



Les leçons en droit d'un état d'urgence à l'endroit (2015-17)

par Olivier GOHIN

Professeur à l'Université Panthéon-Assas – Paris II

Président de l'Association française du droit de la sécurité et de la défense

De longue date, le terrorisme blesse ou tue en France aussi : entre janvier 2015 (attentat de Paris) et juillet 2016 (attentat de Nice), ses victimes, blessées ou décédées, auront été au nombre de près de 1 100 sur le territoire national. Mais, le peuple français n'a pas été terrorisé et l'État a su réagir par une nouvelle application du régime de l'état d'urgence, fixé par la loi Bourguès-Maunoury du 3 avril 1955 qui maintient aux autorités civiles le pouvoir accru de rétablir l'ordre public. Dans son régime modifié par l'ordonnance du 15 avril 1960, il est conditionné, au fond, par un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* », à titre principal, et décrété par le président de la République en Conseil des ministres, pour douze jours seulement, sauf prorogation par la loi pour une durée qu'elle fixe.

Or, depuis l'indépendance de l'Algérie, en juillet 1962, ce régime a déjà été appliqué par trois fois, à ce titre : en 1985 en Nouvelle-Calédonie ; en 2005 dans certaines banlieues dont celle de Paris¹ ; en 2015, sur la quasi-totalité du territoire national, après les attentats terroristes de revendication islamiste en date du 13 novembre, en particulier au Bataclan, à Paris². Déclaré par décret en Conseil des ministres, le 14 novembre 2015, en métropole, puis le 18 novembre, dans de nombreux outre-mers, il est légalement prorogé, par cinq fois, pas moins,

1. Olivier Gohin, « L'état d'urgence ou l'exception en banlieue », *Force publique*, 2008, n° 3, p. 159-178.

2. À ce sujet, Olivier Gohin, « L'état d'urgence : droit et contentieux constitutionnel », in Olivier Gohin et Franck Durand (coord.), *ADSD*, vol. 2, Paris, Mare & Martin, 2017, p. 101-119 et « Libertés fondamentales et contentieux juridictionnel de l'état d'urgence » in Bertrand Warusfel et Florent Baude (coord.), *ADSD*, vol. 3, Paris, Mare & Martin, 2018, p. 55-75.



entre le 26 novembre 2015 et le 31 octobre 2017. Les apports ou ajustements au régime de l'état d'urgence de la loi initiale de 1955, modifiée en 1960, ont été progressivement nombreux et conséquents, concentrés sur deux points, principalement :

– les assignations à résidence de l'article 6, longuement récrit par la loi du 20 novembre 2015 dont la décision QPC du 22 décembre 2015 *M. Cédric D* dit la conformité des neuf premiers alinéas, avant d'être complété par les lois du 19 décembre 2016 et du 28 février 2017, selon un dispositif partiellement censuré par la décision QPC *Softyan I* du 16 mars 2017 ;

– les perquisitions administratives de l'article 11 qui sont des perquisitions immobilières de jour et de nuit, selon un dispositif initial repris par la loi du 20 novembre 2015, mais partiellement censuré par la décision n° 2016-536 QPC *Ligue des droits de l'homme II* du 19 février 2016 et modifié par la loi du 21 juillet 2016, elle-même partiellement censurée par la décision *Raïme A.* du 2 décembre 2016, avant une troisième rectification par la loi du 28 février 2017.

Après la fin, depuis le 1^{er} novembre 2017, du dernier état d'urgence en date, l'heure d'un bilan objectif, calme et raisonné est venue pour permettre de déterminer le passif de ce régime d'application exceptionnelle, de deux ans tout de même, pour mesurer les insuffisances (I), les lacunes (II) et les approximations (III) dans l'application de ce régime d'exception.

I. Les insuffisances dans l'application du régime d'exception

Pour qualifier les insuffisances à constater et, le cas échéant, à dénoncer, au cours de la période de près de deux ans de l'application de l'état d'urgence, on dira que l'application de ce régime, pourtant d'exception, fut mal calibrée dans le temps (A) et excessive dans son champ (B).

A. Une application mal calibrée dans le temps

Dans le temps, l'état d'urgence, de 2015 à 2017, fut trop tardif et trop long.

L'application de l'état d'urgence fut trop tardive parce que la première action terroriste à revendication islamiste, en 2015, ce fut bien à Paris, mais dans la salle de rédaction du journal satirique *Charlie Hebdo*, en janvier 2015, le 7 janvier, un peu plus de dix mois avant l'attentat du Bataclan.

