

## CONSEIL D'ETAT

—

### INTERVENTION EN DEMANDE

**POUR :**

**Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI)**, agissant poursuites et diligences de sa présidente, Mme Vanina Rochiccioli, dûment habilitée et domiciliée en cette qualité, au 3 villa Marcès à Paris (75011)

**CONTRE :**

- 1/ Le ministre de l'intérieur ;
- 2/ Le premier ministre

**AU SOUTIEN DE :**

- 1/ L'association « La Cabane Juridique/Legal Shelter » ;
- 2/ L'association « Le Réveil Voyageur »

Sur la procédure n° 412407

\* \* \*  
\*

## FAITS

### **I.–**

Sur le site dit de la Lande à Calais, s'était créé, à compter de l'année 2015, à l'initiative du préfet du Pas-de-Calais et de la maire de la commune de Calais, un vaste bidonville, que les médias n'ont pas tardé à surnommer la « jungle » de Calais, qui a pu, notamment, regrouper plusieurs milliers d'exilés, de nationalités diverses.

Malgré des conditions de vie indignes, auxquelles étaient exposés les habitants du bidonville, conditions principalement dues à la carence des pouvoirs publics à mettre en place des structures et conditions matérielles d'accueil décentes et suffisantes, la vie a pris le dessus dans ce bidonville, et des lieux d'écoute, de soin et de conseil (psychologique, juridique, social) se sont créés, souvent grâce à des initiatives citoyennes ou solidaires d'associations nationales et locales, dont plusieurs avaient, pour être au plus proche de la population en difficulté présente dans le bidonville, parfois édifié des cabanes, à l'intérieur même du bidonville.

### **II. –**

En octobre 2016, plusieurs organes de presse ont relayé différentes déclarations de hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur faisant état d'une évacuation du bidonville qui aurait lieu, le 17 octobre.

C'est dans ce contexte de l'imminence de l'opération que, à l'appel du groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), du Conseil national des barreau (CNB), de l'association Avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE) et du Syndicat des avocats de France (SAF), une soixantaine d'avocats bénévoles, représentant plus de dix barreaux de France différents, se sont rendus dans la « jungle » de Calais les 15 et 16 octobre 2016 afin de dispenser de l'information et des conseils juridiques aux migrants en amont de l'évacuation.

Cette opération a permis de faire ressortir les préoccupations juridiques, souvent complexes, des migrants, notamment relativement aux procédures dites « Dublin », aux perspectives d'enregistrement et d'instruction de leur demande d'asile, si elles devaient être déposées en France. Les avocats présents les 15 et 16 octobre ont pu conseiller quelques centaines de migrants, mais ces consultations sont restées sommaires, compte tenu de l'urgence et de la multitude des questions.

Le 21 octobre 2016, le préfet du Pas-de-Calais a adopté un arrêté ordonnant l'évacuation de la Lande de Calais et indiquant qu'il serait procédé, sous un délai de 72 heures, à l'expulsion d'office de ceux des habitants du campement qui ne quitteraient pas les lieux.

Parallèlement, par un arrêté en date du dimanche 23 octobre 2016, l'autorité préfectorale a créé, sur le fondement du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, une « zone de protection » couvrant le site de la Lande, dans laquelle le séjour, la circulation et le stationnement des personnes étaient réglementés, pour la période du 24 octobre 2016 à 7h00 jusqu'au 6 novembre 2016 à 18h00 (soit donc pour toute la durée de l'évacuation du bidonville).

Cette dernière décision a eu pour principale implication, de subordonner l'entrée sur la Lande à l'obtention d'une accréditation délivrée par le préfet, et surtout de mettre à l'écart du site, les avocats et plusieurs membres d'associations de soutien des exilés qui intervenaient sur le bidonville.

Les associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Réveil Voyageur » ont, le 23 décembre 2016, demandé au tribunal administratif de Lille, l'annulation de cette dernière décision du préfet.

Par un mémoire du 14 avril 2017, le GISTI est intervenu volontairement devant le tribunal administratif de Lille, au soutien de la requête de ces associations.

Dans le cadre de cette procédure, les associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Réveil Voyageur » ont déposé, devant le tribunal, un mémoire contestant la conformité à la constitution du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Le 12 juillet 2017, le président du tribunal administratif de Lille a transmis cette question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat.

L'association exposante entend, par le présent mémoire, intervenir, devant le Conseil d'Etat, au soutien de cette question prioritaire de constitutionnalité.

\* \* \*

\*

## DISCUSSION

### III. –

#### SUR L'INTERET A INTERVENIR

L'intérêt pour intervenir du GISTI ne fait pas doute.

#### 1. –

D'abord, le GISTI justifie d'un intérêt à intervenir, en raison de son objet statutaire.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> des statuts de l'association :

« *Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), association constituée conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, a pour objet :*

- *De réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères et immigrées ;*
- *D'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
- *De soutenir, par tous les moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;*
- *De combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
- *De promouvoir la liberté de circulation. »*

Ce dernier tend donc à favoriser le développement de l'accès des étrangers (et donc des exilés) à des informations sur leurs droits et aux modalités d'accompagnement pour l'exercice de leurs droits.

Or, l'institution d'une zone de protection et de sécurité sur la Lande de Calais a très clairement eu pour objet de tenir à l'écart du bidonville plusieurs associations d'aide aux exilés qui intervenaient régulièrement sur le site et qui leur fournissaient des informations juridiques sur leur situation.

Il était pourtant important que ces associations puissent poursuivre leur travail d'information, puisque se trouvaient, en octobre 2016, sur le site de la Lande, de nombreux demandeurs d'asile (ou exilés potentiellement candidats à une demande d'asile) ainsi que des mineurs isolés étrangers qui avaient, dans le contexte de l'expulsion du site de la Lande, à tout le moins, le droit de connaître les procédures qu'ils avaient la possibilité d'engager pour obtenir un hébergement ou une prise en charge dans le cadre des dispositifs de droit commun, à l'issue de l'opération de police.

C'est donc au regard de la lésion des intérêts que le GISTI s'est donné pour objet de défendre, que l'intérêt à intervenir se justifie ici.

## 2. –

En dépit de ce que le champ d'application territorial de l'arrêté instituant la zone de protection a été, dans les circonstances de l'espèce, limitée à un seul secteur de la commune de Calais, le GISTI, association à vocation nationale, justifie d'un intérêt pour intervenir au soutien de la requête et de la question prioritaire de constitutionnalité des associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Réveil Voyageur », dans la mesure où le litige portant sur la contestation de l'arrêté préfectoral est de ceux qui « *soulèvent, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales* » (CE 7 février 2017, Aides et autres, n° 392758, mentionné aux Tables).

Sous cet angle encore, l'intérêt pour intervenir de l'association n'est pas douteux.

## 3. –

En outre, le GISTI justifie de son implication dans la défense des exilés qui habitaient le bidonville de la Lande, à Calais.

Il est ainsi intervenu volontairement, dans le cadre de la procédure de référé-liberté engagée par plusieurs exilés et par les associations Médecins du Monde et Secours Catholique-Caritas France, tendant à ce qu'il soit fait obligation aux autorités administratives d'adopter des mesures permettant la prise en compte des besoins élémentaires des exilés de la Lande, peu après la création du bidonville (Ord. TA Lille, 2 novembre 2015 Association Médecins du Monde et autres, n° 1508747).

En outre, le GISTI a été l'un des requérants du référé tendant à obtenir du tribunal administratif de céans qu'il accorde des mesures de sauvegarde aux

exilés dans le cadre de l'opération de démantèlement de la zone nord du bidonville (Ord. TA Lille, 19 octobre 2016, n° 1607719).

De même, comme on l'a vu, le GISTI fait partie des associations qui ont, le 15 octobre 2016, organisé la venue d'une soixantaine d'avocats sur le bidonville, opération qui a permis de fournir des conseils et des informations juridiques à la population du campement.

Au regard, d'un côté, de ce qu'est le mode d'intervention du GISTI et de l'autre, de ce qu'ont été les importantes restrictions portées à l'accès au bidonville, par l'arrêté attaqué – restrictions qui empêchent aux avocats et aux associations de soutien des étrangers, d'exercer librement leurs missions – il ne fait aucun doute que l'association exposante d'un intérêt pour agir dans le cadre de la présente procédure.

#### 4. –

L'intérêt à intervenir du GISTI trouve enfin sa justification dans le fait que, dans la situation concrète créée par l'institution d'une zone de protection dans la Lande de Calais, l'une des membres du GISTI, Mme Nan Suel, venue, dans le cadre de son activité associative, porter assistance aux exilés, s'est vue refuser, en application de l'arrêté préfectoral, l'accès au site de la Lande, par les agents de police positionnés, à l'entrée du site (mémoire en intervention volontaire, p. 3 § 5).

Dans ces conditions, c'est donc autant en raison de ce que la mesure litigieuse emporte lésion des intérêts qu'elle s'est donnée pour objet de défendre, qu'en vue de combattre la situation ainsi faite à l'une de ses membres par l'effet de l'arrêté du 23 octobre 2016, que le GISTI entend intervenir dans le cadre de la présente procédure.

