularité des procédures (Gochev c. Bulgarie, n° 34383/03, § 49, 26 novembre 2009).

## **B. Sur les atteintes portées aux droits fondamentaux que le requérant tient des articles 5, 3 et 8 de la CEDH**

Si le ministre de l'Intérieur était en situation de compétence liée, au regard de l'article L. 561-1 du Ceseda, pour prononcer une mesure d'assignation à résidence, compte tenu de l'interdiction du territoire français prononcée par le juge judiciaire et de l'impossibilité d'éloigner M. Daoudi, les conditions de cette assignation à résidence, telle qu'elle a été mise en œuvre par les arrêtés successifs, l'ont transformée en une mesure privative de liberté qui ne répond pas aux exigences de l'article 5 de la CEDH. Elle entraîne de surcroît une violation manifeste du droit de M. Daoudi au respect de sa vie privée et familiale garanti par l'article 8. Compte tenu, enfin, des conséquences de cette mesure dans la durée, elle s'analyse en un traitement inhumain et dégradant interdit par l'article 3.

### **1/ La violation de l'article 5**

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

*« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : [...] f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».*

Aux termes de l'article 5 § 4 :

*« Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »*

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

Monsieur Daoudi a été assigné à résidence pour la première fois le 25 avril 2008. Depuis lors il a fait l'objet d'une multitude de décisions successives modifiant de manière arbitraire la commune dans laquelle il est assigné à résidence et dont il ne peut s'éloigner, étant ainsi contraint de vivre à l'intérieur de zones géographiques strictement délimitées et de taille extrêmement réduite. Il est soumis à une obligation de pointer tous les jours sans exception à la gendarmerie ou au commissariat, pointages dont le nombre varie de trois à quatre par jour selon le bon vouloir de l'autorité administrative. Il est enfin astreint à un couvre-feu sévère. La fréquence des pointages et le temps nécessaire pour se rendre jusqu'aux locaux où ils s'effectuent ne lui laissent guère de temps pour d'autres activités que de se nourrir. Il n'est pas autorisé à travailler et se trouve en conséquence sans ressources propres.

On ne saurait donc adhérer à la présentation proposée par le tribunal administratif des sujétions imposées au requérant et des atteintes qu'elles portent à sa liberté individuelle. À

ses yeux, « M. Daoudi n'est tenu de demeurer dans les locaux dans lesquels il réside que de 21 h à 7h, soit une plage horaire de dix heures par jour, et, s'il est tenu de se présenter à la brigade de gendarmerie trois fois par jour, il conserve la possibilité de se déplacer librement, en dehors du temps consacré au respect de ces obligations, dans le périmètre déterminé, lequel s'étend notamment à l'intégralité du territoire de la commune de Saint-Jean-d'Angély et une partie de la commune de La Vergne, et de recevoir sa famille et les personnes de son choix. Dans ces conditions, si l'arrêté contesté apporte des sujétions importantes à l'exercice de la liberté d'aller et venir du requérant, ces restrictions, compte tenu de leurs modalités d'exécution, ne s'apparentent pas à une privation de liberté ».

En réalité, le niveau de contrainte qui pèse sur M. Daoudi l'apparente plus à un détenu qu'à un homme en liberté, même surveillé, et l'analyse qu'en fait le tribunal contredit la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme dont ressort une interprétation bien différente de la notion de privation de liberté.

En effet, selon la Cour EDH, « Pour déterminer si un individu se trouve "privé de liberté" au sens de l'article 5, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée » (CEDH, *Engel et autres*, 8 juin 1976, série A n° 22, p.24 §§ 58-59 ; voir également : CEDH, *Villa c/ Italie* § 41).

