

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

—
INTERVENTION EN DEMANDE

POUR :

Le Syndicat des Avocats de France, agissant poursuites et diligences de son président, M. Bernard Couderc, dûment habilité et domiciliée en cette qualité, au 34, rue de Saint-Lazare à Paris (75009)

AU SOUTIEN DU MEMOIRE EN QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE DE

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

Sur la procédure n° 2017-684 QPC

* * *

*

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.

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.

Le 6 octobre 2017, le Conseil d'Etat a décidé de renvoyer cette question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

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

* * *

*

DISCUSSION

III. –

SUR L'INTERET A INTERVENIR

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

1. –

Les statuts du **Syndicat des Avocats de France (SAF ci-après)** définissent son objet social de la manière suivante :

« Ce syndicat a pour objet :

- 1. La défense intransigeante de l'indépendance des Barreaux et de leurs membres contre tous les empiétements, quelles que soient leurs formes ;*
- 2. La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats ;*
- 3. L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des avocats en vue d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des avocats postulants ou non, de garder largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites ;*
- 4. La recherche, avec les organisations représentatives des autres professions judiciaires, des bases d'une action commune pour une meilleure justice;*
- 5. L'action en vue d'associer les avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles ;*
- 6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté ;*
- 7. L'action pour la défense des droits de la Défense et des libertés dans le monde »*

Au regard de ce qu'est l'objet statutaire qu'il s'est donné, et qui porte non pas seulement sur la défense des intérêts des avocats, mais aussi sur la lutte pour la protection des libertés publiques, le syndicat des avocats de France justifie bien d'un intérêt à intervenir devant le Conseil constitutionnel.

1. –

A cet égard, comme chaque prérogative prévue par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, celle prévue au 2° de l'article 5 se caractérise par son exorbitance du droit commun et la gravité des atteintes qu'elle porte aux libertés publiques.

Le régime des zones de protection ou de sécurité est, plus précisément, à l'origine, comme on le verra, d'atteintes graves aux libertés publiques, et notamment la liberté d'aller et venir, le droit à une vie privée, le droit à une vie familiale normale, le droit de propriété, la liberté d'entreprendre ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie.

C'est aussi au regard des combats qui sont notamment ceux de l'exposant contre le risque que certaines des dispositions du régime exceptionnel du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, soient reprises dans le droit commun, que le syndicat des avocats de France justifie d'un intérêt à intervenir dans la présente procédure.

A cet égard, le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme prévoit, à son article 1^{er}, de mettre entre les mains du préfet le pouvoir de créer des périmètres de protection.

Or, comme l'ont montré les auteurs du mémoire en question prioritaire de constitutionnalité, Monsieur Raphaël Gauvain, député-rapporteur du projet de loi a souligné très clairement que le régime ainsi créé était une reprise du régime des zones de protection ou de sécurité posé au 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955.

Il est donc important que le Conseil constitutionnel puisse rappeler que les garanties constitutionnelles font obstacle à ce que le régime des zones de protection soit appliqué.

L'ensemble de ces enjeux, qui sont tous en lien avec les objectifs du syndicat des avocats de France, justifient l'intervention de cette organisation syndicale.

2. –

Le syndicat exposant – dont l'objet statutaire est, comme on l'a vu, de « *lutter pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats* » – peut se prévaloir aussi d'un intérêt à intervenir.

Comme l'a montré l'expérience de l'opération d'évacuation du bidonville de la Lande à Calais, le régime prévu au 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 permet de créer des zones au sein desquelles l'activité des avocats pourrait se voir subordonnée à des contraintes ou pourrait être interdite.

Il faut ainsi rappeler que, le 24 octobre 2016, au moment de l'expulsion du bidonville de la Lande de Calais, plusieurs avocats venus pour porter assistance aux exilés présents se sont vus refuser l'accès au site, et ce, alors même que certains y avaient, sur ce secteur, leurs clients.

Dans un communiqué du 27 octobre 2016, le Conseil national des barreaux a dénoncé l'entrave ainsi portée et a réclamé que les avocats présents à Calais puissent pénétrer à l'intérieur de la zone pour exercer leurs missions de conseil et d'assistance auprès des migrants (PROD.).

Dans son rapport d'observation de décembre 2016, le Défenseur des droits rappelle cet aspect et indique qu'il « *se questionne sur les raisons ayant conduit la préfecture à identifier le lien entre les menaces à l'ordre public et les personnes susceptibles de faire l'objet d'un accès restreint au périmètre ainsi qualifié. En effet, si les activistes d'ultra-gauche « No-Border » étaient clairement identifiés dans l'arrêté du 23 octobre 2016, il ne ressort aucunement des pièces qui ont été portées à l'attention du Défenseur des*

droits que les avocats s'étant vu refuser l'accès à la zone fassent partie d'un tel groupe » (rapport, p. 19).