#### IV. –

Enfin, l'intervention du GISTI devant le Conseil d'Etat est recevable.

Elle remplit la condition de recevabilité qui veut que « *eu égard au caractère accessoire, par rapport au litige principal, d'une question prioritaire de constitutionnalité, une intervention volontaire, aussi bien en demande qu'en défense, n'est recevable à l'appui du mémoire par lequel il est demandé au Conseil d'Etat de renvoyer une telle question au Conseil constitutionnel qu'à la condition que son auteur soit également intervenu dans le cadre de l'action principale* » (CE 6 mars 2015, Comité Harkis et vérité, n° 373400, mentionné aux Tables du Recueil Lebon ; CE 9 novembre 2015, Mouvement des entreprises de France et autres, n° 392476).

En l'espèce, par un mémoire du 14 avril 2017, le GISTI est intervenu au soutien de la requête des associations « *Cabane Juridique/Legal Shelter* » et « *Réveil Voyageur* » enregistrée sous le numéro 1610295 devant le tribunal administratif de Lille et qui tend à obtenir l'annulation de l'arrêté préfectoral instituant la zone de protection et de sécurité sur le site de la Lande à Calais.

Le GISTI est, dans cette mesure, recevable à intervenir devant le Conseil d'Etat, à l'appui de la question prioritaire de constitutionnalité qui a été présentée par les associations « *Cabane Juridique/Legal Shelter* » et « *Réveil Voyageur* ».

L'intervention du GISTI sera donc admise.



V. –

## SUR LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE

Dans sa version applicable au litige, ce texte prévoit 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* ».

Le mémoire, présenté par les associations « *La Cabane Juridique / Legal Shelter* » et « *Réveil Voyageur* », qui pose la question de la conformité de ce texte à la Constitution de ce texte, remplit l'ensemble des conditions prévues par les articles 23-1 et suivants de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

1. –

Premièrement, le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence s'applique au litige porté devant le tribunal administratif de Lille.

En effet, il apparaît des visas de l'arrêté préfectoral du 23 octobre 2016 que cette décision est bel et bien fondée sur ce 2° de l'article 5 de la loi précitée.

2. –

En deuxième lieu, comme l'ont montré les associations « *Cabane Juridique/Legal Shelter* » et « *Réveil Voyageur* », le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence n'a jamais fait l'objet d'une validation antérieure par le Conseil constitutionnel.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne fait, en effet, pas apparaître que la question de la conformité d'un tel texte aurait déjà été posée.

### 3. –

Troisièmement, la question prioritaire de la conformité à la Constitution du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence est, au sens de l'article 23-1 et suivants de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, *sérieuse*.

Le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 permet au préfet de département de *réglementer* et d'*encadrer* le séjour des personnes sur un secteur que ce même préfet aura lui-même déterminé.

A partir de la base légale offerte par ce texte, l'autorité préfectorale peut, sur le secteur sur lequel elle aura créé la zone de protection ou de sécurité, interdire ou encore soumettre à condition la circulation ou bien restreindre l'accès des personnes à leur domicile, outre qu'elle peut interdire ou limiter l'exercice d'une activité professionnelle.

Les associations requérantes ont ainsi montré, à partir des débats parlementaires devant l'Assemblée Nationale au cours de l'année 1955, que ce régime des zones de protection ou de sécurité avait, par exemple, permis l'instauration, en Algérie, de couvre-feux et, surtout, des premières zones interdites, qui ont eu pour effet de priver plusieurs milliers de personnes de la jouissance de leur domicile ainsi que de leurs biens immobiliers, et de les priver de la possibilité de se rendre sur leur lieu de travail (JOAN, séance du 29 juillet 1955, p. 4532).

Au regard de ses implications *possibles*, ce texte qui autorise l'instauration de zone de protection et de sécurité porte atteinte aux différentes composantes de la liberté personnelle des individus.

Par sa nature même, il habilite l'administration à porter des atteintes à la *liberté d'aller et venir* garantie par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Cons. Constit. 16 juin 1999, n° 99-411 DC, considérant n° 2) et permet, à l'autorité préfectorale, des ingérences dans le *droit au respect de la vie privée* reconnu par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Cons. Constit. 23 juillet 1999, considérant n° 45) et le *droit de mener une vie familiale normale* garanti par le dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (Cons. Constit. 20 novembre 2003, n° 2003-484 DC, considérant n° 29).