Mais, l'application de l'état d'urgence fut aussi trop longue puisque d'une durée de près de deux ans, entre le 14 novembre 2015 et le 1^{er} novembre 2017, visant à couvrir de nombreux événements tels que la COP 21 du Bourget, de fin

novembre-début décembre 2015, sans pouvoir ou savoir empêcher le terrorisme de frapper à nouveau, même sous état d'urgence, comme à l'occasion de l'attentat de Nice, le 14 juillet 2016. Que n'avait-on pas dit ou écrit, en, son temps, sur l'application pendant un peu plus de six mois, en 1961, de l'article 16 de la Constitution de 1958 ?

B. Une application excessive dans son champ

Dans son champ, l'état d'urgence, de 2015 à 2017, fut trop étendu, et trop large.

L'application de l'urgence fut trop étendue si l'on mesure que l'état d'urgence a été déclaré pour la métropole (décret 1 475) et appliqué dans les communes de l'Île-de-France (décret 1 476), avant que cette application ne soit étendue, quatre jours plus tard, mais aussi après un autre décret de déclaration (1 493), entourés de deux décrets d'application (1 478 et 1 494). En définitive, son territoire aura ainsi couvert toutes les communes françaises, à l'exception de celles de Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité territoriale assimilée de l'Atlantique Nord et des collectivités territoriales spécialisées du Pacifique Sud : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna ;

Mais, l'application de l'état d'urgence fut aussi trop large en tant qu'elle n'a pas ciblé seulement les terroristes de l'islamiste radical, en mesure de passer ou de faire passer à l'acte sur le territoire national. À l'occasion de la COP 21, par exemple, ce régime d'exception aura aussi permis d'assigner à résidence (art. 6) des militants écologistes. C'est ce que dit le Conseil d'État quand il a à connaître, en appel, de l'assignation à résidence de Cédric Domenjoud, militant écologiste dont le comportement violent par le passé, ne faisait pas, pour autant, un terroriste. Mais, Il est vrai que le champ de l'état d'urgence est la prévention « *d'atteintes graves à l'ordre public* », ce qui peut dépasser largement la lutte contre le terrorisme. Pour autant, le Conseil d'État acceptera que la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée par l'appelant soit transmise au Conseil constitutionnel, en raison de son caractère nouveau et sérieux, en ce qui concerne, en tout cas, la liberté d'aller et de venir³ même si la réponse donnée à cette question, par décision n° 2015-527 QPC *Cédric D.* du 22 décembre 2015, est finalement en faveur de la conformité de l'article 6 de la loi de 1955 à la Constitution de 1958⁴.

3. CE Sect., 11 déc. 2015, *M. Domenjoud*, Rec. 437, concl. Domino, consid. 14 ; *LPA* 8 mars 2016, note Le Bot.

4. CC, 22 déc. 2015, *Cédric D.*, déc. 2015-527 QPC, Rec. 661 ; *Dr. adm.* avr. 2016. 46, note Eveillard ; *JCP À* 2016, n° 6, p. 37, note Verpeaux ; *Nouv. Cah. CC* 2016 n° 51, p. 85, note Bonnet et A. Roblot-Troizier ; *RFDA* 2016.123, note A. Roblot-Troizier ; *RFDC* 2016. 688, note Roux.



II. Les lacunes dans l'application du régime d'exception

L'application du régime de l'état d'urgence, en 2015, va retourner à la confrontation bien connue du droit public, y compris le droit pénal, entre la sécurité et la liberté, pourtant associée dans l'intitulé de la loi du 2 février 1981 « *Sécurité et liberté* ». C'est à son rédacteur, le garde des sceaux Alain Peyrefitte, que l'on doit la formule, souvent plagiée, rarement référencée, selon laquelle « *la sécurité est la première des libertés* »⁵. Comment réduire une liberté trop grande par une sécurité plus forte pour trouver une liberté moins fragile, voilà l'enjeu de l'état d'urgence, comme de tout régime d'exception.

Or, la mise à l'écart du droit européen de la Convention⁶ recoupe l'absence, de contrôle facultatif de constitutionnalité par voie d'action (A) ou de garantie des libertés fondamentales par l'autorité judiciaire (B).

