

N° 406112

M. C...

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 20 décembre 2017

Lecture du 28 décembre 2017

## CONCLUSIONS

### M. Guillaume ODINET, rapporteur public

M. C... est né en 1970 ; il réside à Champagne-sur-Oise (Val-d'Oise), avec son épouse et ses trois filles. Il est sans emploi depuis qu'il a subi un grave accident de la route en juillet 1994, dont il a gardé des séquelles physiques et psychiques. Etant adepte de tir, il est membre d'une association sportive et fréquente le club de tir de Roissy.

Par une décision du 26 janvier 2015, le préfet du Val-d'Oise lui a ordonné, sur le fondement de l'article L. 312-7 du code de la sécurité intérieure (CSI), de remettre immédiatement au commissariat de Gonesse les armes pour lesquelles il disposait d'une autorisation ou avait procédé à une déclaration – soit un pistolet, une carabine de chasse et un fusil de chasse – ainsi que toutes autres armes et munitions qu'il détenait. Rappelons que l'article L. 312-7 du CSI donne au préfet le pouvoir de prononcer un tel ordre, sans formalité préalable ni procédure contradictoire, pour tout type d'arme, si le comportement ou l'état de santé d'une personne détentrice d'armes et de munitions présente un danger grave pour elle-même ou pour autrui. En l'espèce, la décision visant M. C... était motivée par la circonstance que son comportement, tant à l'occasion de ses activités quotidiennes que des séances de tir qu'il fréquentait, avait fait l'objet de signalements défavorables par les services de police spécialisés. L'arrêté ordonnant la remise énonçait en outre qu'il était interdit à M. C... d'acquiescer ou de détenir des armes et des munitions, quelle que soit leur catégorie (ce qui résulte de l'article L. 312-10 du CSI).

Le 15 novembre 2015, soit le lendemain de la déclaration de l'état d'urgence, le préfet du Val d'Oise a ordonné aux services de gendarmerie, sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, de procéder sans délai à la perquisition du domicile de M. C.... Au cours de cette perquisition, effectuée le 16 novembre à minuit et demie, ont été trouvées à son domicile, d'une part, de nombreuses munitions des trois armes que nous citons et qu'il avait remises à l'autorité administrative, d'autre part, un pistolet de défense tirant des balles de caoutchouc (gomme cogne), une carabine à plombs et un lanceur de paintball avec des munitions.

Par arrêté du 16 novembre, notifié le lendemain, le ministre de l'intérieur a alors assigné M. C... à résidence, sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955. Cette décision lui imposait de résider sur le territoire de la commune de Champagne-sur-Oise, de se présenter quatre fois par jour aux services de gendarmerie et de demeurer à son domicile tous les jours de 20 heures à 6 heures.

Un mois plus tard, par arrêté du 18 décembre 2015, le ministre de l'intérieur a abrogé son premier arrêté et nouvellement assigné M. C... à résider à Champagne-sur-Oise, en se présentant trois fois par jour aux services de gendarmerie et en demeurant à son domicile tous les jours de 20 heures à 6 heures.

Les deux référés-suspension formés par M. C... contre ces arrêtés ont respectivement fait l'objet d'un non-lieu (en raison de l'abrogation du premier arrêté par le second) et d'un rejet. Mais par deux jugements du 18 février 2016, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé ces arrêtés. Saisie en appel par le ministre de l'intérieur, la cour administrative d'appel de Versailles a annulé ces jugements et rejeté les demandes de première instance de M. C... par un arrêt du 21 juin 2016 contre lequel l'intéressé se pourvoit régulièrement en cassation.

**1.** Et il nous semble que vous devrez accueillir un moyen de régularité que soulève le pourvoi, et qui est tiré de ce que la cour aurait méconnu le caractère contradictoire de la procédure en ne soumettant pas au contradictoire les éléments apportés par le ministre de l'intérieur en réponse à une mesure d'instruction.

**1.1.** Inutile de vous rappeler combien le contradictoire est structurant dans la procédure administrative contentieuse. Votre jurisprudence est ancienne, constante et stricte, qui affirme que le juge ne peut fonder sa décision sur le contenu de documents qui n'auraient pas été communiqués à l'autre partie<sup>1</sup>.

