

Lionel CRUSOÉ
Avocat à la Cour
13, rue du Cherche-Midi
75006 PARIS
Tél. 01.53.63.20.00
Fax. 01.42.22.61.30
lionelcrusoe.avocat@gmail.com

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE
LILLE**

**QUESTION PRIORITAIRE
DE
CONSTITUTIONNALITÉ**

POUR :

1/ L'association La Cabane Juridique/ Legal Shelter

2/ L'association Le Réveil Voyageur

CONTRE :

Le préfet du Pas-de-Calais

A l'appui de la requête n° 1619295-4

* * *

*

FAITS

I.-

Sur le site dit de la Lande à Calais, s'était créé, à compter de l'année 2015, à l'initiative de l'autorité préfectorale dans le 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, en septembre 2016, regrouper jusqu'à 10.000 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.

Les associations exposantes font partie de celles qui s'étaient installées dans le bidonville et qui y avaient développé une activité d'assistance quotidienne (travail d'orientation des personnes, et notamment de celles qui souhaitent présenter une demande d'asile, distribution de vivres, accompagnement des exilés souhaitant avoir accès aux services publics, permanence d'information juridique, saisine du juge des enfants, présentation d'informations préoccupantes au conseil départemental pour la prise en charge de mineurs isolés, préparation de plaintes pour les personnes victimes de violences, mise en contact avec des avocats, démarches en vue d'engager des procédure de réunification familiale, etc...).

En visite à Calais, le 27 septembre 2016, le Président de la République a affirmé la volonté de l'État de « démanteler complètement, définitivement le campement de la Lande », y compris le centre « Jules Ferry », créé à la demande de l'État et géré par l'association « La Vie Active », pour la mise à l'abri des migrants arrivant dans le Calaisis.

Ce souci de voir disparaître matériellement la « jungle » le plus rapidement possible semble avoir primé sur les préoccupations de long terme relatives à la prise en compte des besoins et à la protection de l'intégrité de chacun des individus, et des nombreux mineurs, vivant à Calais.

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

C'est dans ce contexte de l'imminence de l'opération que, à l'appel 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), également relayé par le groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), 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, et 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.

Peu après cette opération menée par les avocats, le ministre de l'intérieur a indiqué, au cours d'une conférence de presse, qu'il reportait l'évacuation d'une semaine, au 24 octobre 2016, sans pour autant apporter d'informations précises sur le sort procédural qui serait réservé aux migrants une fois placés en centre d'accueil (CAO), ni sur celui qui serait réservé aux personnes refusant leur placement en CAO.

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), décision dont la principale implication a été 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 ainsi que les simples citoyens qui intervenaient sur le bidonville, certains depuis plusieurs mois, d'autre depuis plus d'un an.

Les associations exposantes ont, le 23 décembre 2016, demandé au tribunal administratif de Lille, l'annulation de cette dernière décision du préfet.

Par le présent mémoire, elles sollicitent que la question de la constitutionnalité du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 soit transmise au Conseil d'Etat, puis renvoyée au Conseil constitutionnel aux fins que ce dernier abroge ledit texte.

* * *

*

DISCUSSION

II. –

Le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 dispose 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 »

Très concrètement, ce texte habilite le préfet de département à délimiter un périmètre au sein duquel une personne pourra s'en voir interdire l'accès, ou, à tout le moins, devra, pour y accéder, bénéficier d'une autorisation de l'administration qui a institué le régime de la zone de protection, et ce, même si cette personne dispose de son domicile à l'intérieur de ce secteur ou si elle y exerce son activité professionnelle, ou, du reste, toute sorte d'activité qu'il lui est, à l'ordinaire, possible de mener, dans les limites qui sont celles de la liberté individuelle.