A. L'absence de contrôle de constitutionnalité par voie d'action

Du côté du contrôle facultatif de constitutionnalité par voie d'action (Const., art. 61, al. 2), le résultat est navrant : ni la loi du 20 novembre 2015 de prorogation de l'état d'urgence ni aucune des cinq nouvelles lois de prorogation : lois du 19 février 2016, du 20 mai 2016 et du 21 juillet 2016, du 19 décembre 2016 et finalement du 11 juillet 2017, en application jusqu'au 1^{er} novembre 2017, n'a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel qui aurait été, pourtant, doublement utile pour vérifier ce que la juridiction pouvait avoir à en dire.

La première utilité tient à la décision que le Conseil aurait rendue sur la première loi de prorogation de l'état d'urgence, par exemple sur saisine du président de la République et en urgence (c'est-à-dire sous huit jours) à la demande du Gouvernement, aurait évité au président François Hollande, l'annonce précipitée, confuse et hasardeuse d'une révision sans objet, dans son discours devant le Congrès, le 16 novembre 2015, pour venir constitutionnaliser par un ex-futur article 36-1 un régime qui était déjà constitutionnel, même implicitement en conséquence de la décision 85-187 DC du Conseil constitutionnel *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, rendue le 25 février 1985⁷. C'est cette même réponse que le Conseil constitutionnel aurait réitérée s'il avait eu à se prononcer sur la

5. V. le débat de la 2^e séance du 11 juin 1980, *Doc. AN* 1980. 1749.

6. Conv. EDH, art. 15 et lettre d'exemption du 24 nov. 2015 au secrétaire général du Conseil de l'Europe.

7. CC, 25 janv. 1985, *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, déc. N° 85-137 DC, *Rec.* 43 ; *adde*, les avis du Conseil du 17 nov. 2015, sur le projet du 18 nov. 2015 de prorogation et de renforcement de l'état d'urgence et du 11 déc. 2015 sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation du 23 déc. 2015 ainsi que la décision CC, 22 déc. 2015, *Cédric D.*, préc., consid. 8 ; V. Olivier Gohin, « Non à l'état d'urgence inscrit dans la Constitution », *L'Opinion*, 16 déc. 2015.



constitutionnalité du projet devenu loi de prorogation adoptée le 20 novembre et promulguée le même jour, sauf à recourir la formule utilisée, quelques jours plus tard – et ce n'est pas un hasard – dans sa décision précitée du 22 décembre 2015 : « *Considérant que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence* » (consid. 8) ;

La seconde utilité tient à la saisine du Conseil constitutionnel sur le projet de loi définitivement adopté, le 20 novembre 2015, aurait permis, aussi et surtout, une vérification de la conformité à la Constitution de 1958 des dispositions nouvelles de cette loi qui n'était pas seulement de prorogation de l'état d'urgence déclaré les 14 et 18 novembre 2015, mais aussi de modification de ce régime d'application exceptionnelle, « *renforçant l'efficacité de ses dispositions* »⁸. Et, il faut ajouter que l'absence de contrôle de constitutionnalité des lois postérieures de prorogation, sur une période de près de deux ans d'application, pourtant exceptionnelle, de ce régime de crise, a pour conséquence considérable, en droit l'impossibilité où le Conseil constitutionnel s'est trouvé de mettre en échec ce régime de crise à rallonges par l'un et/ou l'autre de ces deux motifs suivants :

– d'une part, par le motif que la durée totale de l'état d'urgence finirait par devenir excessive : ainsi, dans sa décision *Ligue des droits de l'homme I* du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel vient considérer que la durée de prorogation de l'état d'urgence, telle que fixée par la loi « *ne saurait être excessive au regard du péril imminent (...) ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* » ;

– d'autre part, par le motif que les dispositions nouvelles de la loi relative à l'état d'urgence seraient contraires à la Constitution,

- soit par voie d'action formée, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, contre la loi modificative de l'état d'urgence du 20 novembre 2015 ou toute autre loi modificative ultérieure de ce régime : lois de prorogation du 21 juillet 2016 ou du 11 juillet 2017, en ce qui concerne les assignations à résidence, ou loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, en ce qui concerne les perquisitions administratives,
- soit par voie d'exception formée, sur le fondement de la jurisprudence établie par et depuis la décision précitée *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie* de 1985 contre la loi modifiée ou complétée du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

B. Le défaut de garantie des libertés fondamentales par l'autorité judiciaire

En tant que l'autorité judiciaire est la gardienne constitutionnelle de la « *liberté individuelle* » (Const., art. 66. al. 2), il s'est développé une polémique malsaine,

8. Loi n° 2015-1501 du 20 nov. 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

entre ordres juridictionnels, sur la contraction considérable de la compétence du juge judiciaire⁹ et l'extension remarquable, à due concurrence, de celle du juge administratif¹⁰.

