

Décision n° 2017-635 QPC  
du 9 juin 2017

(M. Émile L.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 29 mars 2017 par le Conseil d'État (décision n° 407230 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Émile L. par Mes Raphaël Kempf et Aïnoha Pascual, avocats au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-635 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 3° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour le requérant par Mes Kempf et Pascual, enregistrées le 20 avril 2017 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 20 avril 2017 ;
- les observations en intervention présentées pour la Ligue des droits de l'homme par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 20 avril et 5 mai 2017 ;
- les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Mes Kempf et Pascual, pour le requérant, Me François Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la partie intervenante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 30 mai 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 5 de la loi du 3 avril 1955 mentionnée ci-dessus prévoit que la déclaration de l'état d'urgence donne certains pouvoirs aux préfets des départements dans lesquels s'applique l'état d'urgence. Selon le 3° de cet article 5, le préfet a le pouvoir :

« D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ».

2. Le requérant et l'association intervenante reprochent aux dispositions contestées de méconnaître la liberté d'aller et de venir ainsi que la liberté d'expression et de communication et le droit d'expression collective des idées et des opinions, dont résulte la liberté de manifester. Selon eux, d'une part, l'atteinte portée à ces libertés par la mesure d'interdiction de séjour ne saurait, dans la mesure où une « entrave à l'action des pouvoirs publics » ne constitue pas nécessairement une menace pour l'ordre public, être justifiée par l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. D'autre part, la mise en œuvre de ces interdictions de séjour ne serait pas entourée de suffisamment de garanties, dès lors que le législateur n'en a pas fixé la durée et n'a pas exclu le domicile de l'intéressé du territoire pouvant être visé par l'interdiction. Les dispositions contestées porteraient également atteinte, selon le requérant, au droit au respect de la vie privée et, selon l'association intervenante, à la « liberté de travailler » et au droit de mener une vie familiale normale.

– Sur le fond :

3. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et

libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

4. La mesure d'interdiction de séjour, prévue par les dispositions contestées, ne peut être ordonnée par le préfet dans le département que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone qu'il couvre. L'état d'urgence peut être déclaré, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955, « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ».

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<sup>o</sup> de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 doit être déclaré contraire à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

8. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit

bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

9. L'abrogation immédiate du 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 entraînerait des conséquences manifestement excessives. Afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, il y a donc lieu de reporter la date de cette abrogation au 15 juillet 2017.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Le 3° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1<sup>er</sup> prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 9 de cette décision.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 8 juin 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 9 juin 2017.