La Constitution n'exclut certes pas que de telles atteintes et ingérences puissent être justifiées ; mais c'est à la condition que le texte législatif qui en autorise l'adoption soit parvenu à concilier la poursuite des objectifs d'intérêt public qui en commande l'application avec l'exercice des libertés fondamentales.

Les dispositions de la loi sur l'état d'urgence ne dérogent pas à cette règle.

Pour le Conseil constitutionnel, en effet, dans le cadre de la législation sur l'état d'urgence, le législateur doit avoir prévu une conciliation entre l'exercice des différentes libertés et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public (Cons. Constit. 16 mars 2017, n° 2017-624 QPC, considérant n° 13 ; v. également commentaire du Conseil constitutionnel sur la décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, p. 9).

Or, alors même que le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 reconnaît à l'autorité préfectorale, des prérogatives très importantes pour créer des zones de protection ou de sécurité, le législateur n'a pas précisé les conditions dans lesquelles ces pouvoirs pouvaient s'exercer et n'a ainsi pas défini le point d'équilibre qui devait exister entre l'exercice des libertés et la poursuite des objectifs qui justifient le recours aux zones de protection ou de sécurité.

a. –

Le législateur n'a d'ailleurs, plus généralement, rien dit des motifs que l'autorité préfectorale pouvait prendre en considération ou des objectifs que l'administration devait poursuivre, pour être en mesure de faire légalement usage des prérogatives prévues au 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955.

Dans ces conditions, le risque est que l'administration s'appuie sur des motifs extrêmement variés (dont certains sans aucun lien avec les motifs qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence, et d'autres sans rapport avec l'ordre public) pour instituer une zone de protection et de sécurité.

La pratique montre que ce risque n'est pas virtuel.

Dans le rapport parlementaire du 6 décembre 2016 consacré au suivi de l'état d'urgence, les députés Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson indiquent ainsi avoir constaté l'utilisation des zones de protection ou de sécurité « *parfois pour répondre à des enjeux sécuritaires locaux de basse intensité* » (p. 86).

Dans leur mémoire du 1<sup>er</sup> septembre 2017, les associations « *La Cabane Juridique/Legal Shelter* » et « *Le Réveil Voyageur* » évoquent aussi différentes hypothèses d'utilisation de la prérogative exceptionnelle posée par le 2° de l'article 5 de la loi précitée, pour des considérations de faible importance (par exemple, pour réglementer la consommation d'alcool sur la voie publique, mémoire, p. 3).

Pour cette première raison, le texte n'est pas conforme à la Constitution.

**b. –**

En outre, alors que, comme on vient de le voir, le texte permet que le périmètre de la zone de protection ou de sécurité puisse inclure le *domicile* ou le *lieu de travail* des personnes, ainsi que les *biens* que ces dernières détiennent, le législateur n'a pas subordonné l'utilisation et la définition, par l'autorité préfectorale, de ces zones de protection ou de sécurité, à des limites suffisantes, permettant d'assurer la conciliation entre les objectifs poursuivis par l'administration et l'exercice des libertés.

Plus précisément, les *seules* limites prévues résultent de ce que la zone de protection ou de sécurité ne peut s'étendre que sur le territoire sur lequel le préfet de département exerce sa compétence et de ce que le préfet ne peut mettre en œuvre la zone de protection ou de sécurité qu'au cours de la période durant laquelle la déclaration d'état d'urgence est en vigueur.

Rien n'est toutefois dit sur les obligations qui devront être celles de l'administration qui crée la zone de protection ou de sécurité, en matière de protection de la vie privée, de la vie familiale, du droit de propriété et de la liberté d'aller et venir des personnes.

Le législateur n'a ainsi pas déterminé de façon suffisante les garanties nécessaires à la protection de ces derniers droits.

Dans ces conditions, le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 doit être regardé comme étant contraire à la liberté d'aller et de venir, au droit à la vie privée et au droit à une vie familiale normale.

On rappellera d'ailleurs que, dans sa décision portant sur le 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, relatif au régime très proche de celui de la ZPS, qui est celui des interdictions de séjour, le Conseil constitutionnel avait considéré, pour retenir que ce texte était inconstitutionnel, que 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 condition et qu'il n'avait encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie (Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, considérant n° 6).

C'est ce même raisonnement qu'il convient d'appliquer ici.

La question prioritaire de constitutionnelle devra être renvoyée au Conseil constitutionnel, qui prononcera la non-conformité du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

\* \* \*

\*

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, l'association exposante conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat :

**ADMETTRE** l'intervention du groupe d'information et de soutien des immigré-e-s ;

**FAIRE DROIT** à la demande des associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Réveil Voyageur » et **RENVoyer** au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955