

Avis sur le suivi de l'état d'urgence

(Assemblée plénière - 18 février 2016 - Adoption : unanimité, trois abstentions)

1. Au lendemain des attentats terroristes qui ont frappé la France, l'état d'urgence a été déclaré par les décrets des 14 et 18 novembre 2015 *portant application de la loi du 3 avril 1955*¹. Il a ensuite été prorogé pour trois mois à compter du 26 novembre par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, qui a également modifié plusieurs articles de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*, y insérant notamment un article 4-1 ainsi rédigé : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ».
2. En application de l'article 5 ter de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*², la Commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé de mettre en place, dès le 2 décembre 2015, une « veille continue » destinée à permettre un contrôle effectif et permanent de la mise en œuvre de l'état d'urgence³. Ce travail a pour objectif premier d'évaluer la pertinence des mesures adoptées et de formuler, le cas échéant, des recommandations.
3. Par lettre du 9 décembre 2015, Monsieur Jean-Jacques Urvoas, Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, et Monsieur Jean-Frédéric Poisson, vice-Président de cette même commission, ont saisi la CNCDH pour recueillir toutes informations que celle-ci jugerait pertinent de leur transmettre.
4. La CNCDH a aussitôt créé en son sein un groupe de travail sur le suivi de la mise en œuvre de l'état d'urgence. Elle a sollicité ses membres (personnes qualifiées, associations et syndicats), ainsi que des ONG non membres, afin qu'ils lui fassent part de leurs constats d'éventuelles dérives, voire d'abus, dans la mise en œuvre des

¹Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 *portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955*, JORF n° 0264 du 14 novembre 2015, p. 21297 ; Décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 *portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955*, JORF n° 0268 du 19 novembre 2015, p. 21517.

²Article 5 ter : « I. - Les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous.

II. - Lorsque les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente disposent, dans les conditions définies au I, des prérogatives mentionnées à l'article 6, les rapporteurs qu'elles désignent exercent leur mission conjointement ».

³<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence>.

mesures concernées. Parallèlement, la CNCDH a organisé plusieurs auditions et créé un dispositif de signalement accessible sur son site internet⁴.

5. A partir de ces différentes sources, la Commission a procédé à un travail de sélection et de recoupement d'informations, qui a révélé un certain nombre de dysfonctionnements pouvant, le cas échéant, être constitutifs d'abus. La CNCDH s'attachera, dans le présent avis, à en faire une synthèse, voulue la plus objective qu'il soit, en précisant à titre liminaire :
 - qu'à défaut de disposer d'un pouvoir d'investigation, elle n'a pas été en mesure de vérifier l'intégralité des allégations qui lui ont été rapportées ;
 - qu'il convient de se garder d'extrapoler les constats dressés par le présent avis à l'ensemble du territoire de la République ;
 - qu'étant dépourvue de compétence juridictionnelle, elle s'est interdit, en l'absence d'accès aux dossiers contentieux, de porter une quelconque appréciation sur le bien-fondé des décisions prononcées par la juridiction administrative ;
 - qu'elle se gardera bien, n'étant pas professionnelle de la sécurité, de formuler des appréciations globales sur l'efficacité des mesures relatives à l'état d'urgence pour lutter contre le terrorisme.

I. LES CONSTATS DE LA CNCDH PORTANT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE DE L'ETAT D'URGENCE

6. Depuis la déclaration de l'état d'urgence du 14 novembre 2015, trois types de mesures administratives ont été principalement ordonnées : les perquisitions (source ministère de l'Intérieur : 3284 mesures au 3 février 2016), les assignations à résidence (source ministère de l'intérieur : 392 mesures au 3 février 2016), les fermetures de lieux de culte (source ministère de l'intérieur : 10 mesures au 3 février 2016) et les interdictions de manifester (source CGT : un peu moins d'une dizaine de mesures). En ce qui concerne ces dernières, la CNCDH regrette, à l'instar de la Commission des lois, qu'elles ne fassent pas l'objet d'un recensement par le ministère de l'Intérieur⁵.

Si la CNCDH peut comprendre l'impératif de sécurité qui gouverne la mise en œuvre de ces mesures administratives relatives à l'état d'urgence, elle rappelle que ces opérations doivent se dérouler dans un total respect de la légalité, ainsi que des libertés et droits fondamentaux des personnes concernées et des engagements internationaux de la France.

A. LES PERQUISITIONS ADMINISTRATIVES

7. S'agissant des modalités d'organisation des perquisitions, la CNCDH a été informée de nombreux dysfonctionnements. Le déploiement et la mobilisation des forces de police et de gendarmerie sont parfois apparus démesurés. A titre d'exemple : la perquisition d'une mosquée à Brest, le 20 novembre 2015 à 3h20 du matin, par une centaine de policiers, gendarmes et CRS. Cette opération n'aurait donné lieu à aucune interpellation. Par ailleurs, les autorités ont pu manquer de discernement dans le choix du lieu perquisitionné, comme notamment une ferme biologique dans le Périgord.

⁴<http://www.cncdh.fr/fr/travaux-en-cours/contrôle-de-letat-durgence>.

⁵Voir J.-J. Urvoas, *Deuxième communication d'étape sur le contrôle de l'état d'urgence. Réunion de la commission des Lois du mercredi 13 janvier 2016*, en ligne sur : http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/lois/communication_2016_01_13.pdf.

8. De plus, des ONG et associations entendues par la CNCDH ont fait état d'un nombre important de perquisitions réalisées au domicile de personnes déjà assignées à résidence. D'une part, ce manque d'articulation entre ces deux mesures est très vraisemblablement révélateur de leur utilisation précipitée par l'autorité administrative compétente. D'autre part, se pose la question de l'utilité du recours à une mesure de perquisition à l'égard d'une personne déjà assignée, celle-ci étant nécessairement informée de ce que l'administration la considère comme potentiellement dangereuse.
9. S'agissant du déroulement des perquisitions, le croisement des informations recueillies par la CNCDH a permis de mettre en exergue des débordements. Doivent notamment être signalés :
- l'absence de prise en compte de la présence potentielle de mineurs ou de personnes vulnérables (femmes enceintes, personnes âgées, handicapées, etc.) sur les lieux de la perquisition, les opérations pouvant entraîner chez ces dernières un choc, puis des séquelles psychologiques ;
 - la commission de violences physiques par les agents de police et de gendarmerie (plaquage au sol des personnes présentes dans le lieu d'habitation, coups, immobilisation physique accompagnée d'une mise en joue avec arme) ;
 - les violences psychologiques (par exemple la mise en joue avec arme d'une femme enceinte ou d'un enfant) ;
 - la pratique du menottage dans des conditions contraires aux exigences posées à l'article 803 du code de procédure pénale⁶ ;
 - la dégradation volontaire ou involontaire d'emblèmes religieux ou d'objets culturels ;
 - des dégâts matériels quasi-systématiques (bris de portes en l'absence d'un refus d'ouverture préalable, destruction inutile du mobilier et d'effets personnels) ;
 - des propos déplacés, vexatoires, voire injurieux, tenus par les agents de police et de gendarmerie (par exemple : « *Lisez ça si vous savez lire* », « *On est en état d'urgence alors on fait ce qu'on veut* » ou encore « *Il reste encore quelques places à Guantanamo* ») ou à effet discriminatoire (par exemple : « *vous pratiquez plus qu'il ne faut* ») ;
 - la durée excessive des opérations (jusqu'à 12 heures), notamment en raison de la lenteur du processus d'enregistrement des données informatiques⁷ ;
 - l'absence de remise de l'ordre de perquisition et du récépissé récapitulatif du déroulement des opérations.