La Cour dit encore : « Entre privation et restriction de liberté, il n'y a pourtant qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. Le classement dans l'une ou l'autre de ces catégories se révèle parfois ardu car dans certains cas marginaux il s'agit d'une pure affaire d'appréciation ». Mais s'agissant d'une mesure de « surveillance spéciale avec assignation à résidence » prise dans le but de prévenir un trouble à l'ordre public, la Cour a jugé qu'une telle mesure était bien susceptible de méconnaître les dispositions de l'article 5 (CEDH, Ass. plénière *Guzzardi c/ Italie* du 6 novembre 1980 n° 7367/76). Or dans cette affaire les faits étaient très proches de ceux de la présente affaire : M. Guzzardi avait été transféré de son domicile situé à Palerme pour être assigné à résidence sur une partie de l'île de l'Ansinara. Installé dans un bâtiment du hameau de Cala Reale, il avait interdiction de sortir de sa résidence de 22 h à 7 h ; il devait en outre se présenter deux fois par jour aux autorités de police et s'il était libre de circuler sur l'île, il était tenu de solliciter un sauf conduit pour la quitter et se rendre à son domicile en Sardaigne. Ces interdictions étaient édictées sous peine d'emprisonnement. En pareille circonstance, la Cour a jugé : « aucun de ces éléments ne permet sans doute de parler de "privation de liberté" si on le considère isolément, mais accumulés et combinés, ils soulèvent un problème sérieux de qualification au regard de l'article 5. [...] Tout bien pesé, la Cour estime que le cas d'espèce se range dans la catégorie des privations de liberté » (§ 95).

Pour toutes ces raisons, il y a lieu de considérer que la mesure d'assignation à résidence en litige s'assimile, en fait, à une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention. Elle devrait donc être entourée d'un certain nombre de garanties, absentes en l'espèce.

#### **b) Sur l'absence des garanties exigées en cas de privation de liberté (art. 5 § 4)**

Dès lors qu'il y a privation de liberté, et à supposer même que cette privation de liberté entre dans les hypothèses prévues par l'article 5 § 1, les garanties prévues par l'article 5 § 4 doivent être respectées. En l'espèce, la mesure privative de liberté est décidée par l'administration seule, sans qu'aucun contrôle du juge judiciaire ne soit ouvert à bref délai. Or la Cour a rappelé que la procédure devait revêtir un caractère judiciaire. Cette procédure peut prendre la forme d'un système de réexamen périodique automatique par le juge, à condition que ce réexamen soit prévu à des « intervalles raisonnables » (*Abdulkhakov c. Russie*, n° 14743/11, 2 octobre 2012, §§ 209 et 212-214). Tel n'est évidemment pas le cas du dispositif institué à l'article L 561-1 du *Ceseda* après la modification imposée par le Conseil constitutionnel qui, outre qu'il confie à l'administration elle-même le soin de procéder à ce réexamen, ne l'impose que tous les cinq ans, délai totalement disproportionné au regard de l'objet même de ce contrôle et manifestement incompatible avec les précisions apportées par la Cour, spécialement dans les cas où la privation de liberté résulte, comme prévu à l'article 5 § 1 f, de « l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

## 2/ La violation de l'article 3

Cette assignation à résidence perpétuelle infligée à Kamel Daoudi constitue sans nul doute, en raison de sa durée et de ses modalités, un traitement « inhumain » contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il sera d'emblée relevé que les dispositions de l'article 3 de la CEDH sont opérantes contre la décision déterminant les modalités d'une assignation à résidence. Cette effectivité peut notamment être illustrée par une décision de l'ancienne Commission européenne des droits de l'Homme qui, si elle avait rejeté le moyen comme étant mal fondé, ne s'était prononcée ainsi qu'en raison précisément des modalités d'assignation dont faisait l'objet le requérant (Comm. EDH 13 déc. 1984, *M. c/ France* : DR 41/103).

