

Avis

Contre un état d'urgence permanent

(Assemblée plénière - 15 décembre 2016 - Adoption : unanimité, une abstention)

1. Le gouvernement a déposé le 10 décembre dernier à l'Assemblée nationale un projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017. La démission du gouvernement a eu, en effet, pour conséquence de rendre caduque à compter du 22 décembre prochain la prorogation ordonnée par la loi du 21 juillet 2016, en application de l'article 4 de la loi de 1955. Ce texte, qui entend couvrir « *l'ensemble de la campagne électorale aboutissant à l'élection présidentielle, puis à celle des députés à l'Assemblée nationale* », aura pour effet de porter à vingt mois la durée cumulée de l'état d'urgence, depuis sa déclaration le 14 novembre 2015.
2. La CNCDH rappelle que, dans une déclaration du 15 janvier puis un avis du 18 février 2016, elle a souligné que l'état d'urgence, état d'exception, ne pouvait devenir permanent. De même, le Conseil constitutionnel et, par trois fois, le Conseil d'Etat ont rappelé que l'application de ce régime ne pouvait être que provisoire. La CNCDH **s'alarme de son installation dans le fonctionnement habituel des institutions de la République.**
3. Aux termes de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, l'état d'urgence peut être déclaré « *en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* ». Or, d'une part, la menace terroriste qui pèse sur la France ne semble pas devoir faiblir à court ou moyen terme, et, d'autre part, elle présente un caractère diffus et latent, en ce sens qu'elle ne prend pas la forme d'événements prévisibles constituant au sens strict un péril imminent.
4. A cette qualification juridique contestable semble répondre, sur le plan opérationnel, un défaut d'adéquation à la menace. La question de la nécessité et de l'efficacité de l'état d'urgence dans la lutte contre le terrorisme ne peut en effet manquer de se poser. En particulier, les rapports parlementaires sur le suivi de l'état d'urgence ont mis en évidence le fait que les opérations qui se sont avérées décisives dans cette perspective avaient été conduites en dehors du régime de l'état d'urgence. A l'inverse, l'usage conséquent fait par exemple des perquisitions administratives par les préfets n'a pas donné lieu à des résultats significatifs.

5. Dans ces conditions, ainsi que des responsables du ministère de l'Intérieur l'ont reconnu lors d'auditions conduites par le Parlement, la prorogation de l'état d'urgence constitue avant tout une démarche en direction de l'opinion publique, plus qu'elle ne répond aux nécessités de la lutte anti-terroriste. A cet égard, la CNCDH observe que, au-delà de la charge symbolique très forte attachée à l'état d'urgence, le discours ayant accompagné les prorogations successives de son application a entériné l'idée, erronée, selon laquelle l'action antiterroriste se trouverait entravée par le fonctionnement ordinaire des institutions.
6. La CNCDH souligne que la logique de l'état d'urgence interdit de penser la réponse à la menace terroriste en des termes qui ne soient pas exclusivement sécuritaires. Par la rhétorique martiale permanente qu'elle mobilise, elle empêche de replacer le débat sur des bases rationnelles, seules aptes à fonder une politique efficace. Une telle démarche s'impose d'autant plus rapidement que, pour la CNCDH, **l'inscription de l'état d'urgence dans la durée fait courir à la démocratie des dangers qui sont principalement de quatre ordres.**
7. En premier lieu, l'amplification des pouvoirs de l'administration fait, de façon immédiate, courir le risque d'une propagation des restrictions à l'exercice des libertés publiques allant bien au-delà du champ de la lutte antiterroriste, par l'effet d'un détournement progressif de la procédure de l'état d'urgence, transformant celle-ci en un instrument du maintien de l'ordre public. Cette extension est à double détente. D'une part, des mesures individuelles sont fréquemment motivées par des considérations étrangères à celles ayant présidé à la déclaration de l'état d'urgence. Des interdictions de séjour ou des zones de protection ont ainsi été décidées en dehors de tout risque terroriste. D'autre part, l'arsenal mis à disposition des préfets par l'état d'urgence s'est élargi, pour venir doubler des mesures que ceux-ci sont autorisés à prendre, dans des conditions nettement plus étroites, au titre de leur pouvoir usuel de police générale.
8. En deuxième lieu, en touchant presque exclusivement des personnes de confession musulmane réelle ou supposée, et en aggravant le sentiment d'être victimes d'ostracisme, les mesures prises sur le fondement de la loi de 1955 compromettent la cohésion nationale. En particulier, parce qu'elles sont visibles et stigmatisantes, les perquisitions et les assignations à résidence sont de nature à susciter durablement ressentiment et suspicion de part et d'autre. Aussi bien, l'inscription dans la durée de l'état d'urgence menace de diviser la société et de défaire le lien de citoyenneté, à un moment où l'unité nationale est, de façon pleinement justifiée, proclamée comme symbole de la solidité et de la dignité de la République.
9. En troisième lieu, cet état d'urgence qui tend à devenir permanent est de nature à bouleverser les rapports entre les citoyens, la loi et la puissance publique. L'action de l'administration se veut prédictive, afin de prévenir la réalisation du risque. Les faits et gestes d'une personne, consignés dans des « notes blanches » dont l'origine n'est pas identifiable, peuvent, sans être contraires à la loi, être qualifiés de menaçants pour l'ordre public et justifier comme tels une mesure restrictive de liberté. Cette prise en compte d'agissements qui ne sont pas par eux-mêmes illégaux n'est pas sans évoquer une mise sous tutelle des libertés fondamentales, dont l'exercice s'exposerait à réinterprétation de la part des pouvoirs publics. Le juge ne décide plus l'ingérence dans les droits de l'individu. Son intervention se fait après coup, sur saisine de l'intéressé à qui il revient d'agir pour la défense de ses droits. La répression pénale n'est pas évincée pour autant, le non-respect de mesures telles que l'assignation à résidence, l'interdiction de séjour ou de manifester, étant réprimé par des peines d'emprisonnement.

10. En quatrième lieu, la clause, invoquée par le gouvernement français les 23 et 24 novembre 2015, pour déroger à certaines des obligations résultant de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte international sur les droits civils et politiques est de nature à sérieusement fragiliser la garantie collective des droits de l'homme. Plus largement, la position française présente le risque d'être instrumentalisée pour porter atteinte à l'autorité de la Cour de Strasbourg, à un moment où les attaques dont celle-ci fait l'objet dans plusieurs pays compromettent le patrimoine de « respect de la liberté et de prééminence du droit » commun aux Etats membres du Conseil de l'Europe.
11. Il importe enfin de souligner que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a, le 30 novembre, mis en garde les autorités françaises quant au fait qu'une prorogation sans fin de l'état d'urgence signifierait « un renoncement à la démocratie, et donc la victoire des terroristes » (Le Monde daté du 1^{er} décembre 2016).
12. **La CNCDH appelle instamment les pouvoirs publics à mettre fin à l'état d'urgence et à renoncer sans délai au droit de dérogation qu'ils ont exercé en vertu des articles 15-1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 4-1 du Pacte international sur les droits civils et politiques.**