

L'état d'urgence devant le Conseil constitutionnel

ou quand l'Etat de droit s'accommode de normes inconstitutionnelles

Par Véronique Champeil-Desplats

Le Conseil constitutionnel n'est pas l'organe juridictionnel le plus sollicité pour contrôler les mesures adoptées dans le cadre de l'état d'urgence. Compte tenu de leur caractère administratif et de l'interprétation stricte que le Conseil constitutionnel confère à l'étendue de la compétence du juge judiciaire en la matière¹, l'essentiel du contentieux de l'état d'urgence revient aux juges administratifs². Les neuf décisions rendues par le Conseil³ sur la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et sur les dispositions législatives qui l'ont modifiée présentent néanmoins l'intérêt de donner à voir jusqu'à quel point un organe de contrôle de la constitutionnalité des lois dans un Etat de droit contemporain peut permettre des restrictions aux droits et libertés constitutionnels justifiées par un régime d'exception.

Une attitude trop libérale du Conseil constitutionnel avait pu être crainte par le Premier ministre, Manuel Valls, au moment de l'adoption de la loi du 20 novembre 2015 de prorogation et de modification de l'état d'urgence. Après avoir évoqué le « *risque d'inconstitutionnalité* », Manuel Valls avait ainsi invité les parlementaires à ne pas saisir d'un recours *a priori* le Conseil constitutionnel⁴. Ces derniers l'ont écouté, ou plutôt, ils n'ont pas eu besoin de l'invitation pour s'abstenir de toute saisine, cette fois-là comme pour chacune des lois de prorogation postérieures. Il reste que, on peut s'en douter, l'épisode n'a pas été très bien reçu par le Conseil constitutionnel. Outre que l'initiative s'avérait quelque peu paradoxale, pour ne pas dire contradictoire, avec les affirmations concomitantes du pouvoir exécutif de vouloir concilier l'état d'urgence et l'Etat de droit⁵, elle témoignait d'un défaut d'évaluation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ces vingt dernières années. Bien que le Conseil n'accepte pas tout, en attestent certaines censures à répétition⁶ et surtout la formulation de réserves d'interprétation, il se montre largement compréhensif à l'égard des

¹ Décisions n° 2016-536, QPC 19 février 2016 ; n° 2016-535 QPC, 19 février 2016 ; n° 2015-527 QPC, 22 décembre 2015 ; voir C. Tukov, « L'autorité judiciaire, gardienne exclusive de la liberté individuelle ? », *AJDA*, 2016, p. 936.

² Voir les contributions dans ce rapport. Voir aussi P. Wachsmann, « Contrôle des mesures prises au titre de l'état d'urgence et convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 19 décembre 2016, p. 2425 ; G. Odinet, « Le rôle du juge administratif dans le contrôle de l'état d'urgence », *Cahiers de la Justice*, 2017/2, p. 275 ; S. Hennette-Vauchez, S. Slama, « Harry Potter au Palais royal ? La lutte contre le terrorisme comme cape d'invisibilité de l'état d'urgence et la transformation de l'office du juge administratif », *Cahiers de la Justice*, 2017/2, p. 281.

³ Décisions n° 2017-684 QPC, 11 janvier 2018 ; n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017 ; n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017 ; n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016 ; n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016 ; n° 2016-536 QPC, 19 février 2016 ; n° 2016-535 QPC, 19 février 2016 ; n° 2015-527 QPC, 22 décembre 2015.

⁴ « Etat d'urgence : Valls admet ne pas respecter la Constitution », <http://www.politis.fr/articles/2015/11/etat-durgence-valls-admet-ne-pas-respecter-la-constitution-33107>.

⁵ Voir notre contribution sur l'Etat de droit et le pouvoir exécutif dans le présent rapport.

⁶ Voir par notamment, décisions n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes] ; n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes II].

exigences sécuritaires et de prévention de l'ordre public. D'ailleurs, les premières décisions rendues par le Conseil à l'hiver 2015-2016 n'ont pas démenti cette analyse. A l'issue des trois décisions contestant plusieurs dispositions de la loi sur l'état d'urgence et ses modifications, seule la seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955⁷ déterminant les conditions de saisie au cours d'une perquisition a été déclarée contraire à la constitution. On pouvait alors se ranger au commentaire de Denis Baranger relevant : « du point de vue du contrôle juridictionnel, l'histoire retiendra peut-être que peu d'actes relevant de l'état d'urgence actuellement en vigueur ont été contrôlés, et que moins encore furent censurés. Elle retiendra peut-être aussi que le contrôle juridictionnel a pris fréquemment la forme étrange de la coopération entre un juge de l'urgence n'ayant pas peur des considérants de principe et d'un juge constitutionnel très modéré, pour ne pas dire timide, dans l'exercice de son contrôle. C'est un renversement des choses qui peut intriguer »⁸.