D'une manière plus générale, il permettra au préfet de département, sur un secteur pouvant comprendre aussi bien des lieux publics ou des lieux privés, dans le cadre d'opérations de police administrative, de *contrôler*, de *soumettre à conditions* ou d'*interdire* les entrées et les sorties, non pas des seules personnes que l'administration aura pu clairement identifier comme susceptibles d'être à l'origine d'un trouble grave à l'ordre public, *mais de l'ensemble des personnes* souhaitant accéder à la zone, qui seront toutes amenées à se justifier sur les raisons, parmi lesquelles figureront éventuellement des motifs liés à leur vie privée et leur intimité, les conduisant à souhaiter gagner la zone couverte par le périmètre.

A la date du 29 mars 2017, selon le bilan mis à jour par l'Assemblée nationale, le recours à la création de zones de protection a été utilisé quatorze fois par les préfets de départements, dans des conditions extrêmement

diverses (limitations, voire interdictions de regroupements sur la voie publique en vue de l'organisation de manifestations, restrictions apportées à l'opération « Paris Plage 2016, expulsion d'un bidonville, etc...)

Dans le cas très concret de l'institution de la zone de protection sur le bidonville de la Lande de Calais en octobre 2016, et pour ainsi bien en mesurer les effets très concrets, il faut rappeler que la mise en œuvre de ce texte a eu pour effet de soumettre les entrées et les sorties de la zone couverte par le périmètre qui était un secteur habité par de nombreux exilés et sur laquelle des associations s'étaient installées pour venir en aide aux personnes vulnérables du bidonville, à un régime d'accréditations, qui étaient délivrées, de manière discrétionnaire, et sans d'ailleurs que personne n'ait jamais obtenu d'information quant aux motifs sur la base desquels certains refus d'accréditation étaient formulés.

C'est sur la base de ce régime d'accréditations que plusieurs journalistes, dont certains avaient pu émettre un avis critique sur la politique mise en œuvre par le gouvernement sur Calais, se sont vus refuser l'accès à la zone de la Lande, au moment de l'expulsion.

Les avocats qui, dans le cadre de leur profession, exerçaient une activité de conseil et d'assistance auprès des exilés présents sur le bidonville (et qui y avaient des clients), ont été privés de la possibilité d'accéder à la Lande, quelques heures après l'annonce de l'expulsion du bidonville (ce qui a d'ailleurs conduit à ce que des avocats perdent définitivement de vue plusieurs de leurs clients).

Au cours des mois qui ont précédé l'expulsion, on l'a vu, l'association, la Cabane Juridique, avait assuré une mission d'accompagnement sur les droits des personnes vulnérables qui s'est traduite par la tenue de permanences quotidiennes d'accès au droit, l'organisation de sessions d'informations en plusieurs langues, l'accompagnement (avec succès) de plus d'une centaine de mineurs et majeurs dans leur démarche de réunification, la rédaction de signalements et de courriers relatifs à des informations préoccupantes adressées au parquet et au département, en vue d'obtenir l'adoption de

mesures d'assistance ou de placement de certains mineurs non accompagnés du bidonville, la saisine du défenseur des droits et du défenseur des enfants pour alerter sur la situation, à quoi se sont, en outre, ajoutés l'accompagnement, le suivi et l'orientation d'une centaine d'exilés victimes de violences, civiles, policières et gendarmes, parmi lesquels une cinquantaine ont porté plainte auprès du procureur de la République.

Quant au Réveil Voyageur, cette association, qui milite pour un vivre ensemble apaisé entre les populations par la mise en place d'ateliers de sensibilisation, l'organisation de rencontres et de temps d'échanges et qui assiste les exilés en vue de leur accès aux dispositifs de droit commun, avait mis sur pied des initiatives solidaires avec des exilés et proposé des accompagnements.

Ces associations – tout comme beaucoup d'autres membres d'associations, parmi lesquelles des organisations d'accès aux soins ou encore des enseignants (notamment le professeur qui tenait une école à l'intérieur du bidonville) – se sont également vues priver de la possibilité de rejoindre la Lande, au moment de l'expulsion, en dépit de la grande détresse de plusieurs exilés et des demandes d'intervention faites par d'autres acteurs présents sur le bidonville (notamment formulées par la Vie Active, qui était gestionnaire du centre d'accueil provisoire sur la Lande, ou encore la Maison des Femmes).