Au fond, les assignations ou les perquisitions de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence portent-elles atteinte ou non à la liberté individuelle ? Or, par l'importante décision, inaperçue sur le moment, en date du 29 juillet 1998, *Lutte contre les exclusions*, le Conseil constitutionnel revire sa jurisprudence pour venir distinguer la liberté individuelle du droit de propriété (consid. 7) et donc pour affirmer la nature administrative de l'arrêté de réquisition d'un logement, sous le contrôle de la juridiction administrative (consid. 29)¹¹. Il en résulte une réduction drastique du champ de la liberté individuelle à la seule protection par le juge judiciaire contre la détention arbitraire alors que, *a contrario*, pour l'encadrement ou la limitation des autres libertés dites « personnelles » parmi lesquelles, notamment, la liberté d'aller et de venir (CC, 22 déc. 2015, *Cédric D. préc.*, consid. 8) ou le respect de la vie privée dont l'inviolabilité du domicile (CC, 19 févr. 2016, *Ligue des droits de l'homme II*, consid. 5), la compétence est celle du juge administratif. Au titre de la normativité de référence, c'est vers la Déclaration de 1789 que, désormais, le regard du Conseil constitutionnel se porte, spécifiquement ses articles 2 : liberté hors sûreté et 4 : liberté en général, sans réduction à la liberté individuelle.

III. Les contrôles sur l'état d'urgence depuis 2015

Quels ont été, alors, les contrôles opérés sur l'état d'urgence depuis 2015 ? On peut distinguer, à cet égard, les contrôles non juridictionnels (A) ou juridictionnels (B).

A. Les contrôles non juridictionnels

S'agissant des contrôles non juridictionnels, ils sont, principalement, ceux du Parlement ainsi que des associations.

9. Il est, pourtant, vrai que l'on est passé, en quelques mois, des « libertés essentielles », garanties par l'autorité judiciaire (loi const. du 3 juin 1958, art. unique – 4°), à la « liberté individuelle » au sens de la seule interdiction de la détention arbitraire (Const. du 4 oct. 1958, art. 66, al. 1^{er}).

10. À ce sujet, l'audition du premier président Bertrand Louvel devant la commission des lois du Sénat, le 1^{er} mars 2016 ; égal., sa tribune du 25 juil. 2016, intitulée « Pour l'unité de juridiction » et publiée sur le site de la Cour de cassation qui ne craint pas de proposer une révision de la Constitution.

11. CC, 29 juil. 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion*, déc. N° 98-403 DC, *Rec.* 276.

La loi de prorogation du 20 novembre 2015, ajoute à la loi du 3 avril 1955 un article 4-1 qui prévoit l'information des deux assemblées parlementaires sur les mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence ainsi que, depuis la loi de prorogation du 21 juillet 2016, sur tous les actes en copie pris par les autorités administratives, nonobstant la possibilité pour ces assemblées de requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Il y a là un dispositif d'auto-attribution de compétences par le Parlement dont la constitutionnalité est douteuse au regard de la séparation des pouvoirs¹². C'est le président de la commission des lois qui a assuré, de façon lointaine, ce contrôle de l'état d'urgence avec le souci d'associer tel ou tel député de l'opposition. Plusieurs outils du contrôle parlementaire ont été utilisés : contrôles sur place, déplacements, questionnaires, demandes de transmission de pièces, auditions et leurs comptes rendus, rapport d'information dont le premier en juin 2016. En outre, une veille statistique a été mise en place et a donné lieu à publication régulière dans une rubrique spécifique du site Internet de l'Assemblée : y sont recueillies des données chiffrées, à la fois éparées, discontinues et incomplètes.

C'est ainsi que l'on recense, sur trois périodes égales et donc comparables de sept mois environ :

- du 14 novembre 2015 au 25 mai 2016, 3 594 perquisitions administratives¹³ et 482 assignations à résidence¹⁴ ;
- du 26 mai au 21 décembre 2016, 591 perquisitions administratives (division par 6) et 175 assignations à résidence (division par 3) ;
- du 22 décembre 2016 au 15 juin 2017, 141 perquisitions administratives (nouvelle division par 4) et 68 assignations à résidence (nouvelle division par 2,5) ;

En dehors du rôle si actif du Conseil d'État, à l'occasion des avis rendus publics sur la révision constitutionnelle entreprise, dès la fin 2015, mais rapidement mise en échec par le Sénat ou sur les six lois de prorogation de l'état d'urgence, ou de l'action si discrète, entre 2015 et 2017, du Défenseur des droits, il faut souligner le dynamisme de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, avec l'appui du secteur associatif, notamment de la Ligue des droits de l'homme, à l'origine de trois QPC sur l'état d'urgence dont deux ont abouti à une décision de non-conformité à la Constitution : *LDH II* du 19 février 2016 et *LDH III* du 1^{er} décembre 2017.