A certains égards, le caractère intrigant du renversement reste entier. A tout le moins pourrait-il être levé en retraçant une socio-histoire du Conseil constitutionnel et de sa jurisprudence qui éclairerait sur ce qui l'a progressivement conduit à ménager le pouvoir d'appréciation du législateur et à jouer du contrôle de proportionnalité pour valider, sur le fondement d'exigences sécuritaires, des restrictions apportées aux droits et libertés que la Constitution garantit. Toutefois, les décisions suivantes rendues par le Conseil constitutionnel sur la loi relative à l'état d'urgence et ses modifications, conduisent à affiner quelque peu le diagnostic.

Car, finalement, des censures, il en advint. Il en advint même dans toutes les décisions rendues depuis mars 2016. Plusieurs dispositions-phares de la loi de 1955 et de ses modifications ont été contrôlées par la voie de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) et déclarées contraires aux « droits et libertés que la Constitution garantit » : régime des perquisitions et saisies, des assignations à résidence, délimitation de zones de protection, fouilles individuelles et des bagages... On pourrait donc aujourd'hui donner en partie raison aux préoccupations de l'ancien Premier ministre : oui, certaines dispositions du régime de l'état d'urgence et les modifications qui lui ont été apportées étaient contraires à la Constitution. Ainsi en a, en tous les cas, jugé le Conseil constitutionnel (I).

Mais l'essentiel n'est peut-être pas là. Car si en censurant les dispositions litigieuses, le Conseil constitutionnel semble avoir tenu le rôle de garant des droits et libertés que la Constitution lui confère à l'art. 61-1, la lecture de la partie de ses décisions précisant les effets des déclarations d'inconstitutionnalité appelle à une analyse plus nuancée. Le report presque systématique de l'abrogation des dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles que lui permet l'art. 62 alinéa 2 de la constitution, auquel s'adjoignent d'autres techniques de restriction de l'effet utile des décisions d'inconstitutionnalité, ont entretenu la présence, au sein de l'Etat de droit français, de normes inconstitutionnelles mais néanmoins effectives (II).

I. Un régime partiellement inconstitutionnel

⁷ Décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme* [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence].

⁸ D. Baranger, « Quel 'État de droit' ? Quels contrôles ? Le juge des référés et le maintien en vigueur de l'état d'urgence », *RFDA*, 2016, p. 357.

Si le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de principe du régime de l'état d'urgence et a validé une partie des dispositions législatives contrôlées (A), il a toutefois fini par censurer plusieurs dispositions-phares. Rétrospectivement, l'Etat de droit français a ainsi pu s'accommoder d'un régime d'exception dont plusieurs dispositions portaient atteinte aux droits et libertés constitutionnels par lesquels il se définit (B).

A. La constitutionnalité de principe du régime de l'état d'urgence

Le Conseil constitutionnel a affirmé la constitutionnalité de l'existence même du régime de l'état d'urgence dans sa décision dite *Nouvelle-Calédonie* n° 85-187 DC, du 25 janvier 1985⁹. Il procède en deux temps. Il rappelle d'abord que « aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré » (cons. 3). Il précise ensuite que « si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public ». Il conclut alors que « la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui, d'ailleurs, a été modifiée sous son empire ». Autrement dit, ce que la Constitution a tu, elle ne l'a pas pour autant exclu ; ce qui n'est pas expressément interdit au législateur, lui est permis. Outre que l'on peut discuter sur le plan théorique du recours implicite à ce type norme de clôture de l'ordre juridique pour justifier la validité d'un régime d'exception, le paradoxe qui revient à le fonder sur une disposition constitutionnelle relative à la garantie de l'exercice des libertés publiques n'a pas manqué d'être relevé¹⁰.

Quoi qu'il soit, l'art. 34 de la constitution est dorénavant la base constitutionnelle de la loi du 3 avril 1955. Si le Conseil constitutionnel a n'a pas toujours pris le soin de le citer expressément à chaque décision relative à loi sur l'état d'urgence rendue ces deux dernières années, il a en revanche constamment rappelé sa position de principe : « 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 »¹¹.

L'affirmation de la constitutionnalité de principe du régime de l'état d'urgence a également été accompagnée de la validation de plusieurs dispositions qui le définissent. Cinq décisions ont explicitement déclaré constitutionnels tout ou seulement partie d'une vingtaine d'alinéas composant trois articles de la loi du 3 avril 1955 et de ses modifications, portant plus précisément sur les conditions d'assignation à résidence (art. 6, décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017), sur la fermeture provisoire des lieux de réunion (art. 8, décision n° 2016-535 QPC, 19 février 2016) et sur les perquisitions et saisies (art. 11, décisions n° 2016-536 QPC, 19 février 2016 n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016).

