

Décision n° 2017-684 QPC  
du 11 janvier 2018

(Associations La cabane juridique /  
Legal Shelter et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 11 octobre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 412407 du 6 octobre 2017), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour les associations La cabane juridique / Legal Shelter et Le réveil voyageur par Me Lionel Crusoé, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-684 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application 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 ;
- la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de 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 les associations requérantes par Me Crusoé, enregistrées le 2 novembre 2017 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 2 novembre 2017 ;

– les observations en intervention présentées pour l’association Gisti par Me Crusoé, enregistrées les 2 et 17 novembre 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 le 2 novembre 2017 ;

– les observations en intervention présentées pour le Syndicat des avocats de France par Me Bertrand Couderc, avocat au barreau de Bourges, enregistrées le 2 novembre 2017 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Crusoé, pour les associations requérantes et pour l’association Gisti, partie intervenante, Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la Ligue des droits de l’Homme, partie intervenante, Me Couderc, pour le Syndicat des avocats de France, partie intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 11 décembre 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIVIT :

1. L’article 5 de la loi du 3 avril 1955 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction antérieure à la loi du 11 juillet 2017 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 2° de cet article 5, le préfet a le pouvoir :

*« D’instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ».*

2. Les associations requérantes et intervenantes reprochent à ces dispositions de permettre aux préfets d’instituer des zones de protection ou de sécurité, dans lesquelles les déplacements des personnes et des véhicules peuvent être limités ou interdits, sans que la création de ces zones soit subordonnée à des circonstances ou à des menaces particulières ni que les mesures de réglementation du séjour dans ces zones soient définies et encadrées. Il en résulterait une violation de la liberté d’aller et de venir, du droit au respect de la vie privée, du droit de mener une vie familiale normale, du droit de propriété et de la liberté d’entreprendre, ainsi qu’une

méconnaissance par le législateur de sa compétence de nature à affecter ces droits et libertés. Selon l'une des parties intervenantes, les dispositions contestées porteraient également atteinte à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce qu'elles permettraient de déléguer à des agents privés de sécurité le soin de procéder à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages dans l'espace public.

– 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 figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

4. L'instauration d'une zone de protection ou de sécurité, 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 les circonscriptions territoriales couvertes par celui-ci. 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, d'une part, le législateur n'a soumis la création d'une zone de protection ou de sécurité à aucune autre condition. D'autre part, il n'a pas défini la nature des mesures susceptibles d'être prises par le préfet pour réglementer le séjour des personnes à l'intérieur d'une telle zone et n'a encadré leur mise en œuvre d'aucune garantie.

6. 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. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 2<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 :

7. 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.

8. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de publication de la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Le 2<sup>o</sup> de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application 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 8 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 11 janvier 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 11 janvier 2018.