Tout aussi ancienne est la règle de procédure qui permet au juge d'ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il estime nécessaires à la solution des litiges qui lui sont soumis, et notamment de requérir des parties ou de tiers la communication des documents qui lui permettent de vérifier les allégations des requérants et d'établir sa conviction (v. Section, 1<sup>er</sup> mai 1936, Sieur Couëspel du Mesnil, Rec. p. 485 ; pour une réaffirmation récente, v. Section, 1<sup>er</sup> octobre 2014, M. G..., n° 349560, Rec. p. 288 avec les concl. D. Hedary).

A la confluence de ces deux règles se trouve celle qui veut que les pièces et documents qui sont demandés par le juge soient soumis au contradictoire.

Cette règle, qu'énoncent respectivement, pour les tribunaux et les cours, les articles R. 611-10 et R. 611-17 du code de justice administrative, est certes plus exigeante que celle qui s'applique aux mémoires et pièces produits spontanément après un premier échange contradictoire<sup>2</sup>, qui ne doivent, en vertu de l'article R. 611-1, être soumis au débat contradictoire que s'ils contiennent des éléments nouveaux. Mais cette différence d'exigence résulte de la nature de la mesure inquisitoire. En effet, dès lors que le juge demande spécifiquement la production d'un document, il fait naître, en quelque sorte, une présomption selon laquelle la réponse sera déterminante dans l'établissement de sa conviction. Dans ce cadre, l'existence ou non d'un élément nouveau dans la réponse ne saurait déterminer l'obligation de soumettre celle-ci au contradictoire ; car, dans la logique inquisitoire rappelée par votre décision H... (26 novembre 2012, n° 345108, Rec. p. 394 avec les concl. B. Bourgeois-Machureau), l'absence d'élément nouveau dans une réponse à une mesure

---

<sup>1</sup> V. not. Assemblée, 13 décembre 1968, Association syndicale des propriétaires de Champigny-sur-Marne, n° 71624, Rec. p. 645 ; pour un rappel récent en formation supérieure, Section, 1<sup>er</sup> octobre 2014, M. G..., n° 349560, Rec. p. 288 avec les concl. D. Hedary.

<sup>2</sup> Requête, mémoire complémentaire annoncé et premier mémoire en défense.

d’instruction peut être tout aussi déterminante pour la solution du litige que le contenu d’une réponse qui contiendrait des éléments nouveaux.

Pour ces raisons, nous pensons qu’il résulte, au-delà des articles R. 611-10 et R. 611-17, du caractère contradictoire de la procédure que les documents produits devant le juge en réponse aux demandes adressées par celui-ci aux parties ou aux tiers doivent en principe être soumis au débat contradictoire entre les parties.

Ce principe connaît bien sûr quelques exceptions propres à certains contentieux (v., s’agissant de la contestation du refus de communiquer un document administratif, Section, 23 décembre 1988, Banque de France c/ I..., n° 95310, Rec. p. 688, et la veine de jurisprudence ouverte par cette décision<sup>3</sup> ; s’agissant de la contestation d’un acte dispensé de publication au Journal officiel, 31 juillet 2009, Association Aides et autres, n° 320196, Rec. p. 341 ; et à la croisée des deux, s’agissant du refus de communiquer des données figurant dans un fichier dont l’acte de création a été dispensé de publication, 11 juillet 2016, Ministre de l’intérieur et ministre de la défense c/ J..., n° 375977, Rec. p. 336). Mais en dehors de ces cas très particuliers d’aménagement du contradictoire, il nous paraît s’imposer strictement.

Ce n’est, à nos yeux, que lorsque la réponse à la mesure d’instruction n’aura eu aucune incidence sur le jugement de l’affaire que la décision juridictionnelle rendue sans soumission de cette réponse au débat contradictoire ne se trouvera pas entachée de ce fait d’une irrégularité. En d’autres termes, et pour dire les choses précisément, nous pensons que ce n’est que lorsque le juge statue sans se prononcer sur les éléments de fait ou de droit que la mesure d’instruction devait éclairer que son jugement n’est pas irrégulier faute que la réponse à cette mesure d’instruction ait été soumise au contradictoire.