⁹ Décision n° 85-187 DC, 25 janvier 1985.

¹⁰ O. Beaud, C. Guérin-Bargues, *L'état d'urgence. Etude constitutionnelle, historique et critique*, Paris, LGDJ, 2016.

¹¹ Voir en ce sens le rappel opéré dans la dernière décision adoptée en la matière : [décision n° 2017-684 QPC 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre \[Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence\]](#), cons. 3.

Ces décisions concluant la constitutionnalité des dispositions déferées se sont concentrées sur le cours des trois premiers mois de la mise en œuvre de l'état d'urgence. Commentées « à chaud », dans les semaines suivant leur publication, elles ont conduit à ce que soit diagnostiquée une prudence caractéristique des juges en temps de régime de crise¹². En exerçant un contrôle « superficiel »¹³, « explicitement restreint à la sanction des seules disproportions manifestes », à de rares exceptions près¹⁴, le Conseil constitutionnel semble avoir fait jouer une présomption de constitutionnalité et légitimé le régime de l'état d'urgence et ses modifications législatives successives. Pour autant, si les décisions d'inconstitutionnalité ont pu se faire attendre, elles ont fini par arriver et sanctionner des dispositions sensibles.

B. Des censures tardives et ciblées mais répétées

Il a fallu attendre près de trois mois pour que le Conseil constitutionnel déclare l'inconstitutionnalité de dispositions de la loi du 3 avril 1955 et de ses modifications. La première censure a été prononcée à l'encontre des conditions de saisies qui pouvaient être effectuées au cours des perquisitions administratives. Aucune intervention juridictionnelle préalable n'avait été prévue¹⁵. Ce premier pas semble avoir été le plus difficile à franchir. Car ensuite, chacune des décisions contestant la constitutionnalité d'une disposition législative relative à l'état d'urgence a été l'occasion pour le Conseil de prononcer une sanction totale ou partielle.

Ont tout d'abord été sanctionnées les conditions des perquisitions et saisies. Le Conseil constitutionnel a estimé que n'assurent pas « une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée rattaché par le Conseil constitutionnel à l'art. 2 de la Déclaration de 1789, plusieurs alinéas de l'art. 11 de la loi du 3 avril 1955 : la « seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'art. 11 de la loi du 3 avril 1955 » (décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016), les dispositions du 1° de l'art. 11 dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la loi du 3 avril 1955 (décision n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016), ou encore les mots : « À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa du paragraphe I de l'art. 11 de la loi du 3 avril 1955 issus de la loi du 21 juillet 2016 (décision n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016).

Le Conseil constitutionnel a également estimé inconstitutionnels les critères de l'interdiction de séjour. Le 3° de l'art. 5 de la loi qui conférait au préfet le pouvoir d'« 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 » n'a pas assuré « une conciliation équilibrée » entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale (décision n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017).

¹² D. Baranger, « Quel « État de droit » ? Quels contrôles ? Le juge des référés et le maintien en vigueur de l'état d'urgence » Note sous Conseil d'État, 27 janvier 2016, juge des référés, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n°396220, *RFDA* 2016 p. 358 ; « L'état d'urgence dans la durée », *RFDA*, 2016, p. 453.

¹³ A. Roblot-Trozier, « État d'urgence et protection des libertés », *RFDA*, 2016, p. 433.

¹⁴ V. Goesel-Le Bihan, « Conseil constitutionnel et état d'urgence : état des lieux », *AJDA*, 2017, p. 2033.

¹⁵ Décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016.

Certains aspects du régime des assignations à résidence ont aussi été invalidés. Pour le Conseil constitutionnel, les mots « demander au juge des référés du Conseil d'État l'autorisation de » figurant à la première phrase du treizième alinéa de l'art. 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 résultant de la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016, les deuxième et troisième phrases du même alinéa ainsi que les mots « autorisée par le juge des référés » figurant à la quatrième phrase de cet alinéa et, enfin, la dernière phrase du paragraphe II de l'article 2 issue de la loi du 19 décembre 2016 sont contraires au « droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif » et aux « principes d'indépendance et d'impartialité » indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles qui découlent de l'art. 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017).

Ou encore, le Conseil a fini par censurer les conditions des contrôles d'identité, de fouilles de bagages et de visites des véhicules. Il considère que l'art. 8-1 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 « n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée » (décision n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017).