Le cas d'espèce était toutefois bien différent et les modalités d'assignation à résidence étaient pour le moins plus souples que celles auxquelles est soumis M. Daoudi depuis tant d'années. En effet, l'intéressé avait la possibilité de se déplacer à l'intérieur du département dans lequel il était assigné à résidence et était en mesure d'y poursuivre ses activités professionnelles et, relevait alors la Commission, d'y maintenir une vie sociale et familiale normale. La Cour en avait déduit que l'assignation à résidence du requérant ne revêtait pas un caractère de gravité tel qu'il puisse être considéré comme étant soumis à un traitement inhumain et dégradant.

En l'espèce, aux termes des arrêtés du 14 février 2019 et 13 mai 2019, monsieur Daoudi est astreint à résider dans la commune d'Aurillac et doit se présenter deux fois par jour, à 10 heures et 17 heures tous les jours de la semaine à l'Hôtel de police. Il lui est par ailleurs interdit de sortir de son domicile entre 21 heures et 7 heures. Enfin, il est privé de la possibilité d'exercer une activité professionnelle. Il sera encore relevé que Monsieur Daoudi est assigné à résidence depuis le 25 avril 2008, soit depuis plus de treize ans et que les modalités de cette assignation sont depuis 2008 des plus attentatoires à sa liberté individuelle.

De telles modalités d'assignation à résidence, conjuguées à sa durée, contreviennent manifestement à l'article 3 de la CEDH.

Il doit tout d'abord être rappelé que l'interdiction énoncée par l'article 3 de la CEDH a « un caractère absolu indépendamment des agissements de la personne concernée et même en cas de danger public concernant la vie de la nation ou a fortiori celle d'un individu » (CEDH *Selmouni c/ France*, 28 juillet 1999, Grande Chambre).

La Cour se livre à une appréciation in concreto du mauvais traitement. Ainsi, l'appréciation dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du traitement et des effets physiques ou mentaux, ainsi que parfois, du sexe, de l'âge, de l'état de santé de la victime etc. (*Irlande c/ Royaume-Uni*, § 162 ; *Selmouni*, § 100)

Il doit par ailleurs être relevé que selon la Cour, le traitement dégradant est certes celui qui « humilie l'individu grossièrement devant autrui ou le pousse à agir contre sa volonté ou sa conscience » mais aussi celui qui « abaisse l'individu à ses propres yeux » (*Tyrer c/ Royaume-Uni*, 25 avr. 1978 A.26, § 29 et § 32).

Aussi, il existe en particulier un lien fort entre les notions de « traitements dégradants » et de respect de la « dignité » (*Bouyid c. Belgique* [GC], 2015, § 90). Ainsi, dès lors que le traitement humilie ou avilit un individu, témoignant d'un manque de respect pour sa dignité humaine ou la diminuant, ou qu'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique, il peut être qualifié de dégradant et tomber ainsi également sous le coup de l'interdiction énoncée à l'article 3 (*Muršić c. Croatie* [GC], 2016, § 98 ; *Ananyev et autres c. Russie*, 2012, § 140 ; *Varga et autres c. Hongrie*, 2015, § 70).

Et l'absence, dans le chef des autorités nationales, d'une volonté d'humilier ou de rabaisser l'intéressé n'exclut pas définitivement un constat de violation de l'article 3 ; cette disposition peut aussi bien être enfreinte par une inaction ou un manque de diligence de la part des autorités publiques (voir, mutatis mutandis, arrêt *Mc Glinchey et autres c. Royaume-Uni* précité, § 47-58).

Aux yeux de la cour, un traitement est inhumain lorsqu'il atteint la personnalité de la victime en provoquant chez lui des sentiments de désespoir et d'infériorité.

Il est indéniable que la conjugaison de la durée – depuis plus de treize ans - et des modalités de l'assignation à résidence de M. Daoudi, fixées par le ministre de l'Intérieur a des effets sur la santé mentale de M. Daoudi : angoisse, sentiment d'infériorité, d'inutilité sociale,

humiliation découlent de cet ensemble de mesures qui conduisent à enfermer M. Daoudi dans un face-à-face avec lui-même en lui interdisant presque tout contact humain,.