Terminons en précisant que la clôture de l’instruction nous paraît sans incidence sur la portée de cette règle. Dès lors que des documents sont produits en réponse à une demande du juge, ils ne sauraient être soumis aux conditions strictes de l’obligation de réouverture d’instruction posées par votre jurisprudence K... (Section, 5 décembre 2014, M. K..., n° 340943, Rec. p. 369 avec les concl. E. Crepey). A la vérité, sous la seule réserve que nous mentionnions, c’est ici la règle – également rappelée par la décision K... – selon laquelle le juge qui entend tenir compte de documents produits après la clôture de l’instruction doit rouvrir l’instruction et les soumettre au contradictoire qui trouve à s’appliquer.

**1.2.** En l’espèce, la clôture de l’instruction avait été fixée, par ordonnance du 3 mai 2016, au 20 mai 2016 à 12 heures. La veille de cette clôture, une mesure d’instruction a été adressée au ministre pour lui demander, d’une part, de préciser le régime administratif applicable aux armes découvertes au domicile de M. C... lors de la perquisition, d’autre part, d’indiquer, le cas échéant, si M. C... disposait de l’autorisation ou avait souscrit la déclaration nécessaire à leur détention. En réponse à cette mesure, le ministre a produit le 3 juin 2016 un nouveau mémoire accompagné d’un tableau détaillant, pour chaque arme, élément d’arme ou munition trouvé au domicile de M. C..., son régime juridique et précisant pour les deux armes soumises à déclaration, qu’aucune « demande » n’avait été transmise en préfecture.

<sup>3</sup> Section, 8 octobre 1993, L..., n° 110829, Rec. p. 262 ; 14 mars 2003, M..., n° 231661, T. pp. 787-851-935-936 ; 29 juin 2011, Mme N..., n° 335072, Rec. p. 306 ; 11 juillet 2008, Société anonyme d’exploitation de l’hebdomadaire « Le Point », n° 304752, T. p. 751 ; 21 octobre 2016, n° 392711, Union départementale CGT d’Ille-et-Vilaine, T. pp. 766-767-884-970.

L'instruction n'a pas été rouverte jusqu'à l'audience du 7 juin 2016. Or l'arrêt de la cour est notamment fondé sur la circonstance que des armes et éléments d'armes soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable ont été trouvés au domicile de M. C... lors de la perquisition.

Eu égard à ce que nous vous avons dit, l'arrêt de la cour nous paraît donc irrégulier, si bien que vous devrez l'annuler.

2. Vous pourrez alors régler cette affaire au fond, qui est la première assignation à résidence dont vous ayez à connaître en dehors des procédures de référé.

2.1. Vous devrez vous prononcer sur la question de savoir si M. C... pouvait légalement faire l'objet d'une mesure d'assignation à résidence, car c'est en répondant par la négative à cette question que les deux jugements ont annulé les deux arrêtés d'assignation à résidence.

Il vous faut apprécier ces deux arrêtés séparément, pour deux raisons.

D'une part, ils sont fondés sur deux versions successives distinctes de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955. L'arrêt du 16 novembre fait application de la condition, qui résulte de la version d'origine de la loi, selon laquelle la personne doit avoir une activité qui s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics. L'arrêt du 18 décembre fait quant à lui application de la condition réécrite par la loi du 20 novembre 2015<sup>4</sup>, selon laquelle il doit exister des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

D'autre part, et surtout, il vous appartient de vous placer à la date de chacun des deux arrêtés – et cette règle classique trouve ici un écho particulier. En effet, s'agissant de mesures de police administrative (donc à but préventif) décidées dans une plus ou moins grande urgence, vous devrez exercer votre contrôle en tenant compte des informations dont disposait l'administration – ou, le cas échéant, dont elle aurait dû disposer – à la date de chacune des mesures. Or cette précision, que vous avez faite pour les ordres de perquisition dans votre avis d'Assemblée O... et autres du 6 juillet 2016 (n°s 398234 399435, Rec. p. 320 avec les conclusions B. Bourgeois-Machureau, et désormais aux *Grands arrêts* – 21<sup>e</sup> éd., n° 118), a une importance particulière s'agissant de l'état d'urgence.

En effet, dans les circonstances exceptionnelles où l'état d'urgence a été prononcé le 14 novembre 2015, nous pensons que le ministre de l'intérieur pouvait prendre, à l'égard de toute personne considérée comme dangereuse par ses services compte tenu des informations déjà à leur disposition, une mesure d'assignation à résidence, qui a dans un tel cadre un caractère conservatoire. Ce qui ne privait pas, évidemment, les intéressés de discuter de l'exactitude des informations détenues par l'administration devant le juge du référé-liberté (dans les conditions énoncées par votre décision P... – v. Section, 11 décembre 2015, n° 395009, Rec. p. 438 av. les concl. X. Domino).