Enfin, c'est la délimitation de zones de protection ou de sécurité qui a été déclarée inconstitutionnelle. Le Conseil estime que le pouvoir que le 2° de l'art. 5 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction antérieure à la loi du 11 juillet 2017 conférait au préfet « d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé », n'assurait pas « une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir » (décision n° 2017-684 QPC, 11 janvier 2018).

Que retenir de ces déclarations d'inconstitutionnalité ? D'une part, ce sont les atteintes déséquilibrées et manifestes¹⁶ à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée qui ont le plus souvent conduit à censurer le législateur. D'autres part, les premières décisions d'inconstitutionnalité ont ciblé quelques mots ou phrases et n'ont pas entamé significativement le régime de l'état d'urgence. Les inconstitutionnalités les plus importantes ont été prononcées tardivement ce qui, on va le voir, a réduit d'autant leur effet utile. En conséquence, rétrospectivement, il apparaît que l'Etat de droit français a intégré pendant plusieurs mois des dispositions inconstitutionnelles qui ont fondé des centaines de mesures de police, générales ou individuelles. Ce constat est à durcir au regard du jeu des modulations des effets dans le temps auquel le Conseil constitutionnel s'est livré qui a conduit à faire perdurer les inconstitutionnalités constatées.

II. La neutralisation des effets des décisions d'inconstitutionnalité : l'entretien de l'effectivité de normes inconstitutionnelles

Ces déclarations d'inconstitutionnalité ne doivent pas cacher l'essentiel : leurs effets ont presque systématiquement été neutralisés par le Conseil lui-même. La seule réelle exception est constituée de la décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016¹⁷. D'un côté, le Conseil a ainsi fait pleinement jouer son pouvoir de report des effets dans le temps (A). De l'autre, il a privé ses déclarations d'inconstitutionnalité d'effet utile par des prises de décisions tardives (B).

¹⁶ Voir V. Goesel-Le Bihan, *op. cit.*, p. 2033

¹⁷ Voir aussi l'articulation proposée avec celle-ci par la décision n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016.

A. La prolongation de l'effectivité de dispositions déclarées inconstitutionnelles

Pour quatre de ces décisions prononçant l'inconstitutionnalité de dispositions de la loi du 3 avril 1955 et de ses modifications¹⁸, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à se saisir du pouvoir de modulation des effets dans le temps que lui confère l'art. 62 al. 2 de la constitution pour les QPC. La justification fournie est toujours à quelques mots près la même : une abrogation immédiate des dispositions censurées méconnaîtrait « l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et aurait des conséquences manifestement excessives »¹⁹. La solution trouvée a été de différer, parfois de plusieurs mois, la date de l'abrogation des dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles. Elle a aussi pu consister à exclure la possibilité de se prévaloir de la décision d'inconstitutionnalité dans des procédures pénales en cours²⁰.

Deux conséquences au moins en découlent. La première est qu'aucun des requérants qui a saisi victorieusement le Conseil constitutionnel n'a pu se prévaloir des décisions d'inconstitutionnalité obtenues. La seconde est que le Conseil a été conduit à accompagner ses décisions d'une incitation à ce que le Parlement, non pas abandonne les mesures jugées restrictives de droits et libertés constitutionnels, mais les retravaille. Même s'il affirme se garder d'indiquer « les modifications qui doivent être retenues pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée »²¹, en censurant quelques mots ou phrases ciblés et en fixant une période de report de l'abrogation pendant laquelle des dispositions législatives correctrices peuvent être adoptées, le Conseil met finalement à disposition du Parlement des quasi-feuilles de route pour lui permettre d'adopter des mesures restrictives de droits et libertés constitutionnels non manifestement déséquilibrées ou disproportionnées.

De tels reports des effets des déclarations d'inconstitutionnalité ont pour conséquence de faire perdurer dans l'ordre juridique français des dispositions législatives inconstitutionnelles. Ils reviennent à habiliter le législateur à porter atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit jusqu'à un moment librement déterminé par le Conseil constitutionnel lui-même. Ils conduisent aussi à inverser la hiérarchisation habituelle des normes²² : pendant un temps plus ou moins long, la norme constitutionnelle ne fait pas obstacle à l'application d'une disposition législative qui lui est contraire. Certes l'exercice de cette compétence que l'art. 62 de la Constitution confère au Conseil constitutionnel dans le cadre de toute QPC n'est pas réservé à la loi sur l'état d'urgence. Mais son usage répété et concentré pendant la période de mise en œuvre de ce régime d'exception a révélé un potentiel peut-être sous-estimé de légitimation des restrictions apportées aux droits et libertés dans certaines circonstances. La systématisation de l'usage du pouvoir de report dans le temps des

¹⁸ Décisions n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016 ; n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016 ; M. Raïme A. ; n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017 ; n° 2017-677 QPC du 1er décembre 2017.

