



Commentaire

Décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018

Associations La cabane juridique / Legal shelter et autre

(Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 octobre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 412407 du 6 octobre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les associations « *La cabane juridique / Legal shelter* » et « *Le réveil voyageur* » 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.

Dans sa décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

* L'état d'urgence, dont le régime est fixé par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, peut être déclaré par décret en conseil des ministres¹ sur tout ou partie du territoire français 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 d'une calamité publique². Au-delà de douze jours, il ne peut être prorogé que par la loi, qui en fixe la durée définitive³.

L'état d'urgence permet aux autorités administratives d'adopter certaines mesures exceptionnelles, parmi lesquelles figurent, depuis la promulgation de la loi du 3 avril 1955, celles prévues à l'article 5.

¹ Article 2 de la loi du 3 avril 1955 précitée.

² Article 1^{er} de la même loi.

³ Article 3 de la même loi.

En application du 2° de cet article, le préfet dont le département a été placé sous le régime de l'état d'urgence est autorisé à définir des « zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est réglementé ».

Ni les textes ni la doctrine ne permettent d'établir une claire distinction entre zones « de protection » et zones « de sécurité », les deux termes étant en pratique utilisés indifféremment ou de façon simultanée.

L'instauration d'une zone de protection ou de sécurité (ZPS) se présente comme une mesure collective de police administrative permettant de restreindre les déplacements des personnes susceptibles d'entrer ou de sortir du périmètre délimité par l'arrêté préfectoral. En cela, elle se rapproche, tout en l'intégrant potentiellement, du pouvoir accordé au préfet, en application du 1° de l'article 5, d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans certains lieux et à certaines heures. Elle se distingue en revanche de la mesure d'interdiction de séjour prévue par le 3° de ce même article, qui s'adresse quant à elle à des personnes nommément désignées par le préfet et dont le Conseil constitutionnel a eu à connaître dans sa décision n° 2017-635 QPC⁴.

* À l'instar de l'interdiction de séjour, la faculté reconnue au préfet d'instituer des zones de protection ou de sécurité constituait à l'origine une mesure de police administrative « inconnue du droit commun »⁵. Exceptionnelle par son objet, elle a également pu être ainsi qualifiée au regard de la « *très large extension* » donnée à son contenu par les arrêtés pris à cette fin lors des premières applications de l'état d'urgence⁶.

Dans sa thèse portant sur *Les libertés publiques et la guerre d'Algérie*, Arlette Heymann souligne ainsi que, dans les ZPS instituées en Algérie, « la circulation

⁴ À l'origine, le 3° de l'article 5 autorisait le préfet à prendre une mesure d'interdiction de séjour à l'encontre de « toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ». Le Conseil constitutionnel ayant jugé ces dispositions contraires à la Constitution, aux motifs notamment que le législateur avait « permis le prononcé d'une telle mesure sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public » (décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, *M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]*, paragr. 5), 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 a modifié ce texte. L'interdiction de séjour vise désormais « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ».

⁵ Arlette Heymann-Doat, « L'état d'urgence, un régime juridique d'exception pour lutter contre le terrorisme ? », *Arch. pol. crim.* 2016, p. 69. En ce sens, v. déjà Roland Drago, « L'état d'urgence (lois des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques », *RDJ* 1955, p. 682 : « Il s'agit là d'une compétence exceptionnelle qui ne procède pas d'une extension d'un pouvoir de droit commun, la liberté et l'inviolabilité du domicile, de même que le droit de propriété étant généralement hors des atteintes du pouvoir de police ».

⁶ Roland Drago, art. préc., p. 682.

des personnes pouvait y être interdite en dehors des routes nationales. Le préfet pouvait de plus exiger qu'une déclaration fût faite pour l'hébergement de toute personne étrangère au douar. Une sorte d'assignation à résidence collective fut même prononcée : par exemple le départ de toute personne domiciliée dans une commune vers l'extérieur de cette commune était subordonné à la délivrance d'une autorisation du chef de la commune. - La mesure extrême était l'interdiction de toute circulation. Une zone pouvait aussi être délimitée, dont il était interdit de sortir et dans laquelle il était interdit de pénétrer »⁷.