A mesure que le temps avançait – et que la restriction de la liberté d'aller et venir pesait donc de plus en plus lourdement sur les intéressés – il appartenait en revanche au ministre de s'assurer que les informations dont il disposait demeuraient pertinentes et, là où c'était nécessaire, de chercher à les préciser et à les compléter. C'est en ce sens que le Conseil

---

<sup>4</sup> N° 2015-1501.

constitutionnel a jugé, formellement, que la prolongation d'une assignation à résidence au-delà de 12 mois n'était constitutionnellement possible qu'à condition que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires (16 mars 2017, n° 2017-624 QPC). Sans formuler une réserve aussi stricte pour chaque prolongation, vos juges des référés se sont, dans le même sens, toujours prononcés sur la légalité non seulement du prononcé mais encore du maintien des assignations à résidence dont ils avaient à connaître – ce qui manifeste l'évolution temporelle de l'exigence pesant sur l'administration.

En somme, et pour le dire simplement, les raisons sérieuses de penser que le ministre devait conserver six mois après l'instauration de l'état d'urgence devaient, selon nous, être davantage caractérisées que celles qu'il pouvait avoir une semaine après cette instauration.

Cette précision étant faite, vous exercerez le contrôle de proportionnalité qui résulte de votre décision P... (Section, 11 décembre 2015, préc.), reprise par la jurisprudence constitutionnelle (v. Cons. Const., 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC), en vertu duquel vous vous assurez que la mesure était adaptée, nécessaire et proportionnée aux buts en vue desquels elle a été prise.

En l'espèce, les assignations à résidence ne sont contestées que dans leur principe, non dans leurs modalités.

Compte tenu de ce que nous vous avons dit, nous n'avons aucune hésitation à vous proposer de juger que le ministre pouvait légalement assigner M. C... à résidence le 16 novembre 2015. En effet, à cette date, il était constant que M. C... avait fait l'objet d'une décision de remise de ses armes à l'autorité préfectorale – déjà prise sur le fondement du fait qu'il était dangereux – et que, d'une part, il avait conservé des munitions d'armes dangereuses, d'autre part, il avait conservé des armes, certes moins dangereuses, mais qu'il n'avait pas déclarées. En outre, l'administration disposait d'informations, retranscrites dans une note blanche qui figure au dossier, selon lesquelles M. C..., qui est musulman, tient un discours prosélyte radical, impose une vision radicale de l'islam, particulièrement sur le statut de la femme dans la société, compare les djihadistes à des résistants, qualifie ses filles de soldats et affirme les entraîner au tir, et adopte une attitude et des propos qui inquiètent les usagers de son club de tir, notamment en demandant de disposer d'une tête factice à la place de la cible pour « lui mettre une balle entre les deux yeux » ou en se vantant de porter régulièrement son arme de poing sur lui en dehors du stand. Au vu de l'ensemble de ces éléments, il nous semble que c'est à tort que le tribunal a jugé que la première assignation à résidence procédait d'une application illégale de la loi du 3 avril 1955.

Et nous parvenons à la même conclusion s'agissant de la seconde assignation. Nous devons à la vérité de dire que la lecture du dossier ne permet pas d'exclure que les services de renseignement aient, au moins pour partie, été mal renseignés sur M. C... (notamment quant à ses discours sur l'islam et sa vision du statut de la femme) ; elle permet par ailleurs d'établir que celui-ci est particulièrement bien inséré socialement, notamment par son activité associative qui le conduit à faire le lien entre les services de police municipale et les jeunes des cités de Goussainville.

Mais, outre le fait que la bonne insertion sociale n'exclut pas par elle-même la dangerosité, nous relevons que le caractère inquiétant du comportement de M. C... à son club de tir n'est pas réellement remis en cause. Et qu'il est constant que, même si l'intéressé avait remis ses armes les plus dangereuses, il a illégalement conservé des armes qu'il détenait déjà

illégalement, et des munitions d'armes spécialement dangereuses. Dans ces conditions, il nous semble que le 18 décembre 2015, c'est-à-dire au début de la première prorogation de l'état d'urgence (et alors que la nouvelle assignation était prononcée essentiellement pour adapter le nombre de présentations aux services de gendarmerie aux nouvelles dispositions législatives), le ministre de l'intérieur pouvait légalement estimer, compte tenu des informations à sa disposition à cette date, qu'il existait des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. C... constituait une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

**2.2.** Cette infirmation du motif d'annulation retenu par les deux jugements conduit alors à examiner les autres moyens présentés en première instance. Vous pourrez constater que Mme D... pouvait légalement signer les arrêtés au nom du ministre. Les arrêtés sont par ailleurs suffisamment motivés et n'avaient pas à comporter de numéro d'identification ni de date de notification à l'intéressé.