Ces refus d'accès ont aussi été opposés à plusieurs bénévoles sans affiliation associative qui intervenaient sur le bidonville et à de nombreux journalistes.

Et ce sont donc des interventions de conseil et soutien, habituelles et nécessaires auprès des exilé-e-s, qui ont ainsi été volontairement empêchées, outre que l'administration a pu obtenir la mise à l'écart d'associations de soutien aux migrants regardées comme gênantes et comme susceptibles d'exprimer des critiques quant aux conditions de déroulement de l'expulsion.

Or, le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, qui a permis la création d'une telle zone, est inconstitutionnel.

III. –

**SUR L'APPLICATION DU 2° DE L'ARTICLE 5 DE LA LOI N° 55-385
DU 3 AVRIL 1955 AU LITIGE ET LE CARACTÈRE NOUVEAU DE
LA QUESTION DE CONSTITUTIONNALITÉ POSÉE**

Il n'est pas réellement douteux que le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 s'applique bien au litige, puisque c'est sur cette base légale que s'appuie la décision du préfet du Pas-de-Calais créant la zone de protection sur le périmètre du bidonville de la Lande de Calais.

En outre, à l'inverse des articles 6, 8 et 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 qui ont déjà fait l'objet de questions prioritaires de constitutionnalité, le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 n'a jamais été soumis au contrôle par le juge constitutionnel.

Et, si, certes, la question de la constitutionnalité du 3° de l'article 5 de cette loi a très récemment été renvoyée au Conseil constitutionnel (CE 29 mars 2017, n° 407230), le juge constitutionnel n'a pas été saisi de la régularité du texte qui est critiqué dans le cadre de la présente procédure.

Les conditions tenant à l'applicabilité du texte au litige et à la nouveauté de la question posée sont donc remplies.

IV. –

SUR LE CARACTERE SERIEUX DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE

Le 2° de l'article 5 de la loi précitée n'est pas susceptible de résister à l'épreuve du contrôle de conformité à la Constitution.

1. –

D'abord, ce texte porte indéniablement atteinte à l'exercice de plusieurs libertés.

a. –

En premier lieu, on voit, sans grande difficulté, que le texte en litige porte atteinte à la liberté d'aller et de venir qui est garantie par les articles 2 et 4 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

S'agissant des implications de ce principe, on sait que le juge retient que, d'une manière générale, les régimes qui habilitent l'administration à prendre des mesures qui ont pour objet ou pour effet de restreindre les possibilités, pour les citoyens, de circuler, de stationner ou de demeurer dans les lieux publics et les lieux privés auxquels ils ont accès doivent être regardés comme portant une atteinte à la liberté d'aller et de venir (Cons. Constit. 18 janvier 1995, n° 94-352 DC, considérants n° 3 et 4 ; Cons. Constit. 10 mars 2011, n° 2011-625 DC ; Cons. Constit. 9 juin 2011, n° 2011-631 DC).

Or, puisque cette base légale qui permet l'institution d'une zone de protection peut, comme on l'a vu, habilitier le préfet de département à restreindre la possibilité, pour un administré, de circuler, de stationner ou de demeurer sur un territoire, outre qu'il peut, pour assurer l'effectivité de telles restrictions, permettre à l'administration d'instituer, dans le cadre d'opérations de police

administrative, un régime de contrôle des entrées et des sorties et de vérifications des identités des personnes qui cherchent à entrer dans le périmètre, de subordonner l'entrée dans le périmètre à l'obtention d'une autorisation préalable ou de soumettre cette entrée à des conditions, il n'est pas réellement douteux que le 2° de l'article 5 de la loi précitée est bien à l'origine d'une atteinte à la liberté d'aller et venir.

b. –

De la même manière, en ce que la base légale permet au préfet de département de réglementer le séjour des personnes sur un périmètre donné, et ce faisant, d'encadrer, sur le territoire donné, l'exercice de la vie privée et de la vie familiale normale ou encore de l'activité professionnelle, ainsi que la libre disposition de ceux biens – notamment immobiliers – qu'une personne peut avoir à l'intérieur du périmètre en cause, il ne fait pas de doute que la base légale en cause crée un cadre permettant à l'administration d'être à l'origine d'ingérences dans le *droit au respect de la vie privée* garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par une décision n° 82-148 DC du 14 décembre 1982), dans le *droit à une vie familiale normale* garanti par le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (Décision n° 93-325 du 13 août 1993), dans le *droit de propriété* garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et dans la *liberté du commerce et de l'industrie* des administrés, garanti par les articles 2 et 4 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

S'il n'est pas réellement nécessaire de revenir sur la définition des différents principes qui viennent d'être évoqués, qui constituent celles des principales libertés *personnelles* et *individuelles* exercées par les individus dans la sphère de leur intimité ou dans celle de leur vie sociale, il importe ici de souligner que le juge constitutionnel retient que les implications de ces dernières se traduisent par le fait que, dans le cadre de la sphère de leur vie privée et familiale, de l'exercice de l'activité professionnelle qu'ils ont choisi ou dans celui de la jouissance et de la libre disposition de leurs biens, les individus doivent bénéficier de la plus large autonomie, pour la protection de laquelle le législateur est tenue de prévoir des *garanties légales* (v. par ex. : Cons.

Constit. du 24 mai 2016, n° 2016-543 QPC ; Cons. Constit. 2 décembre 2016, n° 2016-600 QPC)

2. –

Or, le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 qui habilite les préfets de départements à créer de telles zones de protection porte une atteinte excessivement grave et, partant, inconstitutionnelle aux libertés qui viennent d'être évoquées.

a. –

Il faut, à ce stade, rappeler qu'une atteinte, portée par une loi, à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée, au droit à une vie familiale normale, au droit de propriété ou à la liberté du commerce et de l'industrie ne peut être conforme à la Constitution qu'à la condition que, dans la lettre même de cette loi, le législateur ait pu non seulement avancer une justification valable, en lien avec l'intérêt général, pour la mise en œuvre d'un tel régime (Décision 22 décembre 2015, Domenjoud, n° 2015-527 QPC), mais que le législateur ait assuré une conciliation équilibrée entre les libertés en cause et l'objectif qui est susceptible d'être poursuivi par l'autorité administrative qui institue la zone de protection, en sorte de ne pas priver de garanties légales la protection constitutionnelle de ces différents droits.

Et, pour évoquer, en la matière, la méthode du Conseil Constitutionnel, on peut, par exemple, relever que, pour contrôler la conformité à la Constitution des mesures d'assignations à résidence, le juge constitutionnel a – après avoir relevé que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 précitée servait de base légale à un régime d'assignations à résidence portant atteinte à la liberté d'aller et de venir ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et au droit à une vie familiale – relevé, en premier lieu, que de telles mesures ne devaient être adoptées *que* dans l'hypothèse où il existe des raisons sérieuses de penser que (le) comportement (d'une personne) constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, en deuxième lieu, que l'assignation à résidence « *(devait) permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération* », en troisième lieu, qu'une telle

mesure ne « (pouvait) *avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes* » et, enfin, qu'une personne pouvait être astreinte à demeurer dans son lieu d'habitation pour une plage horaire qui ne peut excéder douze heures par vingt-quatre heures.

Et, au regard des conditions limitatives ainsi fixées, le juge a estimé que le texte avait posé des garanties légales propres, selon lui, à assurer la protection constitutionnelle de la liberté d'aller et de venir, de la liberté individuelle, du droit au respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale (Décision 22 décembre 2015, Domenjoud, n° 2015-527 QPC).

b. –

Or, ce cadre a été méconnu.

D'abord, le législateur a entaché le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, d'*incompétence négative*, en méconnaissance de l'article 34 de la Constitution, dans des conditions contraires aux principes constitutionnels qui viennent d'être évoqués.

A la lecture du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, on constate que, dans le cadre de celui-ci, le législateur s'est borné à habiliter le préfet de département intervenant sous le régime de l'état d'urgence à créer, dans le secteur et sur le périmètre de son choix, des zones de protection où cette autorité administrative aura la possibilité de réglementer le séjour de toute personne.