La Cour de céans censurera les modalités de l'assignation à résidence imposées à M. Daoudi en ce qu'elles méconnaissent les dispositions de l'article 3 de la CEDH.

### **3/ La violation de l'article 8 de la CEDH et du droit constitutionnel au respect de la vie privée et de mener une vie familiale normale**

Si par extraordinaire, la Cour de céans devait considérer que tant les modalités de l'assignation à résidence du requérant que sa durée n'atteignent pas un seuil tel que la violation de l'article 3 de la CEDH puisse être retenue, elle censurera alors la mesure critiquée sur le fondement de l'article 8.

Il est en effet acquis que le juge européen considère que l'article 8 de la CEDH, qui selon une jurisprudence constante protège « l'intégrité physique et morale de la personne » (*X et Y c/ Pays-Bas*, 26 mars 1985, A. 91) peut se substituer à l'article 3 afin de sanctionner une atteinte à l'intégrité physique et/ou morale qui n'atteint pas le minimum de gravité requis par l'article 3 (CEDH *Raninen c/ Finlande*, 16 déc. 1997).

#### **- En droit conventionnel, l'article 8 de la CEDH dispose :**

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Il sera d'emblée retenu que le moyen tiré de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est pleinement opérant lorsqu'il s'agit d'une demande tendant à l'annulation d'une décision d'assignation à résidence, dont les modalités sont susceptibles d'affecter le maintien de la vie familiale (CE 23 avr. 2003, n° 206913 – CE, réf., 1er avr. 2016, n° 398181).

Le juge exerce un contrôle normal, qui se rapproche même d'un contrôle de proportionnalité lorsqu'il s'agit d'évaluer le poids des contraintes imposées par l'administration. Ainsi et à titre d'exemple, le choix du service auprès duquel un étranger doit pointer peut révéler une erreur d'appréciation s'il est trop éloigné géographiquement du lieu de résidence et expose l'intéressé à de réelles difficultés matérielles de s'y conformer, ce qui conduit le juge à annuler la décision (CAA Lyon, 13 juill. 2017, req. 7LY00835)

#### **- En droit interne, le droit au respect de la vie privée est rattaché à l'article 2 de la Déclaration de 1789 et le droit de mener une vie familiale normale au dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.**

Par une décision n° 2017-674 QPC du 1er décembre 2017 *M. Kamel D* faisant suite à une question prioritaire de constitutionnalité déposée par l'intéressé et relative à l'assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion, le Conseil constitutionnel s'est attaché aux conséquences de la mesure d'assignation sur les droits et libertés des étrangers.

Après avoir relevé que « la durée indéfinie de la mesure d'assignation à résidence en accroît la rigueur », il a jugé qu'il appartient dès lors « à l'autorité administrative de retenir des conditions et des lieux d'assignation à résidence tenant compte, dans la contrainte qu'ils imposent à l'intéressé, du temps passé sous ce régime et des liens familiaux et personnels noués par ce dernier » (§ 11).

Le Conseil a donc jugé, d'une part, que la contrainte que constitue l'assignation à résidence est, pour partie, fonction de sa durée et, d'autre part, que l'autorité administrative doit tenir compte de cette durée dans le degré de contrainte à laquelle elle soumet l'intéressé.

Cette réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel doit conduire l'administration, sous le contrôle du juge, à adapter, le cas échéant, le périmètre ou les conditions d'une assignation à résidence en cours depuis plusieurs années, en conciliant bien entendu aussi cette exigence avec celles de l'ordre public.

Le Conseil Constitutionnel avait déjà eu l'occasion de mentionner la nécessité d'un tel contrôle des modalités d'assignation à résidence par le juge administratif (Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 *M. Cédric D*) s'agissant des mesures d'assignation à résidence prononcées dans le cadre de l'état d'urgence.