¹⁹ Voir décisions précitées.

²⁰ Décision n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016. En l'occurrence, le Conseil déclarait inconstitutionnelles les conditions de perquisition et de saisie prévue à l'art. 11 de la loi du 3 avril 1955. Toutefois il estime que « la remise en cause des actes de procédure pénale consécutifs à une mesure prise sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et aurait des conséquences manifestement excessives. Par suite, les mesures prises sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent, dans le cadre de l'ensemble des procédures pénales qui leur sont consécutives, être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité ».

²¹ *Ibid.*

²² P. Cassia, « Etat d'urgence : l'insupportable droit à l'erreur du législateur », Blogs Médiapart, 4 décembre 2017, https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/041217/etat-d-urgence-l-insupportable-droit-l-erreur-du-legislateur?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=Sharing&xtor=CS3-67

décisions d'inconstitutionnalité pourrait en effet transformer la QPC, non pas, comme elle se présente, en procédure de garantie des droits et libertés constitutionnels mais en machine à fabriquer de l'inconstitutionnalité. Rien n'interdit en effet d'imaginer un législateur calculateur faisant le pari d'une absence de recours a priori pour délibérément adopter des dispositions législatives contraires aux droits et libertés constitutionnels qui produiront le temps voulu leurs effets et qui ne seront censurées, si elles le sont, que plusieurs mois plus tard, en bénéficiant éventuellement d'une prolongation dans le temps. Il est de toute façon ainsi donné corps à l'hypothèse théorique²³ de l'existence de normes non valides, et plus précisément, en l'occurrence, de normes effectives bien qu'inconstitutionnelles. Cette hypothèse est ici entretenue par la décision de l'organe de contrôle de constitutionnalité lui-même, dans les conditions qu'il détermine.

B. La privation de l'effet utile par décision tardive

Dans trois cas au moins, la privation de l'effet utile des décisions a été obtenue par d'autres moyens que le recours à l'art. 62. Il a suffi de prendre le temps de statuer.

Le procédé s'est une première fois manifesté à l'occasion du contrôle du régime des assignations à résidence de longue durée, dans la décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017. Le temps pris par le Conseil constitutionnel pour se prononcer a d'ailleurs tranché avec la célérité des premières décisions portant sur la loi relative à l'état d'urgence. La rédaction de l'art. 6 de la loi issue de la loi de prorogation et de modification de l'état d'urgence du 19 décembre 2016 prévoyait que pour les assignations à résidence de plus de douze mois, le Ministre de l'intérieur devait demander une autorisation au juge des référés du Conseil d'Etat. Le Conseil constitutionnel déclare la disposition contraire aux principes d'impartialité et d'indépendance de l'exercice de la fonction juridictionnelle au motif que le Conseil d'Etat aurait pu avoir à connaître ultérieurement, en dernier ressort, d'un recours contre la décision ayant fait l'objet de son autorisation. Il aurait ainsi eu à juger une décision à la formation de laquelle il avait participé par son autorisation préalable. Il reste que la décision, rendue quelques jours seulement avant la fin du délai de trois mois qui lui est imparti, a eu pour conséquence, sans qu'il ait été nécessaire de reporter la date d'abrogation des dispositions législatives en cause, de durcir les situations juridiques individuelles et l'état de la législation. D'un côté, en effet la déclaration d'inconstitutionnalité est intervenue suffisamment tardivement pour que les personnes requérantes n'en bénéficient que quelques jours, tandis que d'autres personnes concernées sont retombées sous le coup d'une mesure d'emprisonnement²⁴. D'un autre côté, elle a également eu pour conséquence de permettre au Ministre de l'intérieur de « décider de prolonger une assignation à résidence au-delà de 12 mois sans avoir besoin de l'autorisation » préalable du juge qui était prévue par la disposition législative censurée²⁵.

²³ R. Guastini, *Leçons de théorie constitutionnelle*, Paris, Dalloz, collection Rivages du droit, 2010, chapitre 1 ; voir aussi C. Agostini, *Les normes non valides : contribution à une théorie générale de l'annulation juridictionnelle des normes*, Thèse Paris Nanterre, 2000.

²⁴ Sur ces effets en cascade voir ; « 3 questions à Xavier Dupré de Boulois sur la décision rendue par le Conseil Constitutionnel concernant les assignations à résidence longue durée en état d'urgence » : <http://blog.leclubdesjuristes.com/3-questions-a-xavier-dupre-de-boulois-decision-rendue-conseil-constitutionnel-concernant-assignations-a-residence-longue-duree-etat-durgence/>).