Le Syndicat des Avocats de France est un syndicat professionnel dont l'objet statutaire est de défendre les intérêts collectifs de la profession d'avocat ainsi que, notamment « *la lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense* ».

Il entre à ce titre dans ses missions de défendre les intérêts collectifs de la profession en contestant, si besoin, les dispositions législatives ou réglementaires affectant les conditions d'exercice des droits de la défense.

En outre, l'objet du Syndicat des Avocats de France inclut toute action relative aux droits des justiciables. Or, la création de zone de protection en limitant l'accès à des personnes spécialement accréditées et en empêchant de fait les avocats d'avoir accès aux justiciables, prive ces derniers de l'accès à un conseil juridique spécialisé.

Au regard de ce que l'institution d'une zone de protection peut donc avoir pour effet de limiter les possibilités d'intervention des professionnels que le syndicat défend les intérêts, l'exposant présente donc intérêt pour intervenir.

IV. –

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.

Et le syndicat des avocats de France entend ici faire siennes les observations déjà formulées, dans cette procédure, par la Cabane Juridique/Legal Shelter, le Réveil Voyageur, la Ligue des droits de l'Homme, le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s et le Défenseur des droits.

1. –

Premièrement, comme l'a reconnu le Conseil d'Etat, 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, il ne fait pas de doute que le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence n'est pas conforme à la Constitution.

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^{er} 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^o 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.

c. –

C'est en outre parce que le texte n'est pas assorti des garanties suffisantes que le régime qu'il pose permet à l'autorité préfectorale d'interdire ou de restreindre, dans le secteur que cette dernière aura elle-même délimitée, et sans raisons valables, l'exercice d'une activité professionnelle.

On le sait, la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté d'entreprise sont des libertés constitutionnellement garanties (Cons. Const. 16 janvier 1982, n° 81-132).

L'une comme l'autre de ces libertés impliquent le droit de se livrer librement à une activité professionnelle et économique sans qu'aucune *restriction abusive* ou *excessive* de l'autorité publique ne puisse entraver cet exercice (v. sur la définition, B. Genevois, les principes généraux du droit, Répertoire de contentieux administratif, p. 51 ; R. Cabrillac, M.-A. Frison-Roche, Libertés et droits fondamentaux, éd. Dalloz 2007, p. 716).

Or, le mémoire de la Cabane Juridique/Legal Shelter et du Réveil Voyageur rappelait que les débats parlementaires de 1955, qui faisaient état des premières applications du régime permettant l'institution de zones de protection en Algérie, soulignaient que, dans les secteurs où ces zones ont été créées, un important nombre de personnes – qu'ils soient bergers, travailleurs agricoles ou fonctionnaires – avaient, par l'effet de ce régime, été privés de la possibilité de poursuivre l'activité professionnelle qui était la leur, et ce, sans qu'aucun égard ne soit porté par l'autorité administrative qui a créé la zone de protection, aux nécessités de leur activité professionnelle et sans qu'aucune compensation ne leur soit proposée (mémoire devant le Conseil d'Etat du 1^{er} septembre 2017, p. 7).

On a, en outre, vu que l'institution d'une telle zone sur la Lande de Calais avait conduit à ce que plusieurs avocats, qui se rendaient régulièrement sur le bidonville pour y tenir des permanences ou pour y venir à la rencontre de clients auxquels il fournissait des conseils et proposait une assistance dans le cadre de procédures, n'aient pas la possibilité de mener à bien leurs activités.

Ce qui en outre, a eu pour effet de priver des justiciables de l'accès à un conseil juridique personnalisé.

La lettre du 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 est donc à l'origine d'une restriction excessive apportée à la liberté d'exercer une activité professionnelle, qui se trouve garantie par le principe de liberté du commerce et de l'industrie et celui de liberté d'entreprendre, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel ne pourra qu'invalider le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955.

* * *

*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, le syndicat des avocats de France conclut qu'il plaise au Conseil constitutionnel :

ADMETTRE l'intervention du syndicat des avocats de France ;

FAIRE DROIT à la demande des associations « La Cabane Juridique / Legal Shelter » et « Réveil Voyageur » et **ABROGER** le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, en tant que ce texte n'est pas conforme à la Constitution

Bertrand Couderc
Avocat à la Cour

Pour mon confrère empêché



Lionel CRUSOÉ

Avocat à la Cour



Extrait des délibérations du Conseil syndical du SAF du 30 octobre 2017

Le Conseil syndical du SAF a décidé le 30 octobre 2017, à l'unanimité, de poursuivre son intervention volontaire au soutien de la question prioritaire de constitutionnalité enregistrée le 11 octobre 2017 au Conseil Constitutionnel et concernant l'article 5 2° de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, à la suite de la transmission par le tribunal administratif de cette question dans le cadre du contentieux engagé contre l'arrêté du préfet du Pas de Calais créant des zones de protection en date du 23 octobre 2016.

Bertrand Couderc
Président