Le Conseil avait alors énuméré un ensemble de mesures sur lesquelles le juge administratif devait nécessairement exercer un contrôle.

Ainsi, avait-il décidé de l'indispensable contrôle sur la durée de la mesure d'assignation à résidence mais aussi sur l'astreinte domiciliaire quotidienne, l'obligation de pointage limitée à trois présentations par jour, l'obligation de remise des pièces d'identité, l'interdiction de fréquenter certaines personnes dont il existe des raisons de penser que le comportement peut constituer une menace à l'ordre et à la sécurité publics.

Le juge administratif doit donc veiller à ce que l'autorité administrative tienne compte de certaines demandes dûment étayées et revêtant une importance certaine pour l'assigné, ou encore éviter que la mesure d'assignation se traduise par des conséquences suffisamment graves ou irréversibles sur la vie professionnelle ou privée de l'assigné.

Pour mieux appréhender le contrôle de proportionnalité qui doit s'exercer sur les modalités d'une assignation à résidence, il peut être utile de se référer à l'avis n° 390867 rendu le 17 décembre 2015 par le Conseil d'État, « *sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme* » et spécialement de dispositions législatives instituant un régime d'assignation à résidence « hors état d'urgence » pour les personnes radicalisées et présentant des indices de dangerosité. Le Conseil d'État avait alors indiqué que dans une telle hypothèse, les modalités d'exécution d'une mesure restrictive de la liberté d'aller et de venir devront laisser « à l'intéressé une liberté de mouvement conciliable avec une vie familiale et professionnelle normale ».

Ainsi tandis que dans le cadre d'une assignation « en état d'urgence », le juge administratif doit « prendre en compte » les sujétions pesant sur l'intéressé en termes de vie privée et professionnelle, il devra, dans le cadre d'une hypothétique assignation « hors état d'urgence » assurer - non une « simple prise en compte » - mais une « véritable conciliation » entre la restriction imposée à la liberté d'aller et de venir de l'intéressé et les exigences tenant au respect de sa vie familiale et professionnelle.

Mais il est également utile de rappeler l'avis du Conseil d'État rendu le 15 juin 2017 (n°393348) sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Le Conseil d'État s'était alors prononcé contre les assignations à résidence perpétuelle mais avait également précisé, s'agissant des modalités de l'assignation et de l'obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé que ce dernier « doit permettre à l'intéressé de poursuivre sa vie familiale et professionnelle ». Il poursuivait : « Afin de donner toute sa portée à cette garantie, le Conseil d'État est d'avis de compléter le projet pour préciser que ce périmètre doit s'étendre, le cas échéant, à d'autres communes ou d'autres départements que ceux du lieu d'habitation de l'intéressé. En l'espèce, les conditions dans lesquelles s'effectue l'assignation à résidence de M. Daoudi ne sont pas conformes à cette prescription et ont pour conséquence de rendre toute vie sociale impossible, de même que l'établissement de toute relation sociale dans la durée.

Depuis plus de treize ans, M. Daoudi subit un régime d'assignation à résidence qui a pour conséquence directe son isolement social. Assigné à résidence pour la première fois par arrêté ministériel du 25 avril 2008, son lieu de résidence était fixé à Aubusson dans la Creuse et une obligation de pointage lui était imposée deux fois par jour.

Le 9 avril 2010, M. le ministre de l'Intérieur a de nouveau notifié au requérant un arrêté l'assignant à résidence à Longeau-Percey. M. Daoudi était cette fois astreint à trois pointages quotidiens. Le 15 septembre 2010, le requérant a été déplacé à Fayl-Billot où il a été assigné à résidence avec les mêmes obligations que précédemment, c'est-à-dire de se présenter trois fois par jour au poste de gendarmerie. Le 19 septembre 2011, le ministre de l'Intérieur a pris la décision d'assigner à résidence M. Daoudi à Lacaune, dans le département du Tarn. En outre, l'arrêté lui faisait obligation de se présenter quatre fois par jour au poste de gendarmerie de Lacaune. Le 15 décembre 2011, le requérant était déplacé à Carmaux avec maintien de l'obligation de se présenter quatre fois par jour au poste de Police de Carmaux. Le 2 mai 2013, M. le ministre de l'Intérieur a modifié l'arrêté ci-dessus mentionné afin de réduire à trois le nombre de présentations quotidiennes au commissariat de Police.