²⁵ « 3 questions à Xavier Dupré de Boulois sur la décision rendue par le Conseil Constitutionnel concernant les assignations à résidence longue durée en état d'urgence », *précit.* ; P. Cassia, « Le Conseil constitutionnel fait et défait le régime du renouvellement des assignations à résidence de longue durée de l'état d'urgence », *AJDA*, 2017, p. 1162.

La privation de l'effet utile des déclarations d'inconstitutionnalité provient aussi de ce que les deux dernières décisions relatives à l'état d'urgence ont été rendues après la fin celui-ci, à savoir le 1^{er} décembre 2017 (n° 2017-677 QPC) et le 11 janvier 2018 (n° 2017-684 QPC). S'agissant de cette dernière décision, l'abrogation concerne qui, plus est, la rédaction initiale de la loi du 3 avril 1955 qui conférait au préfet, sans autre précision, le pouvoir « d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ». La décision rendue par le Conseil constitutionnel est intervenue après même que la loi du 21 juillet 2017 ait recadré ce pouvoir en lui donnant un but, celui « de prévenir des troubles à la sécurité et à l'ordre publics ». Quant à la décision du 1^{er} décembre 2017 qui déclare l'inconstitutionnalité des dispositions permettant des contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans des zones délimitées par les préfets, elle présente la particularité de cumuler non seulement d'avoir été rendue un mois après la fin de l'état d'urgence mais aussi d'être accompagnée d'un report de l'abrogation des dispositions législatives en cause au 30 juin 2018. Pourquoi ? Tout simplement, parce que le Conseil n'exclut pas l'éventualité d'un nouveau recours à l'état d'urgence : « en l'espèce, en cas de recours à l'état d'urgence, l'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait pour effet de priver l'autorité administrative du pouvoir d'autoriser des contrôles d'identité, des fouilles de bagages et des visites de véhicules. Elle entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives » (cons. 9).

Conclusion : contrôler n'est pas garantir

L'entretien de la présence de normes inconstitutionnelles dans l'ordre juridique français, soit par le report de la date d'abrogation de dispositions jugées non conformes aux droits et libertés que la constitution garantit, soit par l'effet de décisions rendues tardivement, conduit s'interroger sur les conséquences qui en peuvent en résulter sur l'Etat de droit. Si la loi relative à l'état d'urgence n'implique en elle-même expressément aucune suspension générale ou partielle des droits et libertés constitutionnels²⁶, les jeux de privation de neutralisation des décisions d'inconstitutionnalité ont pour effet de faire perdurer dans l'ordre juridique français des dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles. Tout au long de la mise en œuvre de l'état d'urgence, ces dispositions inconstitutionnelles se sont succédées et ont fondé de nombreuses décisions de police générales et individuelles. Sur le fondement d'exigences de type sécuritaire (l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public), le Conseil constitutionnel autorise la prolongation de leurs effets pendant le temps qu'il détermine. Il participe de la sorte à un affaiblissement temporaire - mais pouvant s'élever à plusieurs mois - de l'Etat de droit, du moins si l'on entend celui-ci dans le sens substantiel qui tendait à prévaloir depuis l'après deuxième-guerre mondiale, à savoir celui de la subordination de l'Etat aux droits et libertés énoncés dans les normes supérieures d'un ordre juridique, en l'occurrence constitutionnelles.

Alors que l'attachement souvent réaffirmé à une telle conception aurait conduit à attendre un renforcement du contrôle de constitutionnalité confronté à un régime d'exception, c'est l'inverse qui s'est passé. Si le Conseil constitutionnel, à l'instar du Conseil d'Etat, ne se dérobe pas au rappel de grands principes lorsqu'il est saisi d'une QPC relative à l'état d'urgence - l'« état d'urgence est un régime de pouvoirs exceptionnels dont les effets doivent être limités dans le temps et l'espace »²⁷ -, peu de décisions auront significativement entamé ce régime, ou alors elles sont intervenues tardivement, au moment elles n'étaient plus en

²⁶ A rapprocher de notre contribution dans le présent rapport intermédiaire sur l'état d'urgence et l'Etat de droit, l'exemple du pouvoir exécutif, partie Théorie.

²⁷ Décision n° 2016-535 QPC, 19 février 2016.

mesure de produire des effets utiles pour les requérants. Finalement, c'est l'exigence sécuritaire qui l'emporte le plus souvent sur les droits et libertés que la Constitution garantit, non seulement au moment du contrôle de proportionnalité entre la première et les seconds mais aussi à celui la détermination des effets de la décision d'inconstitutionnalité.

