

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
16 Boulevard Raspail
75007 PARIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE

PREMIERES OBSERVATIONS EN INTERVENTION

POUR : **La Ligue des droits de l'homme**

SCP SPINOSI & SUREAU

**A l'appui de la question transmise par décision de la
Cour de cassation en date du 6 octobre 2017**

Tendant à faire constater qu'en édictant les dispositions du 2° de l'article 5 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence – lesquelles, en leur version applicable au litige, donnent pouvoir au préfet compétent d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé – le législateur a porté atteinte à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée, au droit à une vie familiale normale, au droit de propriété et la liberté d'entreprendre mais a aussi méconnu sa propre compétence en affectant ces droits et libertés que la Constitution garantit.

Question n° 2017-684 QPC

I. Par décision en date du 6 octobre 2017, le Conseil d'Etat a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité qui a pour objet de faire constater la non-conformité à la Constitution les dispositions du 2° de l'article 5 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, en leur version applicable au litige et antérieure à la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017, en ce qu'elles disposent que :

« La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 :

[...]

2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé; [...] »

II. Pour transmettre la question de constitutionnalité, le Conseil d'Etat a notamment relevé que :

« Les associations requérantes soutiennent que ces dispositions méconnaissent la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée, le droit à une vie familiale normale, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre et sont entachées d'incompétence négative ; que la question ainsi soulevée, notamment en ce qui concerne la liberté d'aller et venir, présente un caractère sérieux ; qu'il y a lieu, par suite, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée » (CE, 6 octobre 2017, n° 412.407).

En outre, le Conseil d'Etat a admis l'intervention de l'association exposante au soutien de la question prioritaire de constitutionnalité ainsi posée par les associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Le Réveil Voyageur » dans le cadre de leur recours en annulation contre l'arrêté du 23 octobre 2016 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a décidé, dans le cadre de l'opération d'évacuation des migrants de la zone Nord du camp de la Lande à Calais, de créer du 24 octobre 2016 à 07h00 au 6 novembre 2016 à 18h00, une zone de protection sur le camp de la Lande, rue des Garennes et rue des Dunes à Calais.

Sur la non-conformité des dispositions légales aux droits et libertés que la Constitution garantit

III. L'association exposante entend soutenir l'ensemble des griefs soulevés dans le cadre de la présente question prioritaire de constitutionnalité à l'encontre des dispositions du 2° de l'article 5 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, en leur version applicable au litige.

Mais l'exposante tient tout particulièrement à insister sur plusieurs séries d'éléments qui attestent de la méconnaissance par les dispositions litigieuses des droits et libertés que la Constitution garantit.

III-1 D'abord, il convient de relever que les dispositions litigieuses permettent au préfet dont le département se trouve en tout ou partie dans la circonscription où l'état d'urgence est en vigueur « *d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé* » sans qu'une telle mesure n'ait à être justifiée par une quelconque circonstance particulière ou encore une finalité spécifique, notamment la prévention d'une atteinte à l'ordre public.

En outre, le législateur n'a pas davantage prévu que la création de telles zones de protection ou de sécurité où le séjour est réglementé ne doit pas empêcher à des personnes d'accéder à leur domicile ou encore leur lieu de travail lorsque ces lieux se trouvent dans la zone de protection et de sécurité.

Or, il n'est pas inutile de rappeler qu'à l'occasion d'une récente question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 au motif notamment que :

« 5. Toutefois, en premier lieu, en prévoyant qu'une interdiction de séjour peut être prononcée à l'encontre de toute personne « cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics », le législateur a permis le prononcé d'une telle mesure sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une

atteinte à l'ordre public.

6. *En second lieu, le législateur n'a soumis cette mesure d'interdiction de séjour, dont le périmètre peut notamment inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne visée, à aucune autre condition et il n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie.*

7. *Dès lors, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 doit être déclaré contraire à la Constitution.» (Cons. constit. Déc. n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, cons. 5).*

Puisque les dispositions litigieuses du 2° de l'article 5 de la loi relative à l'état d'urgence – telles qu'applicables au litige – sont affectées des deux mêmes séries de lacunes, elles sont nécessairement vouées elles-aussi à une censure que seul le Conseil constitutionnel peut prononcer.

La circonstance que le législateur soit intervenu ultérieurement pour prévoir, d'une part, que les pouvoirs visés à l'article 5 ne peuvent être utilisés que « *dans le but de prévenir des troubles à la sécurité et à l'ordre publics* » et que, d'autre part, « *ces mesures tiennent compte de la vie familiale et professionnelle des personnes susceptibles d'être concernées* » (dispositions issues de l'article 2 de la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017) est aussi révélatrice des insuffisances initiales du texte, que sans aucune incidence sur l'inconstitutionnalité des dispositions litigieuses en leur version applicable au litige.

Dans ces conditions, et de ce seul chef, la censure est acquise.

Mais il y a plus.

III-2 Ensuite, il importe de relever que les dispositions litigieuses se bornent à autoriser la création par arrêté préfectoral « *des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé* » sans prévoir un quelconque encadrement de la mise en œuvre de cette mesure.

Au demeurant, et à titre purement indicatif, il n'est pas inutile de souligner que si le législateur a récemment inséré dans le 3° de l'article 5 que tout arrêté portant interdiction de séjour donner énoncer « *la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique, qui ne peut inclure le domicile de la personne intéressée* » (dispositions issues de l'article 2 de la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017), il n'en a strictement rien été pour les dispositions du 2° qui concernent ce régime des « *zones de protection et de sécurité* ».

Dès lors, il est manifeste que, s'agissant des dispositions applicables au litige, le législateur a totalemment abandonné à l'autorité administrative le soin de fixer les conditions de mise en œuvre des zones de protection et de sécurité, ouvrant ainsi la voie à un risque considérable d'arbitraire et même de détournement des pouvoirs.

Or, tel est très précisément ce que révèle l'arrêté en date du 23 octobre 2016 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a instauré une zone de protection sur le camp de la Lande à Calais du 24 octobre 2016 à 07h00 au 6 novembre 2016 à 18h00.

En effet, bien loin de se limiter à répondre à de prétendus risques de troubles à l'ordre public, l'instauration d'une telle zone de protection a eu pour effet, ainsi que les associations requérantes l'ont souligné dans leur requête en annulation, d'empêcher l'entrée de très nombreuses personnes dont des associations humanitaires et des avocats qui intervenaient sur le bidonville au soutien de sa population.

Plus largement encore, un tel risque de détournement des zones de protection et de sécurité à des fins autres que la seule prévention de troubles graves et caractérisés à l'ordre public a été constaté par les auteurs du rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence :

« Dans certains départements, les préfets ont même pu établir une ZPS autour des sièges des institutions publiques, qu'il s'agisse de la préfecture ou du conseil départemental. Certaines de ces zones avaient été instituées dès le mois de décembre 2015 et ont été reconduites à chaque prorogation de l'état d'urgence. Vos Rapporteurs s'étonnent du cadre juridique retenu, parfois pour

répondre à des enjeux sécuritaires locaux de basse intensité» (MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson au nom de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, 6 décembre 2016).

Or, de tels détournements ne sont possibles qu'en raison de l'insuffisance flagrante de l'encadrement légal du régime des zones de protection et de sécurité.

IV. Il résulte ainsi de tout ce qui précède que la censure des dispositions litigieuses s'impose avec effet immédiat.

PAR CES MOTIFS, l'association exposante conclut qu'il plaise au Conseil constitutionnel de :

- **ADMETTRE** son intervention;
- **DECLARER** contraires à la Constitution les dispositions du 2° de l'article 5 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence en leur version applicable au litige.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