La CNCDH se félicite de ce que le ministre de l'Intérieur a, par circulaire du 25 novembre 2015 *relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence*, rappelé les forces de l'ordre au strict respect des règles définies dans le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales⁸.

10. S'agissant enfin des conséquences des perquisitions administratives, le coût des dégradations matérielles évoquées ci-dessus peut s'avérer extrêmement lourd pour les intéressés. A ce propos, la CNCDH relève que l'engagement de la responsabilité de l'Etat suppose la caractérisation d'une faute lourde⁹, sous réserve d'une évolution de la

⁶Article 803 du code de procédure pénale : « *Nul ne peut être soumis au port des menottes ou des entraves que s'il est considéré soit comme dangereux pour autrui ou pour lui-même, soit comme susceptible de tenter de prendre la fuite* ».

⁷Assemblée nationale, *Rapport n° 3451 fait au nom de la Commission des lois (...) sur le projet de loi constitutionnelle (n° 3381) de protection de la Nation par Monsieur Dominique Raimbourg*, Paris 2016, p. 93.

⁸Circulaire du ministre de l'Intérieur NOR INTK1522850J du 25 novembre 2015 *relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence*, p. 3.

⁹Voir la circulaire précitée du 25 novembre 2015 *relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence*, p. 4 qui précise que le fait pour les forces de l'ordre d'enfoncer une porte ou de causer des dégâts matériels ne devrait pas être, à lui seul, constitutif d'une telle faute, dès lors que les nécessités liées à la lutte contre le terrorisme justifient leur intervention.

jurisprudence sur ce point. En outre, du fait des méthodes peu discrètes entourant le déroulement des perquisitions, plusieurs personnes concernées déclarent vouloir déménager en raison de l'inévitable suspicion d'appartenance à la mouvance terroriste engendrée chez les proches et voisins. A cela s'ajoutent les effets déstabilisants et traumatisants de toute perquisition, accrus lorsque celle-ci a lieu de nuit¹⁰.

B. LES ASSIGNATIONS A RESIDENCE

11. Tout d'abord, la CNCDH a été informée de pratiques susceptibles de transformer l'assignation à résidence, mesure restrictive de la liberté d'aller et de venir¹¹, en une privation de liberté relevant de l'article 66 de la Constitution, du point de vue de son contrôle. C'est le cas notamment de l'obligation pour l'intéressé de se présenter quatre fois par jour dans un commissariat de police, alors même que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 fixe une limite de trois présentations par jour.
12. Ensuite, il arrive que les mesures d'assignation à résidence soient insuffisamment individualisées au regard de la situation (personnelle, familiale, professionnelle, sociale, etc.) des assignés. En ce sens, il a été fait état auprès de la CNCDH :
 - de nombreuses entraves à l'exercice de l'activité professionnelle due à la fréquence des pointages (difficulté de se rendre sur son lieu de travail du fait de l'éloignement du domicile, difficultés d'organiser des déplacements, des rendez-vous ou réunions, recherche d'emploi entravée) ; ces entraves sont aggravées par le fait que, souvent, le lieu de pointage est très éloigné du domicile de la personne concernée ;
 - d'obstructions à la poursuite d'études, ainsi qu'à l'accès aux formations professionnelles et diplômantes ;
 - de bouleversements dans l'organisation de la vie privée et familiale, également du fait des pointages imposés (difficultés dans l'accompagnement scolaire et extra-scolaire des enfants en raison de la multiplication des déplacements, notamment lorsque le lieu de scolarisation des enfants est différent du lieu de pointage ; coûts exorbitants engendrés par ces déplacements).
13. Enfin, l'impossibilité de concilier obligation de pointage et vie professionnelle a donné lieu à plusieurs licenciements. Plus généralement, le contexte de l'état d'urgence a conduit certains employeurs à mettre fin à des relations de travail. A titre d'exemple, la CNCDH a été informée de ce que des procédures de licenciement ont été engagées par une société de sécurité à l'égard de deux vigiles exerçant leur métier à l'aéroport d'Orly, au motif que la taille de leur barbe ne serait pas compatible avec les missions définies dans leurs contrats de travail. Doivent également être signalés les multiples retraits, sans explication, de cartes d'accréditation destinées à permettre l'exercice de fonctions sur les plateformes de Roissy et de Genève, ce qui aboutit *de facto* à des pertes d'emploi¹².

C. LES PRATIQUES CONSTITUTIVES D'UN DETOURNEMENT DE L'ETAT D'URGENCE

14. En premier lieu, l'autorité administrative peut certes ordonner une interdiction de manifester sur le fondement des articles 5 ou 8 de la loi du 3 avril 1955, mais la CNCDH s'interroge sur la proportionnalité de telles mesures lorsqu'elles sont justifiées par des

¹⁰50, 4% des perquisitions administratives ordonnées depuis la déclaration de l'état d'urgence ont eu lieu de nuit (J.-J. Urvoas, *Deuxième communication d'étape, op. cit.*)

¹¹Dans ce sens Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC, §§ 4-7.

¹²L'un de ces refus d'habilitation peu motivés a été suspendu par le Tribunal administratif de Montreuil (TA Montreuil 20 janvier 2016, *Douidi*, n° 54-035-02).

motifs sans lien avec le péril imminent ayant conduit à la déclaration d'état d'urgence (voir *infra* § 26). Tel est notamment le cas d'interdictions de manifester dans le cadre :

- de la COP21 ;
- d'une grève de salariés ayant eu lieu à Paris au sein d'une entreprise de multimédias ;
- d'un rassemblement de syndicats de retraités à Toulouse ;
- d'un rassemblement devant la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de la région Rhône-Alpes, à la suite de la mise en œuvre d'une procédure de licenciement à l'encontre d'un salarié protégé.

Par ailleurs, lorsqu'elles n'interdisent pas une manifestation ou un rassemblement, certaines préfectures ne les autoriseraient que très tardivement, ce qui a pour conséquence d'entraver considérablement l'organisation de la mobilisation (source : CGT). De plus, des responsables syndicaux locaux ont subi des pressions pour mettre fin à des conflits et actions collectives (par exemple : la convocation de délégués syndicaux au commissariat avant ou après une manifestation ou un rassemblement). Pour la CNCDH, de telles pratiques pourraient être constitutives d'une atteinte disproportionnée au droit de manifester garanti à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) et à l'article 21 du Pacte relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

15. En deuxième lieu, doit être signalé un arrêté du Préfet du Pas-de-Calais, en date du 1^{er} décembre 2015, instituant en application de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, une zone de protection sur l'emprise de la RN 216 dite « rocade portuaire de Calais »¹³. Concrètement, il s'agit d'interdire aux migrants vivant sur la lande de pénétrer et de circuler sur les voies routières, afin qu'ils ne puissent s'introduire dans des véhicules en partance pour le Royaume-Uni. De même, un communiqué de presse du Préfet de Mayotte indique que des mesures ont été prises dans le cadre de l'état d'urgence pour lutter contre l'immigration clandestine¹⁴. Pour la CNCDH, le lien avec les circonstances à l'origine de la déclaration de l'état d'urgence¹⁵ n'est, ici encore, pas perceptible.
16. En troisième lieu, les perquisitions réalisées dans le cadre de l'état d'urgence révéleraient une instrumentalisation par les forces de l'ordre des pouvoirs de police administrative, aux fins de traitement des petite et moyenne délinquances¹⁶. A titre d'exemple, sur les 571 procédures judiciaires engagées à la suite de la déclaration de l'état d'urgence, 202 concernent des infractions relatives à la législation sur les stupéfiants et 210 des infractions à la législation sur les armes, toutes catégories confondues (source : ministère de l'Intérieur). De plus et surtout, sur les 3289 perquisitions administratives recensées au 3 février 2016, seules 28 infractions en lien avec le terrorisme ont été constatées, étant précisé que si 5 d'entre elles ont donné lieu à la saisine du parquet antiterroriste de Paris, les 23 dernières relèvent du délit d'apologie ou de provocation à des actes de terrorisme (source : ministère de

¹³Préfecture du Pas-de-Calais, *Recueil des actes administratifs* n° 80 du 1^{er} décembre 2015.

¹⁴Ce communiqué de presse en date du 24 novembre 2015 mentionne que « *la lutte contre l'immigration clandestine est une des priorités du Gouvernement qui s'inscrit naturellement dans les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence* » (en ligne sur : <http://goo.gl/esXjBJ>).

¹⁵Telles qu'elles ont été présentées par la France au Secrétaire général du Conseil de l'Europe le 24 novembre 2015.

¹⁶Ce constat a au demeurant également été dressé par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, voir J.-J. Urvoas, *Deuxième communication d'étape*, *op. cit.* : « *Pour l'autre moitié des perquisitions, dans la quasi-totalité des cas à l'initiative des services de sécurité publique, les objectifs sont nettement moins prioritaires. Pour certains, le rattachement à la problématique de l'islam radical se fait par le biais d'une inscription au fichier dénommé « FSPRT »5 qu'administre l'UCLAT et qui comprend des personnes d'une très inégale dangerosité. Pour d'autres perquisitions, les objectifs poursuivis étaient très explicitement des infractions aux législations sur les armes et sur les stupéfiants, soit du droit commun. La justification tient alors à la porosité souvent évoquée entre radicalisation, terrorisme ou économie souterraine* ».

l'Intérieur). La CNCDH ne peut donc que s'interroger sur l'adéquation de ces mesures de perquisition avec la lutte contre le terrorisme. Plus généralement, elle se demande si cela ne démontre pas qu'il aurait été juridiquement plus opportun de faire application au premier chef des dispositions du code de procédure pénale spécifiquement consacrées à la lutte antiterroriste.

17. En quatrième et dernier lieu, il ressort des auditions conduites à la CNCDH que les personnes faisant l'objet des mesures de police administratives évoquées plus haut ne sont pas seulement celles qui pourraient être soupçonnées d'appartenir à la mouvance terroriste. Sont également et très largement visés les musulmans ayant une pratique certes intense et ostensible de l'Islam, mais résolument non violente. Il a également été fait état de perquisitions ordonnées sur le fondement de la loi de 1955 à l'égard de Roms sans papiers (notamment en Isère) ou comme cela a déjà été indiqué, à l'égard de migrants. La CNCDH rappelle qu'aux termes de l'article 4-1 du PIDCP, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence ne doivent en aucun cas entraîner une « *discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale* ».

II. LES CONSTATS DE LA CNCDH PORTANT SUR LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT D'URGENCE

A. LE CONTRÔLE INSTITUTIONNEL

18. Selon l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa version issue de la loi précitée du 20 novembre 2015, « *Il peut être accédé, par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial* ». Plusieurs auditions conduites à la CNCDH ont permis d'établir qu'il est très largement fait application de ces dispositions. A cet égard, la Commission formulera deux observations.

D'une part, ces saisies de données informatiques, si elles sont destinées à collecter du renseignement, échappent au contrôle préalable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement mise en place par la récente loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 *relative au renseignement*. Ce constat renforce les doutes éprouvés par la CNCDH quant à l'effectivité du contrôle exercé par cette nouvelle autorité administrative indépendante¹⁷.

D'autre part, l'article 11 précité énonce que « *les données auxquelles il aura été possible d'accéder dans les conditions prévues au présent article peuvent être copiées sur tout support* », sans davantage de précisions. Or, dès lors que la collecte de données personnelles dans le cadre de la mise en œuvre de l'état d'urgence est susceptible de porter atteinte au droit au respect de la vie privée et au droit subséquent à la protection des données personnelles (articles 8 de la CESDH et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE), elle doit faire l'objet d'un encadrement strict. Aussi, la loi du 3 avril 1955 devrait-elle impérativement préciser la durée de conservation des données collectées et les modalités de leur destruction, ainsi que les conditions de leur exploitation. De plus, si cette collecte devait donner lieu à un traitement de données à caractère personnel, la CNCDH estime que celui-ci doit, en vertu de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, être loyal (article 8

¹⁷CNCDH 16 avril 2015, *Avis sur le projet de loi relatif au renseignement dans sa version enregistrée le 1er avril 2015 à la présidence de l'Assemblée nationale*, JORF n° 0171 du 26 juillet 2015, texte n° 43, §§ 32-48.

paragraphe 2) et soumis au contrôle d'une autorité indépendante (article 8 paragraphe 3). Un tel traitement de données à caractère personnel relèverait plus précisément de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*. En conséquence, la CNCDH appelle les pouvoirs publics à accorder une extrême attention aux avis et recommandations de la CNIL, afin de garantir le respect le plus strict des dispositions de la loi précitée.

19. Par ailleurs, s'agissant des pratiques illégales des forces de l'ordre, voire de la suspicion de commission d'actes de violences par ces dernières dans le cadre des perquisitions administratives (voir *supra*), il convient de préciser que le Défenseur des droits - qui a pour mission de veiller au respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité -, a mobilisé ses 400 délégués territoriaux pour recevoir et traiter toutes les réclamations liées à la mise en œuvre des mesures prises en vertu de la législation sur l'état d'urgence¹⁸. Si la CNCDH peut comprendre les impératifs gouvernant l'application de la loi précitée du 3 avril 1955, et ses incidences, elle rappelle que le déroulement des opérations de police administrative doit avoir lieu dans un total respect de la légalité, ainsi que des règles déontologiques. Dans ces conditions, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de ne pas sous-estimer, voire dénier, les atteintes qui pourraient être portées aux libertés et droits fondamentaux des personnes faisant l'objet de mesures liées à l'état d'urgence, celles-ci ne devant en aucun cas subir une contrainte étatique disproportionnée. Des poursuites pénales et disciplinaires doivent être systématiquement engagées en cas de suspicion avérée de commission d'infractions pénales par les agents des forces de l'ordre. Une extrême attention doit être accordée aux avis et recommandations du Défenseur des droits¹⁹.

B. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

20. Entre la date de déclaration de l'état d'urgence et le 17 février 2016, les tribunaux administratifs (environ 20 juridictions sont concernées) ont rendu 119 décisions dans le cadre du contentieux relatif aux mesures prises au titre de l'état d'urgence, à savoir :
- 9 décisions de fond prononcées par des formations collégiales de jugement dans le cadre de recours pour excès de pouvoir (1 annulation, 8 rejets) ;
 - 18 ordonnances de référé suspension en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (1 suspension totale, 1 suspension partielle, 1 non-lieu, 15 rejets) ;
 - 92 ordonnances de référé liberté en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (10 suspensions, 3 injonctions mineures, 4 aménagements d'assignations à résidence, 1 désistement, 8 non-lieux à statuer, 4 rejets pour incompétence territoriale, 11 rejets pour défaut d'urgence, 51 rejets pour défaut d'atteinte grave et manifestation illégale à une liberté fondamentale).

Au cours de la même période, le Conseil d'Etat a rendu 36 décisions (11 non-lieux, 1 confirmation de suspension, 16 confirmations de rejet, 5 inversions de la solution du tribunal administratif²⁰, transmission de 3 questions prioritaires de constitutionnalité) et deux affaires restent pendantes devant lui.

21. Première observation, la faiblesse initiale du nombre de recours eu égard au nombre de mesures ordonnées s'explique très vraisemblablement par la mauvaise connaissance des voies d'accès à la justice administrative pour des personnes peu informées et pour

¹⁸<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/letat-durgence>

¹⁹Voir Défenseur des droits, 25 janvier 2016, *Avis n° 16-03*.

²⁰Dans deux cas, le tribunal administratif avait suspendu et le Conseil d'Etat a rejeté. Dans deux autres cas, le tribunal administratif avait rejeté et le Conseil d'Etat a ordonné un aménagement de la mesure.

lesquelles se faire assister d'un avocat n'est pas une démarche naturelle²¹. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'exercice d'un recours peut conduire l'autorité administrative compétente à reconsidérer la situation et à abroger la mesure ordonnée avant l'audience²².

22. Deuxième observation, en matière de perquisition, le nombre de recours formés devant le juge administratif est infime : 1 mesure contestée sur les 3284 ordonnées au 3 février 2016²³. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce très faible taux de contestation, notamment l'absence de remise à l'intéressé de l'ordre de perquisition (arrêté préfectoral) contenant les motifs la justifiant ou l'absence de remise d'un récépissé récapitulant les modalités de son déroulement. Mais se pose surtout la question de l'utilité d'un recours, car le juge administratif se prononcera nécessairement après que la mesure aura produit tous ses effets. L'utilité des référés liberté et référés suspension n'est donc pas établie en cette matière. Quant au recours pour excès de pouvoir, il peut cependant avoir une utilité symbolique²⁴. Il convient dès lors, pour la CNCDH, d'envisager un régime de contrôle *a priori*, qui devrait être confié à l'autorité judiciaire, comme c'est déjà le cas pour les perquisitions fiscales (article L. 16 B du livre des procédures fiscales).
23. Troisième observation, la majorité du contentieux porte sur la contestation des mesures d'assignation à résidence²⁵. Sur les 392 mesures ordonnées, 103 ont été contestées (en référé et au fond) et ont donné respectivement lieu à 7 suspensions, à une suspension partielle, à quatre aménagements et à une annulation. Un état de « sidération » semble avoir initialement frappé certains tribunaux administratifs au moment du jugement des premières affaires²⁶. Sont à déplorer plusieurs rejets de requêtes en référé (liberté et suspension) pour défaut d'urgence (12 affaires) et ce, dans la quasi-totalité des cas, sans audience publique dans le cadre de la procédure spécifique d'ordonnance de tri de l'article L. 522-3 du code de justice administrative (10 affaires sur les 12 précitées). Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que se féliciter de la reconnaissance par le Conseil d'Etat d'une présomption simple d'urgence en matière de référés liberté portant sur une mesure d'assignation à résidence, ainsi que de l'exercice d'un contrôle entier - c'est-à-dire de proportionnalité - sur les motifs justifiant le prononcé d'une telle mesure²⁷, sous réserve de la condition textuelle de l'illégalité manifeste. Ces évolutions jurisprudentielles devraient valoir pour le référés suspension, mais la jurisprudence n'est pas encore fixée sur ce point. Pour autant, la CNCDH se demande s'il ne serait pas juridiquement opportun de transcrire dans la loi précitée de 1955 ces évolutions jurisprudentielles²⁸ en prévoyant une procédure de référés spécifique à l'état d'urgence, afin d'éviter à l'avenir que certaines juridictions administratives ne manifestent une prudence excessive avant d'aligner leur position sur celle du Conseil d'Etat. L'effectivité de la garantie des droits en serait renforcée.

²¹F. Borg (SAF) et L. Roques (SAF), *Audition du 3 février 2016*.

²²Voir par exemple CE (Ord.) 15 janvier 2016, M. B., n° 396044 ; TA Limoges (Ord.) 18 janvier 2016, M. A...D., n° 1600061 ; CE (Ord.) 15 janvier 2016, M. B., n° 396044.

²³TA Paris 26 novembre 2015, n° 1519341 (rejet du référés suspension car la mesure a été entièrement exécutée).

²⁴M. Guyomar, *Audition du 3 février 2016*.

²⁵Au 17 février 2016, sur le total de 119 décisions rendues par les tribunaux administratifs, 103 étaient relatives à des assignations à résidence.

²⁶Y. Livenais (Syndicat de la Juridiction Administrative), *Audition du 14 janvier 2016*.

²⁷CE 11 décembre 2015, n° 395009, 394990, 394992, 394993, 394989, 394991 et 395002 ; CE (Ord.) 23 décembre 2015, M. B, n° 395229 ; CE (Ord.) 6 janvier 2016, Mme C, n° 395622 ; CE (Ord.) 6 janvier 2016, ministre de l'Intérieur c. M. A...B., n° 395620 et 395621 ; CE (Ord.) 18 janvier 2016, M. C., n° 396066 CE (Ord.) 22 janvier 2016, M. B., n° 396116.

²⁸Voir Assemblée nationale, *Rapport n°3451 précité*, p.93 : « La présomption d'urgence théorisée par le Conseil d'Etat, en matière d'assignation à résidence, pourrait être étendue par la loi à l'ensemble du contentieux sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence ».

24. Quatrième observation, s’agissant toujours de la procédure d’assignation à résidence, le Conseil d’Etat a pu relever qu’elle est parfois standardisée et ne tient pas compte des différences de situation. Il a ainsi contrôlé l’adaptation de la mesure à la situation personnelle de l’intéressé avant d’enjoindre au ministre de l’Intérieur de moduler les contraintes imposées à l’assigné²⁹. Rappelant son attachement au droit au respect de la vie privée et familiale, la CNCDH appelle l’autorité administrative à ne pas omettre de personnaliser les obligations imposées aux personnes assignées à résidence. En effet, il faut avoir présent à l’esprit que l’insuffisance d’individualisation de la mesure peut engendrer des contraintes disproportionnées pour la personne qui en fait l’objet, disproportion qui risque de transformer cette mesure de police administrative en une véritable privation de liberté relevant du contrôle de l’autorité judiciaire (article 66 de la Constitution). Il en est de même lorsque l’intéressé se voit imposer des obligations, dont le degré de gravité est tel au regard de sa situation (personnelle, familiale, sociale, etc.), qu’il subit non plus une restriction de sa liberté de circulation (article 2 Protocole 4 de la CESDH), mais une privation de liberté individuelle (articles 66 de la Constitution et 5 de la CESDH)³⁰. De plus et surtout, la CNCDH recommande, en amont de toute procédure contentieuse, une meilleure information des personnes assignées à résidence quant à la possibilité de demander à l’autorité administrative une adaptation des modalités de la mesure³¹.
25. Cinquième observation, l’assignation à résidence - comme d’ailleurs les autres mesures de police administrative relatives à l’état d’urgence - est souvent ordonnée à partir des seules informations répertoriées dans des « notes blanches » rédigées par des fonctionnaires de la DGSI. Plusieurs auditions conduites à la CNCDH ont établi que les magistrats de l’ordre administratif éprouvent les plus grandes difficultés à apprécier la valeur probante de tels documents, parfois imprécis, laconiques ou empreints de subjectivité et contenant parfois des erreurs factuelles³². Quant aux avocats, ils disent avoir souvent le plus grand mal à apporter la preuve contraire (notamment du fait de la difficulté de réunir des éléments de preuve dans des délais très contraints ou de la difficulté de contester des informations non datées ou peu circonstanciées)³³. Aussi, la CNCDH doit-elle, une nouvelle fois, rappeler qu’une atteinte aussi grave à la liberté d’aller et de venir que l’assignation à résidence³⁴ doit toujours, pour éviter tout risque d’arbitraire, être fondée sur des critères objectifs et des éléments tangibles destinés à en permettre le contrôle³⁵. En effet, les limitations à la liberté de mouvement doivent être justifiées par l’existence « *de faits ou renseignements propres à persuader un observateur objectif* » que l’individu en cause constitue une menace pour la sécurité et l’ordre publics (article 6 de la loi du 3 avril 1955)³⁶. Pour la CNCDH, une note blanche ne peut être considérée comme probante qu’autant qu’elle est suffisamment

²⁹CE (Ord.) 6 janvier 2016, *Mme C.*, n° 395622.

³⁰Voir Cour EDH 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italie*, Série A n° 39, § 92 ; Cour EDH 25 juin 1997, *Amuur c. France*, RSC 1997, p. 457, obs. Koering-Joulin.

³¹M. Guyomar, *Audition du 3 février 2016*, qui a utilement précisé que bien souvent les personnes assignées à résidence ignorent qu’elles peuvent demander au préfet une adaptation des modalités de la mesure dont elles font l’objet.

³²Amnesty International, *Rapport : Des vies bouleversées*, p. 17, cf. entretien avec Claire.

³³F. Borg (SAF) et L. Roques (SAF), *Audition du 3 février 2016*.

³⁴Remarquons que les juridictions administratives énoncent « *qu’une décision prononçant l’assignation à résidence d’une personne, prise par l’autorité administrative sur le fondement de l’article 6 de la loi du 3 avril 1955, porte atteinte à la liberté d’aller et venir, qui constitue une liberté fondamentale au sens de l’article L. 521-2 du code de justice administrative* » (voir notamment TA Clermont-Ferrand (Ord.) 15 janvier 2015, *M. X.*, n° 1600065).

³⁵CE (Ord.) 9 février 2016, *M. C.*, n° 396570.

³⁶Dans ce sens, voir déjà CNCDH 25 septembre 2014, *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, *JORF* n° 0231 du 5 octobre 2014, texte n° 45, § 9 (à propos de l’interdiction administrative de sortie du territoire).

circonstanciée et précise³⁷, soumise au débat contradictoire sans être sérieusement contestée et confortée par des éléments complémentaires extrinsèques³⁸. En cas de document classifié « secret défense », s'il est en pratique extrêmement difficile de faire porter le contrôle sur le contenu, il est néanmoins possible de vérifier la pertinence d'un tel classement³⁹.

26. Sixième observation, 7 décisions rendues par les tribunaux administratifs concernent des militants écologistes assignés à résidence en raison de la COP 21. A cet égard, la loi du 3 avril 1955 distingue clairement entre les motifs justifiant que soit déclaré l'état d'urgence (le « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* », article 1^{er}) et les motifs pouvant justifier que soient prononcées, une fois l'état d'urgence déclaré, des assignations à résidence d'une 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* » (article 6). Partant, le Conseil d'Etat a estimé, dans une affaire relative à l'assignation à résidence d'un militant écologiste, qu'il n'y avait, selon lui, au regard de la loi de 1955, aucun lien entre le péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence et les motifs justifiant la mesure d'assignation à

³⁷TA Clermont-Ferrand (Ord.) 15 janvier 2016, M. B., n° 1600065, qui énonce « *qu'il appartient cependant au juge de s'attacher, dans le cadre du contrôle de la réalité des faits, à ce que seuls les éléments de faits contenus dans la note soient regardés comme probants, à l'exclusion de toute interprétation ou extrapolation, et à prendre en compte, pour l'appréciation à porter sur la consistance de la menace, le caractère sérieux des faits considérés comme constitutifs d'une menace* ».

³⁸Voir TA Cergy-Pontoise (Ord.) 15 janvier 2016, n° 1600238 : « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que le ministre s'est fondé sur une note blanche des services de renseignement qui peut être utilisée comme élément de preuve pour autant qu'elle soit suffisamment circonstanciée et précise ; que la note blanche produite par le ministre comporte les mêmes énonciations que celle de l'arrêté, lesquelles s'agissant du premier motif ne précise aucun élément de fait ; qu'en réponse à un supplément d'instruction destiné à connaître la nature de la relation alléguée avec les groupuscules Ansar Al Charia et la fréquence des contacts que pourrait entretenir le requérant avec cette organisation, le ministre de l'intérieur n'a pas fourni d'explication supplémentaire autres que l'implantation essentiellement tunisienne de cette organisation terroriste et de ce que M. B... a effectué en Tunisie un séjour de deux semaines au printemps 2014 ; que le requérant, de nationalité tunisienne, qui admet avoir séjourné dans son pays d'origine pour des vacances familiales conteste toute appartenance à un groupe terroriste ; que le ministre n'allègue pas qu'il serait dans l'impossibilité de faire état des précisions demandées dans le cas précis de M. B... au regard des contraintes liées à l'activité des services de renseignement qu'il évoque de façon générale dans ses écritures ; Considérant qu'en soutenant que le CD Rom ne contenait que des chants religieux sans propagande djihadiste, le requérant ne conteste pas utilement les énonciations précises de la note blanche sur le contenu de ce CD Rom ; que toutefois, en se fondant sur ce seul fait, le ministre de l'intérieur ne pouvait retenir à l'encontre de M. B... des liens avec la mouvance djihadiste ; que, par suite, en l'état de l'instruction, le ministre de l'intérieur ne pouvait légalement considérer que ce seul élément caractérisait suffisamment l'existence d'un raison sérieuse donnant à penser que le comportement de M. B... constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ; Considérant qu'au regard de l'ensemble de ces éléments, la mesure d'assignation à résidence prise par le ministre de l'intérieur à l'encontre de M. B... par l'arrêté du 17 décembre 2015, doit être regardée, en l'état de l'instruction, comme étant de nature à porter atteinte de manière grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir de l'intéressé ; qu'il en résulte, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen, que l'arrêté du ministre de l'intérieur du 17 décembre 2015 doit être suspendu* ».

³⁹CE, Ass., 11 mars 1955, Secrétaire d'Etat à la guerre c. Coulon, n° 34036, Rec., p. 149 : « *Considérant qu'il appartient aux Tribunaux administratifs, saisis d'un recours dirigé contre une décision administrative, de requérir des administrations compétentes la production de tous documents qu'ils jugent de nature à permettre la vérification des allégations du requérant, à la seule exception de ceux dont la communication est exclue par une prescription législative (...)* ; Considérant, toutefois, que si, dans le cas où il se trouve placé devant un tel refus de communication, qu'il ne lui appartient pas de discuter, le juge administratif du premier degré est tenu de ne statuer qu'au vu des seules pièces du dossier dont il est saisi, rien ne s'oppose à ce que, dans la mesure où ces renseignements lui apparaissent indispensables pour former sa conviction sur les points en litige, il prenne toutes mesures de nature lui procurer, par les voies de droit, tous éclaircissements nécessaires, même sur la nature des pièces écartées et sur les raisons de leur exclusion ; qu'il a ainsi la faculté, s'il y échet, de convier l'autorité responsable à lui fournir, à cet égard, toutes indications susceptibles de lui permettre, sans porter atteinte, directe ou indirecte, aux secrets garantis par la loi, de se prononcer en pleine connaissance de cause ; qu'il lui appartient, dans les cas où un refus serait opposé à une telle demande, de joindre cet élément de précision, en vue du jugement à rendre, à l'ensemble des données fournies au dossier ».

résidence⁴⁰. Quant au Conseil constitutionnel, saisi de cette question dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, il a considéré 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 motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* »⁴¹. L'exigence d'adéquation entre la mesure prise et l'objectif poursuivi n'est donc pas respectée lorsqu'une mesure de police est prononcée sur le fondement de motifs dépourvus de tout lien avec le péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence⁴². Afin d'éviter tout risque d'arbitraire, la CNCDH recommande que les motifs du recours à une mesure de police ordonnée dans le cadre de l'état d'urgence soient explicitement et systématiquement reliés au motif déclencheur de ce régime d'exception.

27. La septième et dernière observation est relative au plein contentieux. A ce sujet, la CNCDH a été informée du dépôt d'une vingtaine de demandes préalables d'indemnisation par des personnes ayant fait l'objet d'une mesure de perquisition administrative et de ce qu'aucun recours en référé provision n'a été formé, ce qui laisse présumer que l'Etat indemnise les dommages résultant d'une telle mesure dans le cadre de procédures précontentieuses⁴³. Toutefois, il ressort parallèlement des auditions conduites à la CNCDH que les intéressés sont peu, voire pas du tout informés des voies de droit disponibles, du fait notamment que bien souvent, aucun document ne leur est remis à l'issue de la perquisition. Dans ces conditions, la CNCDH recommande la remise systématique aux personnes faisant l'objet d'une perquisition administrative d'un récépissé récapitulatif du déroulement de la mesure et indiquant, dans un langage clair et accessible, l'ensemble des voies de recours.

C. LE CONTRÔLE CITOYEN

28. En premier lieu, la CNCDH note avec satisfaction que la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, modifiant l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, a supprimé les dispositions qui, antérieurement, prévoyaient la possibilité d'habiliter les autorités administratives « *à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radio-phoniques* ». La liberté de communication se trouve ainsi renforcée⁴⁴. Ce même article 11, dans sa nouvelle rédaction, exclut que des perquisitions soient effectuées « *dans un lieu affecté à l'exercice* » de « *l'activité professionnelle (...) des journalistes* ». La protection de leurs sources d'information, chère à la CNCDH⁴⁵, est également mieux assurée⁴⁶. C'est ainsi que le blog de Laurent Borredon (« *Vu de l'intérieur. Observatoire de l'état d'urgence* »)⁴⁷, journaliste au *Monde*, a été mis en fonction à partir du 23 novembre 2015, afin de regrouper des récits de personnes ayant fait l'objet d'une perquisition ou d'une assignation à résidence. Le but de ce blog est, selon les mots de son auteur, de « *raconter la banalité de l'état d'urgence* »⁴⁸. Doit également être signalé le travail de recensement de *Médiapart*⁴⁹, de *l'Obs*⁵⁰ et du *Huffington Post*⁵¹.

⁴⁰CE 11 décembre 2015, *Cédric D.*, n° 395009.

⁴¹Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC, § 12.

⁴²Dans ce sens P. Wachsmann, *Audition du 14 janvier 2016*.

⁴³M. Guyomar, *Audition du 3 février 2016*.

⁴⁴Dans ce sens E. Dérioux, « État d'urgence et liberté de communication », *JCP éd. gén.* n° 49, 30 novembre 2015, p. 1327.

⁴⁵CNCDH 25 avril 2013, *Avis sur la réforme de la protection du secret des sources*, *JORF* n° 0134 du 12 juin 2013 texte n° 90.

⁴⁶E. Dérioux, *article précité*, p. 1327.

⁴⁷<http://delinquance.blog.lemonde.fr/>

⁴⁸L. Borredon (*Le Monde*), *Audition du 11 janvier 2016*.

⁴⁹<https://www.mediapart.fr/journal/france/241115/l-etat-d-urgence-dans-tous-ses-etats>

29. En deuxième lieu, la ministre du travail pilote un autre comité de suivi sur les conséquences des attentats et de l'état d'urgence, qui réunit les organisations syndicales. Cette instance a été créée afin d'examiner lesdites conséquences - en termes d'activité économique, d'emplois et de conditions de travail - pour les entreprises et les services publics. Elle a également pour objet d'inciter les partenaires sociaux à une vigilance au sein des entreprises, afin de renforcer les moyens de lutte contre la radicalisation, de définir des mesures de protection à prendre durant l'état d'urgence et d'aider à prévenir les amalgames par l'élaboration d'un guide pratique du fait religieux dans les entreprises privées.
30. En troisième lieu, plusieurs initiatives innovantes émanant du secteur associatif doivent être tout particulièrement saluées. Par exemple, « La quadrature du net » a mis en ligne un dispositif d'édition collaborative (« PAD ») en invitant les citoyens à recenser les articles de presse qui évoquent des dérives, voire des abus des forces de l'ordre dans le cadre de la mise en œuvre de l'état d'urgence⁵². Cette initiative citoyenne originale a pour ambition de recouper des informations et d'en faciliter l'accès par un classement chronologique⁵³. Pour sa part, le Collectif contre l'islamophobie en France met à la disposition des intéressés un dispositif de signalement⁵⁴. Quant à « l'Observatoire juridique de l'état d'urgence », il réunit des membres de syndicats (Syndicat des Avocats de France, Syndicat de la Magistrature) et de diverses ONG (notamment : Amnesty International, le GISTI, l'Observatoire International des Prisons, La Quadrature du Net), des universitaires et des étudiants, aux fins d'élaborer une analyse à dominante juridique des textes qui ont été ou vont être adoptés sur la question de l'état d'urgence, ainsi que des mesures administratives prises et des décisions rendues en matière administrative et judiciaire, au regard de leurs effets sur les libertés, y compris des atteintes potentielles à l'Etat de droit et aux dispositions constitutionnelles. Parmi les participants à cet « Observatoire juridique de l'état d'urgence », le Groupe d'Information et de Soutien aux Immigré-e-s (GISTI) a, dans le champ de sa compétence, mis en place un « Observatoire des conséquences de l'état d'urgence sur les personnes étrangères⁵⁵. Par ailleurs, le travail considérable de la Ligue des Droits de l'Homme (LDH) doit lui aussi être relevé. La LDH assume une mission de veille par le biais de ses antennes locales - un observatoire des dérives de l'état d'urgence a ainsi vu le jour à Toulouse, Nice, Lyon, plusieurs arrondissements de Paris, Caen, Perpignan, etc - en même temps qu'elle est à l'origine de nombreux recours exercés devant le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel afin de contester la constitutionnalité de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence⁵⁶ et demander la

⁵⁰<http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/etat-d-urgence/20151127.OBS0323/carte-etat-d-urgence-panorama-des-abus-et-mesures-controversees.html>

⁵¹http://www.huffingtonpost.fr/2015/11/26/etat-urgence-carte-plaintes-controverses_n_8653882.html

⁵²B. Sonntag (co-fondateur de La Quadrature du Net) et C. Talib (chargé de campagnes à La Quadrature du Net), *Audition du 26 janvier 2016*.

⁵³https://wiki.laquadrature.net/%C3%89tat_urgence/Recensement

⁵⁴<http://www.islamophobie.net/>

⁵⁵observatoire-etat-d-urgence@gisti.org, Communiqué du GISTI du 8 février 2016 : <http://www.gisti.org/spip.php?article5223>

⁵⁶Notons que la LDH a formé deux recours en premier ressort devant le Conseil d'Etat pour attaquer d'une part le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 *portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955* (extension à l'ensemble du territoire hexagonal de la possibilité de prendre des mesures prévues aux articles 6, 8 et 11 de la loi) et d'autre part, la circulaire du 25 novembre 2015 *relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence*. A l'appui de ces requêtes, la LDH a soulevé trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) critiquant respectivement les articles 6 (assignation à résidence), 8 (fermeture provisoire de salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion ; interdiction de réunion) et 11-I (perquisitions administratives) de la loi du 3 avril 1955. S'agissant de l'article 6, le Conseil d'Etat a transmis le 11 décembre 2015 une QPC au Conseil constitutionnel qui l'a rejeté le 22 décembre et la LDH a été admise à intervenir dans ces instances (CE, Sect. 11 décembre 2015, n° 395.009 ; Cons. const. 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015). S'agissant des articles 8 et 11 I de la loi précitée de 1955, les deux QPC

suspension - en tout ou partie - de l'état d'urgence déclaré le 14 novembre 2015⁵⁷. Enfin, une initiative plus politique, la création d'un Conseil d'urgence citoyenne, appelle les opposants à l'état d'urgence à constituer des comités locaux, soit sur des assises associatives existantes, soit ex nihilo, et à consigner leurs travaux dans des « cahiers de vigilance et de propositions ». L'objectif est d'organiser pour chaque comité une délégation afin de participer, à terme, à une convention nationale qui aura pour mission de présenter une série de propositions destinées à l'amélioration du droit en vigueur⁵⁸.

31. Cette présentation non exhaustive témoigne du rôle fondamental de vigie joué par la société civile. Une fois de plus, la CNCDH se doit de saluer l'engagement exemplaire des associations, ONG et syndicats dans le sens de la garantie des libertés et droits fondamentaux et de la préservation de l'Etat de droit. Par leurs initiatives et actions innovantes, elles assurent en outre l'information de tous et contribuent à la transparence de la mise en œuvre de l'état d'urgence.
32. Plus fondamentalement, l'engagement des représentants de la société civile contribue indéniablement à préserver la République du délitement du lien social. N'oublions pas que les mesures exceptionnelles peuvent susciter un désengagement chez les gouvernés ou représentants associatifs, dès lors qu'ils ne bénéficient plus de l'intégralité des droits et libertés fondamentaux reconnus dans la Constitution⁵⁹. En effet, les gouvernants ne sauraient recourir trop systématiquement aux états d'exception, sous peine de ruiner la déférence que les citoyens éprouvent envers l'ordre juridique ; or le respect de la loi est le ciment de la cohésion sociale⁶⁰.
33. En conclusion, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a, par deux fois, communiqué sur le travail réalisé dans le cadre de sa mission de suivi. Le Gouvernement a informé le Conseil de l'Europe conformément aux dispositions de l'article 15 de la CESDH qu' « *un certain nombre de mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sont susceptibles de nécessiter une dérogation à certains droits garantis par la Convention* »⁶¹. La CNCDH juge nécessaire qu'il fasse savoir de façon précise au Parlement quelles mesures dérogatoires il a prises ou envisage de prendre. La CNCDH note au demeurant « l'essoufflement de l'état d'urgence », du fait de la diminution considérable du nombre de mesures ordonnées en application de la loi du 3 avril 1955, deux semaines après la déclaration de l'état d'urgence⁶². Se pose alors la question de la

de la LDH ont été transmises au Conseil constitutionnel le 15 janvier 2016 (CE 15 janvier 2016, n° 395091 ; CE 15 janvier 2016, n° 395092).

⁵⁷Par requête déposée le 19 janvier 2016 devant le juge des référés du Conseil d'Etat, la LDH a demandé la suspension de tout ou partie de l'état d'urgence aux motifs que sa persistance - deux mois après les attentats qui ont justifié son déclenchement - porterait une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales. Une audience se tiendra le 26 janvier 2016 au Conseil d'Etat.

⁵⁸http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/01/18/face-a-l-etat-d-urgence-des-citoyens-font-de-la-resistance_4849014_3224.html#pZjEEszpaEDbqYlT.99

⁵⁹Benjamin Constant cité par M.-L. Basilien-Gainche, *Etat de droit et états d'exception. Une conception de l'Etat*, PUF 2013, p. 258.

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹*Le Monde* du 27 novembre 2015.

⁶²Pour les données chiffrées de la Commission des lois, se référer à : http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/lois/analyses_chiffrees_1.pdf.

Voir également, J.-J. Urvoas, *Deuxième communication d'étape, op. cit.*, qui indique utilement que 907 perquisitions ont été ordonnées, dans les sept jours qui ont suivi les attentats, sur les 3099, soit près d'un tiers de la mise en œuvre de l'état d'urgence sur ce volet. Selon ce même document : « *Partout où nous nous sommes déplacés, nous avons entendu que les principales cibles et les objectifs avaient été traités. De fait, l'effet de surprise s'est largement estompé et les personnes concernées se sont pleinement préparées elles aussi à faire face à d'éventuelles mesures administratives. Ces phénomènes d'extinction progressive de l'intérêt des mesures de police administrative se lisent d'ailleurs dans les chiffres, qui montrent bien plus qu'un essoufflement* ».

sortie de l'état d'urgence, qui est à l'évidence une décision politique difficile à prendre. Pour autant, la CNCDH rappelle avec force que l'état d'exception, qui doit demeurer provisoire, ne saurait devenir permanent : il a pour seul et unique objectif un retour rapide à la normalité⁶³. A cet égard, la prorogation de l'état d'urgence votée par le Parlement⁶⁴, interroge sur les finalités réelles d'une telle mesure. Comment, en effet, justifier la persistance d'une telle mesure alors qu'elle ne devrait s'appliquer qu'en considération d'un « *péril imminent* » ? Considérer que le danger d'attentat terroriste, toujours présent pour une durée imprévisible, et les engagements militaires extérieurs de la France là encore pour une durée indéterminée, permettent de justifier la prorogation de l'état d'urgence, revient à faire d'un état d'exception un état permanent. La CNCDH ne peut que s'alarmer de ce qui serait une réelle dégradation de l'Etat de droit.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Monsieur Olivier Beaud, Professeur de droit public à l'Université Paris 2, Panthéon-Assas, *Audition du 14 janvier 2016 ;*

Maître Florian Borg, Syndicat des Avocats de France, *Audition du 3 février 2016 ;*

Monsieur Laurent Borredon, journaliste (*Le Monde*), *Audition du 11 janvier 2016 ;*

Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, *Audition du 3 février 2016 ;*

Madame Lila Charef, responsable juridique, Collectif contre l'Islamophobie en France, *Audition du 11 janvier 2016 ;*

Monsieur Mattias Guyomar, Conseiller d'Etat, *Audition du 3 février 2016 ;*

Madame Arlette Heymann-Doat, Professeur émérite de droit public à l'Université de Paris-Sud, *Audition du 11 janvier 2016 ;*

Madame Anne-Marie Le Pourhiet, Professeur de droit public à l'Université de Rennes 1, *Audition du 11 janvier 2016 ;*

Monsieur Yann Livenais, Syndicat de la Juridiction Administrative, *Audition du 14 janvier 2016 ;*

Monsieur Yasser Louati, porte-parole du Collectif contre l'Islamophobie en France, *Audition du 11 janvier 2016 ;*

Maître Laurence Roques, avocate (Syndicat des Avocats de France), *Audition du 3 février 2016 ;*

Monsieur Denis Salas, magistrat, Président de l'Association française pour l'histoire de la justice, *Audition du 26 janvier 2016 ;*

⁶³Voir N. Questiaux, *Etude sur les conséquences pour les droits de l'homme des développements récents concernant les situations dites d'état de siège ou d'exception*, Nations unies (Conseil économique et Social), E/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 juillet 1982, p. 16.

⁶⁴http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/prorogation_application_loi_55-385.asp

Monsieur Serge Slama, Maître de conférences en droit public à l'Université Paris Ouest-Nanterre, *Audition du 14 janvier 2016 ;*

Monsieur Benjamin Sonntag, co-fondateur de La Quadrature du Net, *Audition du 26 janvier 2016 ;*

Monsieur Christopher Talib, chargé de campagnes à La Quadrature du Net, *Audition du 26 janvier 2016 ;*

Madame Sophie Tissot, Présidente de l'Union Syndicale des Magistrats Administratifs, *Audition du 26 janvier 2016 ;*

Monsieur Patrick Wachsmann, Professeur de droit public à l'Université Robert Schuman, Strasbourg III., *Audition du 14 janvier 2016 ;*

Monsieur Frédéric Worms, Professeur de philosophie à l'Ecole normale supérieure, *Audition du 3 février 2016.*