L'expérience tend alors à conforter l'hypothèse que *contrôler n'est pas garantir*²⁸. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'un organe de contrôle, en l'occurrence, de la constitutionnalité, se réfère à des énoncés affirmant des droits et libertés, qu'il en assure *ipso facto* la garantie ou, à tout le moins, un niveau élevé de garantie. Le juge constitutionnel reste maître du degré de conciliation des droits et libertés opéré avec d'autres exigences. Le placement du curseur varie en fonction de nombreux facteurs tels que les contextes politiques et institutionnels, la composition des organes, les conceptions que les juges de la constitutionnalité ont de leurs propres compétences. A cet égard, une attitude générale de *self restraint* justifiée par l'idée que le juge constitutionnel n'a pas le même pouvoir d'appréciation que le Parlement, n'a pas les mêmes effets lorsque ce dernier adopte des lois libérales ou lorsqu'il fait primer des exigences sécuritaires. La circonstance amplificatrice de la mise en œuvre du régime d'exception qu'est l'état d'urgence pendant près de deux ans n'en est finalement qu'un révélateur.

²⁸ Voir V. Champeil-Desplats, « Garantir les droits et libertés constitutionnelles a-t-il un sens ? », in A. Le Pillouer (dir.) *Protection de la constitution et protection par la constitution*, Actes du colloque des 11 et 12 mai 2016, Poitiers, Editions de la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2018, pp. 67 et s.

Annexe : aperçu synoptique

I. Nombre de décisions au 18 janvier 2018

1. *Sur la loi du 3 avril 1955 et ses modifications* : 9
 1. Décision n°2017-684 QPC, 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence]
 2. Décision n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence]
 3. Décision n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]
 4. Décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II]
 5. Décision n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016 ; M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III]
 6. Décision n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016 ; M. Georges F. et autre [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II]
 7. Décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]
 8. Décision n° 2016-535 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence]
 9. Décision n° 2015-527 QPC, 22 décembre 2015. : M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]
2. *Sur des dispositions connexes* : 4
 - a) *dispositions n'intégrant pas le régime de l'état d'urgence mais adoptées dans le cadre d'une loi de prorogation de celui-ci* : 1
 - Décision n°2017-648 QPC, 4 août 2017, La Quadrature du Net et autres [Accès administratif en temps réel aux données de connexion] : des dispositions modifiant le Code de sécurité intérieure introduites par la 4^{ème} loi de prorogation de l'état d'urgence (loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016). : dispositions déclarées inconstitutionnelles mais modulation des effets dans le temps.
 - b) *dispositions sur le terrorisme n'intégrant pas le régime de l'état d'urgence mais adoptées pendant sa mise en œuvre en lien avec la lutte contre le terrorisme*
 - Décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes II] : inconstitutionnalité de l'art. 421-2-5-2 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique ; effet immédiat.

- Décision n° 2016-611 QPC, 10 février 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes] : inconstitutionnalité de l'art. 421-2-5-2 du Code pénal) issu de la loi issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale ; effet immédiat.

c) Autres : définition de l'entreprise individuelle de terrorisme

- Décision n° 2017-625 QPC, 7 avril 2017, M. Amadou S. [Entreprise individuelle terroriste] : art. 421-2-6 du Code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme : inconstitutionnalité des mots « de rechercher, » figurant au 1° du paragraphe I de l'article 421-2-6 du code pénal ; effet immédiat.

II. Type de décisions

1. *Décisions DC dans le cadre d'un contrôle a priori* : 0

Hypothèses explicatives :

- Jusqu'à la cinquième loi de prorogations, l'opposition parlementaire était à droite de l'échiquier politique. Elle n'a pas intérêt ou vocation à saisir le CC sur les questions de sécurité. Les parlementaires hostiles aux prorogations n'étaient pas assez nombreux pour saisir le Conseil constitutionnel, situation également vraie depuis les élections présidentielles, législatives et sénatoriales de l'année 2017 et donc pour la sixième loi de prorogation.