Dans le cadre de la dernière application de la loi sur l'état d'urgence, couvrant la période du 14 novembre 2015 au 1^{er} novembre 2017, la circulaire du ministre de l'intérieur du 14 novembre 2015 a recommandé de recourir à la mesure prévue par le 2^o de l'article 5 « *pour déterminer un périmètre de protection autour des bâtiments publics ou d'édifices privés qui, par leur affectation ou leur situation, constituent un type de cibles privilégiées pour les auteurs d'attentats, applicable en dehors des heures d'ouverture de ces bâtiments »⁸.*

Il ressort des statistiques recueillies par la commission des lois de l'Assemblée nationale qu'au moins cinquante-neuf ZPS ont été instituées entre le 14 novembre 2015 et le 1^{er} novembre 2017⁹. Lors des travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 2017 précitée, le ministre de l'intérieur a indiqué que près de quatre-vingt zones avaient été mises en place¹⁰. Cette mesure a donné lieu à un usage légèrement supérieur à celui des interdictions de circulation des personnes ou des véhicules (39 sur la période précitée¹¹), mais nettement inférieur à celui des contrôles d'identité, fouilles de bagages et de véhicules (5 229)¹² qui ont pu être menés – parfois concomitamment – à l'initiative des préfets en application de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955¹³.

⁷ Arlette Heymann-Doat, *Les libertés publiques et la guerre d'Algérie*, LGDJ, 1972, p. 201.

⁸ Circulaire du 14 novembre 2015 relative à la mise en œuvre du décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence et du décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 relatif à l'application de la même loi.

⁹ Si la synthèse des mesures administratives établie par le ministère de l'intérieur ne précise pas le nombre de ZPS instituées entre le 14 novembre 2015 et le 21 juillet 2016, elle fait état de : 22 ZPS entre le 22 juillet et le 21 décembre 2016 ; 24 ZPS entre le 22 décembre 2016 et le 15 juillet 2017 ; 13 ZPS entre le 15 juillet et le 30 octobre 2017. Il n'est toutefois pas indiqué s'il s'agit pour chaque période recensée de nouvelles mesures ou de la prolongation de mesures précédemment instaurées.

¹⁰ M. Gérard Collomb, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 6 juillet 2017. Le même chiffre figure dans l'étude d'impact du projet de loi dont est issue la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

¹¹ Sous réserve du nombre inconnu de mesures prises entre le 14 novembre 2015 et le 21 juillet 2016.

¹² Cf. les chiffres fournis à l'Assemblée nationale par le ministère de l'intérieur ([http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/\(block\)/41420](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/(block)/41420)).

¹³ Article créé par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955

Les arrêtés pris durant cette période montrent, enfin, que la plupart des ZPS ont été instaurées pour réglementer l'accès à des lieux accueillant un événement spécifique, à des fins de prévention du risque terroriste, et qu'elles ont fait l'objet d'un encadrement variable d'un arrêté à l'autre.

– S'agissant des lieux visés et des motifs invoqués, la pratique a montré que les arrêtés préfectoraux établissant des ZPS visaient le plus souvent à couvrir des événements ponctuels susceptibles de rassembler un grand nombre de personnes, tels que la « COP 21 » en région parisienne, l'« Euro 2016 » dans plusieurs villes hôtes, certains marchés de Noël et braderies, les célébrations du 14 juillet à Paris, l'arrivée du Tour de France ou encore l'opération « Paris-Plage ». À chaque fois, le niveau élevé de la menace terroriste a été invoqué pour justifier l'instauration d'une ZPS.

D'autres arrêtés ont également été pris à cette fin pour réglementer dans la durée l'accès à certaines enceintes ouvertes au public, comme la gare du nord à Paris¹⁴ ou certains sites particulièrement exposés. Le rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence cite à titre d'exemples, pour la période du 21 juillet au 15 novembre 2016, des casernes militaires abritant des unités dont les personnels ont été déployés en opérations extérieures ou dévolues à la maintenance d'équipements sensibles, des sites « SEVESO », des centres pénitentiaires, des synagogues, des zones portuaires ou encore des sièges d'institutions publiques (préfecture, conseil départemental). Le rapport ajoute que certaines de ces zones avaient été instituées dès le mois de décembre 2015 et ont été reconduites à chaque prorogation de l'état d'urgence¹⁵. Selon les cas, la durée des ZPS a ainsi pu varier entre un jour et la durée totale de l'état d'urgence (soit près de deux ans).

Il convient par ailleurs de souligner que certains arrêtés ont été pris à d'autres fins que la prévention du risque terroriste, comme celui ayant institué une ZPS sur l'emprise de la « rocade portuaire » de Calais¹⁶ ou celui ayant donné lieu à la présente QPC, destiné à assurer la conduite d'une opération d'évacuation des migrants de la zone Nord du camp de la Lande à proximité de Calais – plus connu

relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste et censuré par la décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017, *Ligue des droits de l'homme (Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence)*.

¹⁴ Une période de trois mois et demie a été fixée par l'arrêté n° 2017-00779 du 13 juillet 2017 instituant une zone de protection et de sécurité où le séjour des personnes est réglementé dans l'enceinte de la gare du nord.

¹⁵ Rapport d'information n° 4281 (Assemblée nationale – XIV^e législature) du 6 décembre 2016 présenté par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, p. 85-86.

¹⁶ Arrêté du 1^{er} décembre 2015 instituant une zone de protection sur l'emprise de la RN216 dite « rocade portuaire » de Calais.

sous le nom de « *jungle* » de Calais¹⁷. Selon les termes de cet arrêté, il s'agissait de faire face à des « *risques élevés de troubles graves à l'ordre public* » tenant aux violences susceptibles d'être exercées par « *des activistes d'ultra-gauche de la mouvance "No Border"* ».

– L'encadrement prévu par les arrêtés préfectoraux s'est traduit selon les cas par un accès à la ZPS ouvert à toute personne respectant la réglementation mise en place à l'intérieur de la zone (horaires d'ouverture et de fermeture, restrictions de la circulation et du stationnement des véhicules, *etc.*) ou, inversement, par une interdiction générale de pénétrer dans les lieux couverts par la ZPS, assortie d'une liste limitative d'autorisations pour certaines personnes¹⁸.

Dans un cas comme dans l'autre, l'accès à la ZPS ou le maintien dans la zone a été subordonné au respect de mesures restrictives ou contraignantes telles que :

- l'interdiction de transporter des boissons alcooliques ou d'accéder aux lieux en présence d'objets ou animaux jugés dangereux (outre les armes à feu et leurs munitions, ont pu être interdits à ce titre les artifices de divertissement et les articles pyrotechniques, mais aussi les insignes, signes ou symboles rappelant une idéologie raciste ou xénophobe)¹⁹ ;
- l'interdiction du port d'une tenue destinée à dissimuler le visage²⁰ ;
- la possibilité pour des agents privés de sécurité de soumettre les personnes à l'inspection visuelle et la fouille de leurs bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité, avec leur consentement²¹ ;
- la possibilité pour les services de police de procéder à des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et la fouille des bagages ainsi qu'à la visite

¹⁷ Arrêté du 23 octobre 2016 portant création d'une zone de protection à Calais.

¹⁸ Ainsi en était-il, en particulier, de l'arrêté du 23 octobre 2016 précité pour réglementer l'accès au site de la Lande à Calais.

¹⁹ V. par exemple l'arrêté n° 2017-00749 du 7 juillet 2017 instituant une zone de protection et de sécurité où le séjour des personnes est réglementé et différentes mesures d'interdiction dans un périmètre comprenant le Champ-de-Mars et la place du Trocadéro à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet 2017 et l'arrêté n° 2017-00756 du 11 juillet 2017 instituant une zone de protection et de sécurité où le séjour des personnes est réglementé et différentes mesures d'interdiction dans un périmètre comprenant l'avenue des Champs-Élysées à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet 2017.

²⁰ V. par exemple l'arrêté du 29 juin 2017 portant création d'une zone de protection et renforcement des mesures destinées à assurer la sécurité de la cérémonie d'hommage à Helmut Kohl.

²¹ V. par exemple les arrêtés précités du 7 et du 11 juillet 2017.

des véhicules, accordée selon les cas sur le fondement exprès de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955²² ou sans référence à ce texte spécifique²³.

Il apparaît en somme, pour les auteurs du rapport précité sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, que « *l'intérêt de cette mesure est de réunir dans un instrument juridique unique pour un espace donné différentes interdictions et réglementations mais surtout de faire des manquements à ces dispositifs des délits et non plus des contraventions, du seul fait de l'application de la loi du 3 avril 1955* »²⁴. Depuis la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'état d'urgence²⁵ et en vertu de l'article 13 de la loi du 3 avril 1955, la méconnaissance des mesures prescrites par le préfet sur le fondement de l'article 5 est en effet constitutive d'un délit passible de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende (contre huit jours à deux mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende auparavant).

Enfin, la loi du 11 juillet 2017 précitée a modifié l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 en prévoyant, à son alinéa premier, que les pouvoirs accordés au préfet par cet article ne peuvent être utilisés que « *dans le but de prévenir des troubles à la sécurité et à l'ordre publics* ». Un nouvel alinéa a également été ajouté afin d'imposer que « *ces mesures tiennent compte de la vie familiale et professionnelle des personnes susceptibles d'être concernées* ». Ces modifications, adoptées après la censure du 3° de l'article 5 relatif aux interdictions de séjour²⁶, sont néanmoins postérieures au litige à l'origine duquel la QPC a été posée. Le Conseil constitutionnel n'a donc pas eu à en connaître dans la décision commentée, qui porte sur la rédaction d'origine du 2° de l'article 5.

B. – Origine de la QPC et question posée

La QPC renvoyée par le Conseil d'État avait pour origine un recours pour excès de pouvoir formé par les associations « *La cabane juridique / Legal shelter* » et « *Le réveil voyageur* » à l'encontre de l'arrêté du 23 octobre 2016 du préfet du Pas-de-Calais portant création d'une ZPS à Calais. Cette zone de protection couvrait le

²² V. par exemple l'arrêté n° 2016-00997 du 23 juillet 2016 instituant une zone de protection et de sécurité où le séjour des personnes est réglementé et autorisant les opérations prévues par l'article 8-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence durant l'opération « Paris Plage » 2016.

²³ V. par exemple l'arrêté précité du 29 juin 2017 et l'arrêté n° 2017-00794 instituant une zone de protection et de sécurité où le séjour des personnes est réglementé dans un périmètre comprenant l'avenue des Champs-Élysées à l'occasion de l'arrivée du Tour de France cycliste et autorisant les officiers de police judiciaire à procéder à des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules.

²⁴ Rapport d'information n° 4281 du 6 décembre 2016, *op. cit.*, p. 86.

²⁵ Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

²⁶ Décision n° 2017-635 QPC précitée.

camp dit « de la Lande », dans laquelle le séjour, la circulation et le stationnement des personnes étaient réglementés pour la période du 24 octobre au 6 novembre 2016, le temps pour les autorités de procéder à l'évacuation des migrants de la zone Nord du camp.

Les associations avaient soulevé, à cette occasion, une QPC portant sur le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction antérieure à la loi du 11 juillet 2017, laquelle avait été transmise au Conseil d'État par le tribunal administratif de Lille par une ordonnance du 12 juillet 2017.

Par la décision précitée du 6 octobre 2017, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel cette QPC au motif que « *la question ainsi soulevée, notamment en ce qui concerne la liberté d'aller et venir, présente un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les associations requérantes et intervenantes reprochaient aux dispositions contestées de permettre aux préfets d'instituer des ZPS, 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 résultait, selon elles, 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 portaient également atteinte à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce qu'elles permettaient 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.

Sans avoir à examiner chacun de ces griefs, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions contestées sur le fondement de la seule liberté d'aller et de venir.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

* Depuis la décision n° 99-411 DC²⁷, le Conseil constitutionnel retient une définition autonome de la liberté d'aller et de venir. Il la rattache explicitement aux

²⁷ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 2.

articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 depuis sa décision n° 2003-467 DC²⁸. Elle est une composante de la liberté personnelle²⁹.

* Dans le cadre de l'état d'urgence, les différents droits et libertés doivent être conciliés avec l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Ainsi, le Conseil constitutionnel juge-t-il à propos de la liberté d'aller et de venir : « *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* »³⁰.

* Pour apprécier la conformité aux droits et libertés des mesures examinées jusqu'à présent dans le cadre de l'état d'urgence – à savoir les assignations à résidence, les fermetures provisoires de lieux publics, les interdictions de réunions, les perquisitions administratives, les interdictions de séjour et les contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules –, le Conseil constitutionnel s'est attaché aux conditions de déclenchement de la mesure, aux contraintes qu'elle fait peser sur les citoyens et au rapport de stricte proportionnalité entre ces contraintes et les finalités poursuivies.

– Ainsi, il a jugé dans sa décision n° 2015-527 QPC relative aux **assignations à résidence** :

« *Considérant, en premier lieu, que l'assignation à résidence ne peut être prononcée que lorsque l'état d'urgence a été déclaré ; que celui-ci ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955, qu'"en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public" ou "en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique" ; que ne peut être soumise à une telle assignation que la personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence et à l'égard de laquelle "il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics" ;*

²⁸ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 16.

²⁹ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 13.

³⁰ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyan I. (Durée maximale de l'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, paragr. 13. V. aussi la décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée, paragr. 3.

« Considérant, en deuxième lieu, que tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

« Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, la mesure d'assignation à résidence prise en application de cette loi cesse au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence ; que l'état d'urgence, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai de douze jours, être prorogé par une loi qui en fixe la durée ; que cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que, si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ;

« Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir »³¹.

– Quoique mené sur le terrain du droit d'expression collective des idées et des opinions, le raisonnement suivi dans la décision n° 2016-535 QPC relative à la **police des réunions et des lieux publics** est proche de celui qui précède, le Conseil constitutionnel ayant notamment relevé le fait que « la mesure d'interdiction de réunion doit être justifiée par le fait que cette réunion est "de nature à provoquer ou entretenir le désordre" » et le fait que la durée de la mesure de fermeture provisoire de salle, qui doit elle aussi être justifiée par « les nécessités de la préservation de l'ordre public », doit être « proportionnée » à ces mêmes fins³². Pour les mêmes motifs, il a jugé en outre que « les dispositions contestées opèrent une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public »³³.

³¹ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, préc., cons 11 à 14. Dans sa deuxième décision relative aux assignations à résidence, le Conseil s'est prononcé sur la durée de la mesure, en formulant une réserve d'interprétation sur les conditions de son renouvellement (n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 précitée, paragr. 17).

³² Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016 précitée, cons. 6 à 10.

³³ *Ibid.*, cons. 13.

– En revanche, l'application de ce raisonnement à **l'interdiction de séjour** susceptible d'être décidée par le préfet dans le cadre de l'état d'urgence a, comme exposé ci-avant, conduit le Conseil constitutionnel à censurer le 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, dans sa décision n° 2017-635 QPC :

« 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 ;

« 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 ;

« 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 »³⁴.

Cette censure fait écho à celle de la première version des dispositions de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, relatif aux **perquisitions administratives** dans le cadre de l'état d'urgence. Le Conseil avait en effet considéré qu'« *en ne soumettant le recours aux perquisitions à aucune condition et en n'encadrant leur mise en œuvre d'aucune garantie, le législateur n'a[vait] pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée* »³⁵.

– De la même façon, dans sa décision n° 2017-677 QPC précitée, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 8-1 de la loi de 1955, qui permettait au préfet, dans les zones dans lesquelles l'état d'urgence a été déclaré, d'autoriser des contrôles d'identité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages ainsi que la visite des véhicules :

³⁴ Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 précitée, paragr. 5 à 7.

³⁵ Décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016, *M. Georges F. et autre (Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II)*, cons. 11.

« Toutefois, il peut être procédé à ces opérations, dans les lieux désignés par la décision du préfet, à l'encontre de toute personne, quel que soit son comportement et sans son consentement. S'il est loisible au législateur de prévoir que les opérations mises en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liées au comportement de la personne, la pratique de ces opérations de manière généralisée et discrétionnaire serait incompatible avec la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Or, en prévoyant que ces opérations peuvent être autorisées en tout lieu dans les zones où s'applique l'état d'urgence, le législateur a permis leur mise en œuvre sans que celles-ci soient nécessairement justifiées par des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux en cause.

« 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 au respect de la vie privée. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution »³⁶.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé, comme il le fait systématiquement s'agissant de dispositions relatives à l'état d'urgence, que : *« 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 »* (paragr. 3).

La création d'une ZPS peut restreindre les possibilités pour les personnes, quelle que soit leur qualité (résidents, professionnels ou simples passants), d'accéder à la zone délimitée par le préfet, d'y circuler, voire d'en sortir, ce qui a des répercussions sur leur vie quotidienne ou les activités qu'elles pratiquent habituellement dans ces lieux. Cette mesure est donc susceptible de porter atteinte à de nombreux droits ou libertés garantis par la Constitution. Toutefois, à l'instar de sa jurisprudence relative aux assignations à résidence et aux interdictions de séjour, le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions contestées au regard de la liberté d'aller et de venir, qui était la plus directement atteinte par ces dispositions (même paragr.).

³⁶ Décision n° 2017-677 précitée, paragr. 6 et 7.

Après avoir relevé que l'instauration d'une ZPS était prévue dans le cadre de l'état d'urgence (paragr. 4), le Conseil constitutionnel a examiné le régime de cette mesure. S'inscrivant dans la ligne de ses décisions n° 2016-567/568 QPC, du 23 septembre 2016 et n° 2016-635 QPC, du 9 juin 2017, qui avaient respectivement abouti à la censure des dispositions relatives aux perquisitions administratives et aux interdictions de séjour, le Conseil constitutionnel a observé que : « *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* » (paragr. 5).

À l'image du contrôle opéré sur les mesures précitées, le Conseil constitutionnel a ainsi observé que l'encadrement des ZPS était insuffisant.

En particulier, le législateur n'a apporté aucune précision quant aux mesures restrictives ou contraignantes susceptibles d'être appliquées aux personnes circulant ou séjournant au sein d'une telle zone, alors même que leur utilisation durant la dernière application de la loi sur l'état d'urgence a montré qu'elles pouvaient être très diverses et d'intensité variable, selon qu'elles se traduisaient, par exemple, par l'interdiction de transporter des animaux ou objets jugés dangereux, par l'obligation pour les personnes intéressées de se soumettre à des opérations de contrôle d'identité, de fouille des bagages ou des véhicules, ou encore par l'interdiction pure et simple faite à certaines d'entre elles d'accéder aux lieux situés dans la zone.

L'institution d'une ZPS n'est par ailleurs circonscrite ni dans le temps, ni dans l'espace, de sorte qu'elle peut concerner l'ensemble du département où elle est instaurée et conduire à imposer les mêmes restrictions aux personnes qui résident, travaillent ou ne font que passer dans la zone. La ZPS apparaît en cela plus attentatoire aux droits et libertés que la fermeture provisoire de certains lieux publics ou l'interdiction de réunion prévues à l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, que le Conseil constitutionnel avait jugées conformes à la Constitution dans sa décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016. Là où ces dernières mesures se limitent par nature à priver de manière ponctuelle un nombre restreint de personnes de l'accès à un lieu de rencontre ou d'activité culturelle, politique ou religieuse, la création d'une ZPS est susceptible de priver toute personne – résidente ou non, habituée des lieux ou non – de l'accès à un périmètre géographique dont l'étendue

peut être beaucoup plus large, de surcroît en l'assortissant de restrictions supplémentaires affectant la liberté d'aller et de venir ou d'autres droits et libertés.

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction antérieure à la loi du 11 juillet 2017, n'assurait pas 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. Il l'a donc déclaré contraire à la Constitution, sans examiner les autres griefs (paragr. 6).

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé qu'aucun motif ne justifiait de reporter dans le temps les effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité (paragr. 8).