Au mois de juillet 2013, M. Daoudi était rejoint par sa famille à Carmaux, à la suite de la mutation de Mme George, enseignante, à Lavaur. Le 27 novembre 2016, le requérant a été

éloigné à Saint-Jean-d'Angély et de nouveau contraint de se présenter quatre fois par jour au poste de gendarmerie. Cet arrêté a été modifié une première fois le 16 décembre 2016 puis le 30 janvier 2017. Le 23 mars 2018, M. le ministre de l'Intérieur a ordonné le maintien de son assignation à résidence « dans les conditions fixées par l'arrêté ministériel du 24 novembre 2016. Cette décision a été modifiée par l'arrêté du 30 janvier 2017, sous réserve des dispositions de l'article 2 de l'arrêté, qui prévoyait qu'il devait se présenter trois fois par jour à 9h15, 15h15 et 17h45 à la brigade de gendarmerie située sur cette commune, y compris le dimanche et les jours fériés.

Le 15 février 2019, M. Daoudi s'est vu notifier un nouvel arrêté par lequel le ministre de l'Intérieur l'a assigné à résidence sur le territoire de la commune d'Aurillac.

Le 13 mai 2019 le ministre de l'Intérieur a modifié son lieu d'assignation à résidence sur le territoire de la commune d'Aurillac.

À plusieurs reprises, il a été éloigné de son foyer et isolé de sa famille. Il s'agit là d'une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie familiale, non seulement dans son chef mais dans le chef de tous les membres de sa famille : sa conjointe et ses enfants.

Outre le sentiment d'être éternellement mis au ban de la société, M. Daoudi est désormais placé dans une situation d'assistantat total, sans aucune perspective que sa situation ne s'améliore un jour.

Au-delà de l'atteinte portée à sa vie familiale et à celle de ses proches, c'est son droit au respect de sa vie privée – qui inclut le droit de travailler – qui est également en cause et lui interdit toute insertion sociale.

M. Daoudi est ainsi privé depuis toutes ces années de tout lien quotidien avec son épouse et ses enfants. Il est démuné d'autorisation de travail et en tout état de cause, les obligations de pointage au commissariat, même sous leur forme actuelle de deux fois par jour constituent un obstacle certain à l'exercice d'une activité professionnelle.

A ce titre, l'article 1§2 de la Charte sociale européenne consacre le droit de gagner sa vie par le travail librement entrepris. La CEDH, par les arrêts *Sidabras et Dziutas* du 27 juillet 2004 et *Rainys et Gasparavicius* du 7 avril 2005 rendus contre la Lituanie ont développé ce droit vers ce qu'il convient d'appeler désormais le droit à la vie privée professionnelle, à travers lequel la dimension professionnelle du droit à la vie privée sociale est consacré. Les liens entre la vie privée et la vie professionnelle ont encore été resserrés par les arrêts *Bigaeva c/ Grèce* du 28 mai 2009 et *Ozpinar c/ Turquie* du 19 octobre 2010 qui ont véritablement consacré la notion de « vie privée sociale ».

Il est patent qu'un tel régime d'assignation à résidence, infligé au requérant depuis plus de treize années, constitue en soi une atteinte manifeste tant aux droits constitutionnels au respect de la vie privée et à mener une vie familiale normale qu'aux dispositions de l'article 8 de la CESDH.