2. *Décisions QPC* : 9 (supra)

III. Type de requérants : sur 9 QPC

- 5 sur recours d'individus,
- 4 sur recours d'associations

IV. Mesures contestées

1. *Les énoncés contestés selon leurs sources temporelles*

- a. Version initiale de 1955 ou révisée en 1960

- Décision n° 2016-535 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence] : art. 8
- Décision n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016 ; M. Georges F. et autre [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II] : art. 11
- Décision n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence] : art. 5. 3°

- Décision n°2017-684 QPC, 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter, [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence], art. 5. 2°
 - b. Dispositions issues des lois modificatives intervenues depuis le 20 novembre 2015
 - i. *Loi modificative du 20 novembre 2015* :
 - Décision n° 2015-527 QPC, 22 décembre 2015. : M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence
 - Décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]
 - ii. *Loi modificative du 21 juillet 2016*
 - Décision n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016 ; M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III]
 - Décision n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence]
 - + à signaler :
 - Décision n°2017-648 QPC, 4 août 2017, La Quadrature du Net et autres [Accès administratif en temps réel aux données de connexion] : pour des dispositions modifiant le Code de sécurité intérieure introduites par loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016.
 - iii. *Loi modificative du 19 décembre 2016*
 - Décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II]

2. *Les énoncés contestés par thématique*

- i. Interdiction de séjour : art. 5 de la loi
 - Décision n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]
- ii. Zones de protection ou de sécurité : art. 5 de la loi
 - Décision n°2017-684 QPC, 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence]
- iii. Assignation à résidence : art. 6 de la loi
 - Décision n° 2015-527 QPC, 22 décembre 2015. : M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence
 - Décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II]
- iv. Contrôles d'identité, fouilles de bagages, visites de véhicules : art. 8- 1.
 - Décision n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence]
- v. Réunion, spectacle : art. 8 de la loi

- Décision n° 2016-535 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence]
 - vi. Perquisition : art. 11 de la loi
- Décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]
- Décision n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016 ; M. Georges F. et autre [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II]
- Décision n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016 ; M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III]

V. Issue des décisions

1. Dispositions déclarées constitutionnelles

- Décision n° 2015-527 QPC, 22 décembre 2015. : M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence : 9 premiers alinéa de l'art. 6]
- Décision n° 2016-535 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence] : art. 8
- Décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence] : dispositions des premier, deuxième, quatrième à sixième alinéas ainsi que de la première phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955
- Décision n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016 ; M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III] : quatrième à dixième alinéas du paragraphe I de l'article 11 (sauf les mots : « À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée » (infra).
- Décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II], art. 6, 11 à 14ème alinéa sauf 1) les mots « demander au juge des référés du Conseil d'État l'autorisation de » figurant à la première phrase du treizième alinéa de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, les deuxième et troisième phrases du même alinéa ainsi que les mots « autorisée par le juge des référés » figurant à la quatrième phrase de cet alinéa et 2) la dernière phrase du paragraphe II de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016.

2. Dispositions déclarées inconstitutionnelles

- Décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence] : seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 (fondement : *droit au respect de la vie privée*)

- Décision n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016 ; M. Georges F. et autre [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II] : Les dispositions du 1° de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (fondement : *droit au respect de la vie privée*)
- Décision n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016 ; M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III], : les mots : « À l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, » figurant à la dernière phrase du huitième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 issus de la loi du 21 juillet 2016 (fondement : *droit au respect de la vie privée*)
- Décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II] : art. 6. : les mots « demander au juge des référés du Conseil d'État l'autorisation de » figurant à la première phrase du treizième alinéa de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, les deuxième et troisième phrases du même alinéa ainsi que les mots « autorisée par le juge des référés » figurant à la quatrième phrase de cet alinéa + la dernière phrase du paragraphe II de l'article 2 de la loi du 19 décembre 2016 (fondement : « *droit à un recours juridictionnel effectif* » ; « *principes d'indépendance et d'impartialité juridictionnelle* »)
- Décision n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence] : 3° de l'art. 5. (fondement : *liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale*).
- Décision n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence] : art. 8-1 (fondement : *liberté d'aller et venir, respect de la vie privée*)
- Décision n° 2017-684 QPC, 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence] : 2° de l'art. 5 : (fondement : *liberté d'aller et venir*)

B. Réserve d'interprétation

- Décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II] : § 17

C. Effet dans le temps

a) Abrogation immédiate

- Décision n° 2016-536 QPC, 19 février 2016 ; Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]
- Décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II]

- Décision n°2017-684 QPC, 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence]

b) Neutralisation des effets dans le temps

i. Modulation des effets dans le temps sur le fondement de l'art. 62 de la Constitution

- Décision n° 2016-567/568 QPC, 23 septembre 2016 ; M. Georges F. et autre [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II]
- Décision n° 2016-600 QPC, 2 décembre 2016 ; M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III]
- Décision n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]
- Décision n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence]

ii. Neutralisation de fait et privation de l'effet utile par décision rendue tardivement :

- Décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017 ; M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II] : § 17
- Décision n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence]
- Décision n°2017-684 QPC, 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence]