



Commentaire

Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017

M. Émile L.

(Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 mars 2017 par le Conseil d'État (décision n° 407230 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Émile L. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 3° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Dans sa décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, 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 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 celles prévues à l'article 5 contestées dans la QPC objet de la décision commentée.

En application de cet article 5, le préfet dont le département a été placé sous le régime de l'état d'urgence est autorisé à prendre trois types de mesures :

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.

- Il peut, d'une part, interdire la circulation des personnes ou des véhicules à certaines heures (1° de l'article 5).
- D'autre part, il peut définir des zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est réglementé (2° de l'article 5).
- Enfin, il peut interdire « *le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics* » (3° article 5).

Depuis la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'état d'urgence⁴ 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 une infraction punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende (auparavant, huit jours à deux mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende).

1. – L'adoption de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955

L'article 5 n'a pas été modifié depuis son adoption.

* Lors des travaux préparatoires précédant son adoption, de nombreuses critiques se sont élevées sur son caractère imprécis et attentatoire aux libertés, suscitant le dépôt de plusieurs amendements de précision ou visant à en réduire la portée voire à le supprimer.

Ainsi, devant l'Assemblée nationale, Mme Alice Sportisse, auteure d'un amendement de suppression de l'article⁵, expliquait : « *cet article est l'un des plus graves du projet. [...] il donne aux préfets des pouvoirs exorbitants, ceux qui leur sont attribués uniquement dans les régimes de dictature [...]* ».

« *J'ai déposé un amendement tendant à supprimer ce paragraphe de l'article 6^[6] qui serait – l'expérience le prouve – inefficace, mais qui est trop grave en ce sens qu'il permettrait de priver quelqu'un de la possibilité d'affirmer son désaccord avec le Gouvernement. Il n'est pas possible d'admettre une telle atteinte à la liberté. Ce n'est plus la République ! Ce n'est plus la démocratie !* »

⁴ 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.

⁵ JO AN, 2° séance du 31 mars 1955, amendement n° 16

⁶ Telle était la numérotation de l'article 5 lors des débats parlementaires.

« Si la personne en question exprime son désaccord dans des conditions répréhensibles, la loi permet de l'empêcher de nuire, voire de l'arrêter, si besoin est. Mais lorsqu'il n'y a pas lieu à poursuites, lorsque son action n'a rien d'illégal, je ne vois pas pourquoi on arrêterait cette personne et on la transférerait hors de son département de résidence ».

S'agissant plus précisément du 3^o de l'article, elle indiquait : *« "Interdire le séjour dans le département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit – on ne précise pas davantage – l'action des pouvoirs publics" cela revient à dire que toute personne qui ne plairait pas à M. le Préfet, qui se trouvera sur la liste préparée par la police, sera frappée d'interdit de séjour dans le département (...) C'est pourquoi, constatant à quel point cet article est dangereux, nous en demandons la suppression »*⁷.

Aucun de ces amendements n'a prospéré, le seul amendement adopté étant celui qui permettait au préfet de choisir entre une interdiction de séjour sur la totalité du territoire du département ou sur une partie du département⁸.

Interrogé par Léo Hamon, membre du Conseil de la République, sur l'éventualité que l'expression *« entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics »* recouvre l'exercice du droit de grève ou la propagande pour une opinion contraire à l'action des pouvoirs publics, le ministre de l'intérieur, Maurice Bourgès-Maunoury, répondit qu'il n'était pas dans l'intention du Gouvernement *« d'entraver le droit de grève »* et que l'expression *« de quelque manière que ce soit »* était uniquement utilisée pour *« indiquer qu'il existe plusieurs manières d'entraver l'action de l'autorité dans cette région »*⁹.

* La doctrine s'était montrée réservée sur la mesure d'interdiction de séjour. Ainsi, dans son article consacré à la loi du 3 avril 1955, le professeur Roland Drago, avait souligné *« la gravité d'une telle mesure qui porte atteinte à la liberté individuelle sans comporter les garanties sérieuses en contre-partie. Toute personne qui sera, au vu, d'un rapport de police ou de toute autre manière, soupçonnée "d'entraver l'action des pouvoirs publics" pourra subir cette peine incompatible avec les principes les plus élémentaires du régime démocratique »*¹⁰. Cette appréciation sévère rejoint celle qu'il avait portée sur la mesure d'assignation à résidence, dans sa rédaction d'origine, qui visait les personnes *« dont l'activité s'avère dangereuse »*

⁷ JO AN, 2^e séance du 31 mars 1955.

⁸ Amendement n° 80 de M. Jacques Genton.

⁹ JO du Conseil de la République séance du 1^{er} avril 1955.

¹⁰ Roland Drago, « L'état d'urgence, (lois des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques » Chronique constitutionnelle française. RDP. 1955, page 683.

pour la sécurité et l'ordre publics »¹¹ : « Cette disposition, assurément la plus grave de la loi, encourt les mêmes critiques que celle qui concerne l'interdiction de séjour. Les motifs invoqués par le ministre de l'Intérieur selon lesquels elle permettra d'assigner à résidence "des suspects... relaxés immédiatement faute de preuve" risquent de permettre tous les abus »¹².

2. – Le contrôle exercé par le juge administratif sur la mesure d'interdiction de séjour

La mise en œuvre de la mesure d'interdiction de séjour prévue par le 3° de l'article 5 a donné lieu à assez peu de contentieux.

* L'interdiction de séjour revêt le caractère d'une mesure de police préventive. Le Conseil d'État a en effet relevé, dans son arrêt du 16 décembre 1955¹³ *Dame Bourokba*, « l'objet préventif des mesures de police prévues par la loi du 3 avril 1955 (...) ». Le professeur Drago en parle comme étant une extension du pouvoir de police de droit commun¹⁴.

Cette mesure aurait donc dû s'accompagner du contrôle approfondi d'usage en cette matière, reposant sur la nécessité de maintenir l'ordre public¹⁵ qui, dans le cadre d'une mesure préventive, se traduit par la prévention des mêmes troubles.

Cependant, dans un premier temps, le Conseil d'État a décidé par cet arrêt, de restreindre son contrôle « *aux motifs étrangers au champ d'application des dispositions précitées* » sans d'ailleurs se prononcer explicitement sur l'entrave à l'ordre public.

La lecture des conclusions du commissaire du gouvernement, M. Chardeau, fait apparaître à cet égard un certain embarras. Faisant le parallèle avec le contrôle restreint opéré par le Conseil d'État sur les mesures d'internement d'individus dangereux prises notamment en vertu de l'état de siège, il hésite un moment sur un éventuel élargissement de ce contrôle. Toutefois, il finit par inviter, au regard de

¹¹ Le Conseil constitutionnel n'a pas contrôlé cette rédaction de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955. En effet, dans sa décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, il était saisi de ce texte dans une rédaction ultérieure, aux termes de laquelle pouvait être placée en assignation à résidence la 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* ».

¹² Roland Drago, *op. cit.*, p. 684.

¹³ CE 16 décembre 1955, n° 36478, *Dame Bourokba*.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ CE 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. p.541.

« la gravité exceptionnelle des événements qui ont conduit à instituer l'état d'urgence en Algérie », à s'en tenir à un contrôle restreint.

Il conclut ainsi : « (...) le dossier, (...) nous donne l'impression qu'aucun acte personnel de nature à troubler l'ordre public ne lui a été reproché, mais qu'on la considérait seulement comme susceptible, en raison des idées qu'elle professait, des personnes qu'elle fréquentait, d'être un ferment de désordre dans une région où jusqu'alors aucun trouble ne s'était produit.

« Nous croyons pouvoir dire qu'elle n'entrait pas dans la catégorie des personnes ayant "une activité dangereuse pour la sécurité et l'ordre public", au sens de l'article 6 de la loi, mais cherchait-elle à "entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics" ?

« Avouons qu'avec une qualification légale aussi large et un dossier aussi sommaire, il nous serait impossible d'exercer un contrôle sérieux.

« La requérante nous dit qu'on lui fait un procès d'intention, en raison de ses seules opinions politiques ; mais la formule de l'article 5 ne permet-elle pas d'atteindre les simples opposants politiques, même non dangereux pour l'ordre public ? Ce n'est pas "étranger au champ d'application de la loi".

« Les considérations développées par la requête sont loin de nous laisser insensibles : une telle formule est certainement contraire aux principes libéraux auxquels notre droit public est justement attaché, nous craignons que l'Administration algérienne ne se soit laissé aller à des applications regrettables (et sans doute maladroites) des mesures que la loi du 3 avril 1955 mettait à sa disposition, et ce n'est pas sans scrupule que nous proposerons au Conseil d'État de les entériner.

« Mais il est impossible d'affirmer que l'attitude de la dame Bourokba dont encore une fois l'exactitude matérielle n'est pas discutée, n'était pas de nature à entraver l'action des pouvoirs publics ».

Le professeur Drago, commentant cette décision, s'était inquiété du choix opéré par le Conseil d'État. Il avait souligné, d'une part : *« Il est possible que la requérante ait cherché à entraver cette action, mais le Conseil d'État ne le dit pas, et il résulte indirectement de l'arrêt que la mesure pouvait être prise pour une attitude politique antérieure à la loi d'urgence. (...) Cette attitude est grave, car il en résulte que le Conseil d'État considère comme légale une mesure sanctionnant un délit d'opinion.*

(...) »

Et il avait ajouté, d'autre part : « *Mais l'arrêt nous paraît bien plus contestable lorsqu'il décide qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'arrêté "ait été pris pour des motifs étrangers au champ d'application des dispositions précitées". Par cette formule, en effet, le Conseil d'État affirme que les mesures prises en période d'état d'urgence sont discrétionnaires. Le juge ne pourra annuler ces mesures que pour vice de forme ou détournement de pouvoir, sans pouvoir porter d'autre appréciation sur la régularité matérielle de l'acte. (...) Certes, pour l'état d'urgence, son pouvoir est plus réduit que lorsqu'il s'agit d'assurer le contrôle d'une mesure de police de droit commun. Mais à aucun moment il n'a recherché si l'attitude de la requérante était prouvée et si elle était de nature à entraver l'action des pouvoirs publics* »¹⁶.

Le raisonnement suivi par le Conseil d'État fut confirmé, un an après, par l'arrêt *Sieur Keddar*¹⁷.

* L'extension du contrôle du juge administratif à l'erreur manifeste d'appréciation est intervenue en 1985. Dans son arrêt *Dame Dagostini*, le Conseil d'État a ainsi jugé, à l'invitation du commissaire du Gouvernement, « *qu'en retenant la participation active de Mme Dagostini à une manifestation interdite, le haut-commissaire de la République ne s'est pas fondé, alors même que cette manifestation a pu en fait se dérouler, sur des faits matériellement inexacts ; qu'en estimant que le comportement de Mme Dagostini à cette occasion était de nature à justifier une mesure d'interdiction de séjour, le haut-commissaire de la République n'a pas entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation* »¹⁸.

* À ce jour, le contrôle du juge administratif sur les mesures d'interdiction de séjour sur le fondement des dispositions contestées se borne à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Toutefois, on peut relever que le Conseil d'État a récemment étendu son contrôle sur les mesures d'assignation à résidence prononcées dans le cadre de l'état d'urgence, en les soumettant à un contrôle entier¹⁹.

¹⁶ Roland Drago, note sous l'arrêt CE *Dame Bourokba* précité, *Recueils Dalloz et Sirey*, 1956, page 396.

¹⁷ CE, 3 février 1956, n° 36771, *Sieur Keddar*.

¹⁸ CE 27 juillet 1985, n° 68151, *Dame Dagostini*.

¹⁹ « *Considérant que les dispositions de cet article 6 doivent en l'état, ainsi qu'il a été dit précédemment, être comprises comme ne faisant pas obstacle à ce que le ministre de l'intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, puisse décider, sous l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir, l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser*

B. – Origine de la QPC et question posée

Par un arrêté du 27 juin 2016 du préfet de police, M. Émile L. avait fait l'objet d'une mesure d'interdiction de séjour, l'empêchant ainsi de se rendre dans certains arrondissements de Paris le 28 juin entre 11 heures et 20 heures et le 29 juin 2016 entre 18 heures et 7 heures.

Contestant cette mesure devant le tribunal administratif de Montreuil, il avait, dans le même temps, soulevé une QPC portant sur le 3° de l'article 5 et l'article 13 de la loi du 3 avril 1955, laquelle avait été transmise au Conseil d'État par une ordonnance du 18 janvier 2017.

Par la décision précitée du 29 mars 2017, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel cette QPC uniquement en ce qu'elle porte sur le 3° de l'article 5 de la loi précitée, au motif « *que la question ainsi soulevée, notamment en ce qui concerne la liberté d'aller et de venir, présente un caractère sérieux* ».

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

Le requérant, suivi en cela par la Ligue des droits de l'homme, association intervenante, faisait grief aux dispositions contestées d'être contraires, d'une part, à la liberté d'aller et de venir et, d'autre part, à la liberté de manifester comme composante du droit d'expression collective des idées et des opinions. Il estimait tout d'abord que l'atteinte portée à ces libertés était injustifiée, dès lors que l'atteinte portée à ces libertés par la mesure d'interdiction de séjour ne saurait, dans la mesure où une « entrave à l'action des pouvoirs publics » ne constitue pas nécessairement une menace pour l'ordre public, être justifiée par l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. En outre, la mise en œuvre de ces interdictions de séjour n'était pas, selon lui, entourée de suffisamment de garanties : en particulier, le législateur n'en avait pas fixé la durée ni exclu que le territoire visé par l'interdiction puisse inclure le domicile de l'intéressé.

Le requérant soulevait au surplus le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée. L'association intervenante faisait aussi valoir la méconnaissance de la « liberté de travailler » et du droit de mener une vie familiale normale.

que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics ; » (CE Section, 11 décembre 2015, n° 395009, cons. 27).

A. – La jurisprudence constitutionnelle

* Depuis la décision n° 99-411 DC²⁰, le Conseil constitutionnel retient une définition autonome de la liberté d'aller et de venir. Il la rattache explicitement aux articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 dans sa décision n° 2003-467²¹. Elle est une composante de la liberté personnelle²².

Initialement rattachée à la liberté individuelle, dans son ancienne acception extensive, le droit au respect de la vie privée est quant à lui expressément rattaché à l'article 2 de la Déclaration de 1789 depuis la décision *Loi portant création d'une couverture maladie universelle* du 23 juillet 1999²³. Il recouvre notamment l'inviolabilité du domicile²⁴.

Le droit de mener une vie familiale normale résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946²⁵.

La liberté de manifester ou celle de réunion sont protégées à travers le droit d'expression collective des idées et des opinions²⁶.

Enfin, la liberté d'entreprendre se rattache à l'article 4 de la Déclaration de 1789. Elle recouvre à la fois la liberté des employeurs²⁷ et le droit d'accéder à une profession ou de l'exercer librement²⁸.

* Dans le cadre de l'état d'urgence, ces différentes libertés doivent être conciliées 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,*

²⁰ 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.

²¹ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 8.

²² 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.

²³ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45.

²⁴ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 38.

²⁵ Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 29 et, plus récemment, décision n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016, *Section française de l'observatoire international des prisons (Permis de visite et autorisation de téléphoner durant la détention provisoire)*, cons. 8.

²⁶ Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, cons. 16.

²⁷ Décision n° 90-284 DC du 16 janvier 1991, *Loi relative au conseiller du salarié*, cons. 3, 10 et 11.

²⁸ Décision n° 2016-551 QPC du 6 juillet 2016, *M. Éric B. (Conditions tenant à l'exercice de certaines fonctions ou activités en France pour l'accès à la profession d'avocat)*, paragr. 11 et 12.

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 »²⁹.

Il juge de même pour le droit au respect de la vie privée³⁰ ou le droit à mener une vie familiale normale³¹ et le droit à l'expression collective des idées et des opinions³².

* Dans ses décisions relatives aux mesures d'assignation à résidence, de fermeture provisoire et d'interdiction des réunions, prononcées dans le cadre de l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a procédé sensiblement de la même façon : il s'est attaché tout d'abord aux conditions de déclenchement de la mesure, puis aux exigences de stricte proportionnalité pesant sur elle, avant d'en examiner la durée prévisible.

Ainsi, il a jugé dans sa décision du 22 décembre 2015 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" ;

« 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

²⁹ 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.

³⁰ Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, *M. Raïme A. (Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III)*, paragr. 6.

³¹ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 8 et 16 (sol. impl.).

³² Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 3.

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 »³³.

Le raisonnement suivi dans la décision relative à la police des réunions et des lieux publics est identique, le Conseil constitutionnel relevant notamment 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" »³⁴.*

Dans ces deux décisions, après s'être ainsi prononcé sur un premier grief, le Conseil constitutionnel applique les mêmes justifications aux griefs suivants pour les écarter : *« Considérant que, pour les motifs mentionnés aux considérants 11 à 13, les dispositions contestées ne méconnaissent ni le droit au respect de la vie privée ni le droit de mener une vie familiale normale »³⁵.*

Récemment, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la durée de la mesure d'assignation à résidence, en formulant une réserve d'interprétation sur les conditions de son renouvellement : *« au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière*

³³ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, préc., cons 11 à 14.

³⁴ Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, cons. 6 à 10.

³⁵ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, préc., cons. 16. Il en va de même, pour le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre, s'agissant de la fermeture administrative d'un établissement, dans la décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, préc., cons. 13.

gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie »³⁶.

* Saisi de dispositions autorisant le décret déclarant l'état d'urgence à conférer aux autorités administratives, sans autre précision, le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit, le Conseil constitutionnel les a censurées, au motif que « *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 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 »³⁷.*

En revanche, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les mêmes dispositions, sous une rédaction différente, résultant de la loi du 20 novembre 2015³⁸. Le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur les garanties supplémentaires ainsi apportées par le législateur pour valider la disposition : « *Considérant, en premier lieu, que les mesures prévues par le premier alinéa et la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 ne peuvent être ordonnées que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence ; que l'état d'urgence ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1er 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" ;*

« Considérant, en deuxième lieu, que la décision ordonnant une perquisition sur le fondement des dispositions contestées en précise le lieu et le moment ; que le procureur de la République est informé sans délai de cette décision ; que la perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire ; qu'elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins ; qu'elle donne lieu à l'établissement d'un compte rendu communiqué sans délai au procureur de la République ;

³⁶ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, paragr. 17.

³⁷ 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)*, paragr. 8.

³⁸ Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 7 à 9. Bien que rendue avant la décision 2016-567/568 QPC, cette décision porte sur un état du droit postérieur à celui examiné dans la décision de septembre 2016.

« Considérant, en troisième lieu, que la décision ordonnant une perquisition sur le fondement des dispositions contestées et les conditions de sa mise en œuvre 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 ; qu'en particulier, une perquisition se déroulant la nuit dans un domicile doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer le jour ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure qui doit être motivée est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ».

C. – 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). Puis il a énuméré certains des droits et libertés auxquels la mesure d'interdiction de séjour est notamment susceptible de porter atteinte : en l'occurrence, la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle et le droit de mener une vie familiale normale (même paragr.).