Convient-il de rappeler que M. Daoudi est un ressortissant algérien né le 3 août 1974 entré en France pour la première fois en 1979 à l'âge de cinq ans avec ses parents et son frère cadet ? Il a suivi sa scolarité en France et a travaillé ensuite comme ingénieur d'études en informatique. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2008, il vit en concubinage avec Mme Sandra Georges qui est de nationalité française. De cette relation, trois enfants sont nés en France, âgés de 11 ans, 7 ans et 5 ans

Sa compagne est par ailleurs la mère d'une quatrième enfant, Meriem, née d'un premier lit, âgée de 18 ans, dont elle a la garde avec le requérant et qui termine sa scolarité secondaire, en terminale ST2S au lycée de Carmaux.

Il est ainsi indéniable que les attaches familiales et les intérêts personnels M. Daoudi sont fixés en France et ce depuis son plus jeune âge.

Il sera encore relevé que les condamnations prononcées à l'encontre de M. Daoudi pour violation des obligations liées à son assignation à résidence l'ont été pour des faits bénins – non-respect ponctuel des horaires de présentation quotidienne aux services de police ou du couvre-feu – en aucune façon attentatoires à l'ordre public. Dans un cas, M. Daoudi avait été contraint de mener sa compagne, alors enceinte de huit mois, à la clinique des Émailleurs à Limoges. Malgré l'évidente légitimité d'un tel déplacement effectué en urgence, le tribunal correctionnel avait néanmoins, par un jugement du 7 janvier 2010, prononcé une condamnation. Quant à la condamnation prononcée par la cour de Riom le 12 mai 2021 - qui a au demeurant ramené d'un an à quatre mois la peine prononcée par le tribunal correctionnel -, elle sanctionnait le fait qu'il avait à quatre reprises rejoint son domicile après 21 h.

Ainsi, les modalités d'assignation à résidence qui sont imposées à M. Daoudi depuis tant d'années par le ministère de l'Intérieur sont sans commune mesure avec la prétendue menace de trouble à l'ordre public qu'il est censé représenter.

Il est par conséquent indéniable que les modalités d'assignation à résidence imposées à M. Daoudi ne respectent aucunement les exigences et recommandations imposées tant par le Conseil Constitutionnel que par le Conseil d'État.

La haute juridiction administrative a ainsi pu, par une ordonnance en date du 6 janvier 2016, faire droit à un référé-liberté et décider de la suspension de l'exécution d'un arrêté d'assignation à résidence sur la commune de Brétigny-sur-Orge avec obligation pour l'intéressé de se présenter trois fois par jour y compris le samedi et le dimanche au poste de Police situé à 10 km de son lieu de résidence. Le Conseil d'État a ainsi enjoint au ministre de l'Intérieur de modifier lesdites modalités en jugeant qu'en raison des contraintes excessivement lourdes quant à l'organisation de la vie familiale, les modalités de l'assignation à résidence décidées à l'encontre du requérant portaient une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au respect de sa vie familiale ainsi qu'à l'intérêt supérieur de ses enfants (CE ord. 6 janv. 2016 n° 395622).

La Cour de céans censurera encore les modalités de l'assignation à résidence imposées à M. Daoudi en ce qu'elles méconnaissent les dispositions issues de l'article 8 de la CEDH, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale

\*

En conclusion, même si la Cour estime que le ministre de l'Intérieur pouvait légalement renouveler l'assignation à résidence de M. Daoudi, elle devra néanmoins annuler les arrêtés contestés qui, par les modalités et contraintes dont ils assortissent cette assignation à résidence, portent aux droits fondamentaux du requérant une atteinte excessive et disproportionnée au regard des objectifs qu'elle est censée poursuivre.

\*

#### **PAR CES MOTIFS**

Pour l'ensemble de ces motifs le Groupe d'information et de soutien des immigrés et la Ligue des droits de l'Homme demandent à la Cour de faire droit aux conclusions de la requête présentée par M. Daoudi.

Stéphane MAUGENDRE