Toutefois, dans ce texte, le législateur n'a pas précisé *l'objet* d'une telle zone de protection, et n'a autrement dit, pas fixé la liste limitative des objectifs que devait poursuivre la création d'une telle zone, outre qu'il n'a pas précisé les conditions dans lesquelles devait être prévue cette création, pas plus que les règles minimales ou encore de bornes à la marge de manœuvre de l'administration, pour créer de telles zones de protection.

Or, dans de telles conditions, il ne fait pas de doute que le texte en litige – qui, s’il habilite en période d’état d’urgence, l’autorité départementale à adopter des zones de protection, ne fixe pas le cadre dans lequel cette prérogative devrait s’exercer – que le législateur a adopté n’est pas assorti des garanties légales permettant d’assurer la protection constitutionnelle de la liberté d’aller et de venir, du droit de propriété, du droit au respect de la vie privée, du droit à une vie familiale normale et de la liberté du commerce et de l’industrie.

Sous cet angle, à défaut pour le législateur d’avoir fixé l’objet et les conditions essentielles du régime posé, le pouvoir législatif a entaché le texte d’incompétence négative.

Par ailleurs, même dans l’hypothèse où l’on retiendrait que le législateur a pu créer un tel régime, sans entacher son texte d’une incompétence négative, il faudrait encore relever que les dispositions sont inconstitutionnelles en ce qu’elles ne témoignent pas de ce que le législateur aurait veillé à assurer une **conciliation équilibrée entre les différents droits et libertés qui viennent d’être évoqués et ceux des objectifs qui peuvent être poursuivis par l’autorité de police.**

Cette absence de conciliation peut déjà apparaître dans le *seul* constat de ce que le législateur ne s’est, comme on l’a vu, tout simplement pas expressément et précisément prononcé sur ceux des objectifs pouvant être poursuivis par l’autorité de police qui institue la zone de protection.

Il se déduit d’un tel constat que, *en raison de l’absence de toute définition* quant aux motifs qui peuvent conduire l’autorité préfectorale à créer une telle zone de protection, c’est, de fait, un éventail extrêmement large de considérations qui peuvent motiver l’institution d’une telle zone de protection.

On ne voit, en outre, pas de quelle manière on pourrait voir même l'indice de ce que le législateur aurait opéré ce travail de conciliation, puisque le texte est parfaitement silencieux sur le point de savoir ce qu'est l'articulation de ce régime de zone de protection et de sécurité avec l'exercice des droits et libertés.

Surtout, on perçoit aisément que ce régime peut conduire à *annihiler* purement et simplement l'exercice de certaines libertés, sur de très larges secteurs et pour une durée qu'il appartiendra à l'autorité préfectorale de fixer (alors surtout que la loi ne prévoit aucune limitation géographique et temporelle à la mise en œuvre d'une zone de protection, autre que celle fixée à l'article 2 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 qui fixe le champ d'application du régime de l'état d'urgence), puisque, en effet, en posant la règle suivant laquelle le préfet peut réglementer le séjour, le législateur a ainsi nécessairement reconnu que le préfet pouvait *interdire* purement et simplement le séjour de certaines personnes dans la zone de protection ou encore *interdire* la pratique de certaines activités dans ce secteur.

Au total, il faut retenir que ce qui précède que la question portant sur la constitutionnalité du 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 au regard des principes de liberté d'aller et de venir, du droit de propriété, de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit à une vie privée et familiale normale, présente un caractère sérieux.

* * *

*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes concluent qu'il plaise au tribunal administratif de Lille :

TRANSMETTRE au Conseil d'Etat le présent mémoire, aux fins que la haute juridiction administrative le renvoie au Conseil constitutionnel, qui répondra à la question suivante « *Le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence est-il contraire à la Constitution en ce qu'il porte atteinte aux principes de liberté d'aller et venir, au droit de propriété, à la liberté du commerce et de l'industrie et au droit à une vie privée et familiale normale ?* » et abrogera le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955

Lionel CRUSOÉ
Avocat à la Cour