L'interdiction de séjour limite les possibilités d'une personne de circuler dans une zone donnée, ce qui a des répercussions sur les activités qu'elle pratique habituellement dans ces lieux, en particulier s'ils incluent son domicile ou son lieu de travail. C'est ce qui explique que cette interdiction est susceptible de porter atteinte à de nombreux droits ou libertés garantis par la Constitution. Comme il l'avait déjà fait, notamment dans sa jurisprudence relative aux assignations à résidence, le Conseil constitutionnel a cependant contrôlé la disposition au regard des droits et libertés principalement atteints par la disposition contestée.

Après avoir relevé que la mesure d'interdiction de séjour était prévue dans le cadre de l'état d'urgence (paragr. 4), le Conseil constitutionnel a observé qu'en prévoyant qu'une telle mesure puisse être prononcée à l'encontre de toute personne cherchant à entraver l'action des pouvoirs publics, le législateur a permis qu'elle le soit *« sans [être] nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public »* (paragr. 5). Ce faisant, le Conseil a souligné le lien qui doit exister entre les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et la finalité de sécurité publique qui conditionne l'instauration de l'état d'urgence. Justifié par le péril imminent ou la calamité publique qui frappe le territoire, l'état d'urgence ne peut autoriser que

des mesures qui visent à garantir la sécurité publique ou à prévenir les atteintes qui pourraient y être portées. Or, la rédaction retenue par le législateur n'exclut pas qu'une mesure d'interdiction de séjour soit prononcée, par exemple, à l'encontre d'une personne cherchant à entraver le fonctionnement d'un service public, même si cette entrave ne crée pas de péril ou de menace pour l'ordre public ou qu'elle n'a pas de conséquence sur la sécurité publique.

Puis, s'inscrivant dans la ligne de sa décision n° 2016-567/568 QPC, *M. Georges F. et autre* du 23 septembre 2016, qui avait abouti à la censure de la disposition déferée relative aux perquisitions administratives³⁹, le Conseil constitutionnel a ensuite considéré 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 autre condition et il n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie* » (paragr. 6).

La comparaison entre la mesure d'interdiction de séjour et celle d'assignation à résidence est, de ce point de vue, éclairante.

La condition de mise en œuvre de l'assignation à résidence est plus rigoureuse : il doit exister à l'encontre de la personne soumise à cette mesure « *des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* », tandis qu'il suffit, pour prononcer une interdiction de séjour, d'établir que l'intéressé cherche « *à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics* ».

Cette circonstance est bien plus vague que la première, puisqu'elle ne repose pas sur des « *raisons sérieuses* » et vise des notions, « *l'entrave* », « *l'action des pouvoirs publics* », « *de quelque manière que ce soit* », moins précises que celle de « *menace pour la sécurité et l'ordre publics* ».

En outre, le régime de l'interdiction de séjour est moins encadré que celui de l'assignation à résidence. Cette dernière est limitée à douze heures par jour avec, le cas échéant, trois présentations par jour aux services de police et de gendarmerie. Elle est aussi limitée dans l'espace, puisqu'il est expressément prévu qu'elle « *doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération* ». En outre, il est prévu que « *L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille* »⁴⁰.

³⁹ Décision n° 2016-567/568 QPC précitée.

⁴⁰ Article 6 de la Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence précitée

L'interdiction de séjour n'est limitée ni dans le temps, ni dans l'espace, puisqu'elle peut concerner l'ensemble du département où elle est prononcée. Elle peut donc notamment porter sur le domicile ou le lieu de travail de l'intéressé, comme l'a expressément relevé le Conseil constitutionnel au paragraphe 6 de la décision commentée. Une interdiction de séjour de plusieurs jours, incluant le domicile peut de ce point de vue se révéler plus attentatoire à la liberté d'aller et de venir ou au droit à mener une vie familiale normale qu'une assignation à résidence de 12 heures.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil constitutionnel a jugé que le 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 n'assurait pas une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et la liberté d'aller et de venir ainsi que le droit de mener une vie familiale normale. Il l'a donc déclaré contraire à la Constitution (paragr. 7). Il a cependant différé l'effet de l'abrogation de cette disposition au 15 juillet prochain, date de la fin de l'état d'urgence actuellement en vigueur (paragr. 9).