**2.3.** Enfin, M. C... soutient que les arrêtés sont illégaux car ils ne comportent aucune information quant à la durée d'assignation à résidence.

A strictement parler, ce moyen est tiré d'un vice de forme et il est mal fondé, car aucun texte n'exige à peine d'illégalité que les décisions d'assignation à résidence mentionnent leur durée.

Sur le fond toutefois, l'absence de durée ne peut qu'être regardée comme une absence de limitation de durée, qui est susceptible d'entacher la mesure d'illégalité – sa durée étant, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel (22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC), un des éléments de sa proportionnalité.

Les mesures d'assignation à résidence prononcées sans limitation de durée retrouvent cependant une limitation du fait des prorogations successives de l'état d'urgence. En effet, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 22 décembre 2015, déduit de l'article 14 de la loi de 1955 que, si le législateur, après avoir prorogé l'état d'urgence au-delà de 12 jours et pour une durée qu'il a fixée, le prolonge par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence antérieurement prononcées ne peuvent être prolongées sans être renouvelées. Il en résulte qu'une mesure d'assignation à résidence prononcée après prorogation de l'état d'urgence trouve son terme, en l'absence d'indication dans la décision, en même temps que la période de prorogation de l'état d'urgence au cours de laquelle elle a été prise. Ce que vos juges des référés ont systématiquement jugé (v. par ex. JRCE, 29 janvier 2016, M. Q..., n° 396449, inédite).

Ce raisonnement ne s'applique pas, en revanche, aux mesures prises au cours des douze premiers jours, où l'état d'urgence a été prononcé par le Président de la République et n'a pas été prorogé par le Parlement. En effet, la décision du Conseil constitutionnel, dont le contenu a été repris à l'article 6 de la loi de 1955<sup>5</sup>, n'impose pas de renouveler les mesures prises pendant les douze jours après la première prorogation par le Parlement. Ce qui se comprend par le fait que la première prorogation (que la décision du Conseil distingue des prolongations) est davantage une validation par le Parlement de la décision prise dans l'urgence par l'exécutif que le choix d'allonger la durée initialement prévue pour l'état d'urgence ; elle est, en vérité, la première fixation de la durée de ce régime juridique.

---

<sup>5</sup> Qui lui est bien fidèle : v. le commentaire aux Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel de la décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017.

Dans un tel cadre, il nous semble que vous ne pouvez pas regarder une assignation à résidence prononcée, sans précision de durée, pendant les douze premiers jours comme étant prononcée définitivement pour ces seuls douze jours et que vous devez admettre que, dans une telle hypothèse, sa durée est, en quelque sorte, fixée en deux temps, pour douze jours initialement puis finalement pour la durée de prorogation de l'état d'urgence. C'est là simplement tenir compte, en réalité, de ce que la première prorogation décidée par le législateur a pour effet d'étendre la durée non seulement du régime juridique, mais encore des mesures individuelles – du moins de celles dont le terme n'a pas été fixé à une date antérieure à la prorogation.

En l'espèce, vous pourrez déduire de ces considérations que les deux arrêtés étaient pris pour une durée expirant le 26 février 2016, soit en même temps que la première prorogation, pour trois mois, de l'état d'urgence. Et donc que le dernier moyen manque en fait.

Ce qui vous vous conduira à annuler le jugement au fond, et vous épargnera donc de vous prononcer sur sa régularité (v. 9 juin 1967, Demoiselle Camys, T. p. 906 ; 25 avril 2003, Société en nom collectif Diamant et compagnie, n° 208398, Rec. p. 184).

Et par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles ;
- à l'annulation des deux jugements du tribunal administratif de Cergy-Pontoise ;
- et au rejet des conclusions de première instance de M. C... et des conclusions qu'il a présentées devant la cour et devant vous au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.