12. En ce sens, Olivier Gohin, « L'état d'urgence : droit et contentieux constitutionnels », *ADSD*, vol. n 2 – 2017, préc., p. 113.

13. Dans cette période, 70 décisions d'annulation et 22 décisions de réparation, seulement.

14. Dans cette période, 199 référés-liberté pour 15 annulations et 14 recours pour excès de pouvoir pour aucune annulation.



B. Les contrôles juridictionnels

S'agissant des contrôles non juridictionnels, ils sont principalement ceux du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Quant au contrôle de constitutionnalité, ce sont 10 décisions qui ont été rendues dont 8 dans la période d'application de l'état d'urgence :

– 7 saisines du Conseil d'État et 1 saisine de la Cour de cassation (CC, 23 sept. 2016, *Georges F. et autres*, déc. n° 2016-567/568) ;

– 5 saisines par des particuliers et 3 par des associations : la *Ligue des droits de l'homme (LDH)* : deux fois, et *La Quadrature du net et autres* : une fois ;

– 4 décisions QPC pendant la première moitié de cette période 2015-17, jusqu'à novembre 2016 et 3 décisions QPC pendant la seconde moitié de cette période, jusqu'à novembre 2017 ; décisions au-delà de cette période ;

– pour 8 décisions QPC, 2 décisions de conformité (*Cédric D.* préc. du 22 décembre 2015 et *LDH I* du 19 février 2016), 5 décisions de non-conformité partielle (*LDH II* préc. du 19 février 2016, *Georges F. et autres* du 23 septembre 2016, *Raïme A.* du 2 décembre 2016, *Sofiyan I.* du 16 mars 2017 et *La Quadrature du net et autres* du 4 août 2017) et 1 décision de non-conformité totale (*Émile L.* du 9 juin 2017).

À ces 8 saisines pour 8 décisions en cours d'état d'urgence, il faut ajouter deux décisions de non-conformité totale, rendues après la levée de l'état d'urgence, mais sur saisine du Conseil d'État en septembre 2017, c'est-à-dire en fin d'état d'urgence : *Ligue des droits de l'homme III* du 1^{er} décembre 2017 ; *Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre* du 11 janvier 2018.

Au fond, ces 10 décisions rendues dans le cadre de l'état d'urgence concernent 4 fois des perquisitions administratives (*LDH II* – non-conformité partielle, *Georges F. et autres* – non-conformité totale, *M. Raïme A.* – non-conformité partielle et *La Quadrature du net et autres* : non-conformité partielle)¹⁵, 2 fois des assignations à résidence (*M. Cédric D.* – conformité et *M. Sofiyan I.* – non-conformité partielle), 1 fois la police des réunions et des lieux publics (*LDH I* – conformité), 1 fois sur interdiction de séjour (*M. Émile L.* – non-conformité totale)¹⁶, 1 fois sur les contrôles de personnes, de bagages ou de véhicules (*LDH III* – non-conformité totale), 1 fois sur les zones de protection ou de sécurité (*Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre* – non-conformité totale).

15. L'art. L. 852-1, issu de la loi du 30 oct. 2017, autorise le recueil, en temps réel, des informations ou documents relatifs à une personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace terroriste.

16. La loi du 11 juillet 2017 reprend le dispositif sur l'interdiction de séjour concernant toute 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 (art. 5-3 nouveau).



On notera une sévérité du juge constitutionnel qui tend à s'accroître au fil du temps alors que la prorogation de l'état d'urgence, de loi en loi, est toujours plus discutable et discutée.

Quant au contrôle juridictionnel devant le Conseil d'État, seul pris ici en compte¹⁷, la compétence du juge administratif à l'égard des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence a été confortée par la loi du 20 novembre 2015 dont l'article 4 modifie la loi du 3 avril 1955 pour affirmer que « *les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment dans son livre V* »¹⁸. Il s'agit d'une compétence de principe en matière de contrôle des mesures prises au titre de l'état d'urgence¹⁹, sous réserve des infractions pénales²⁰.

Au fond, à l'occasion de son contrôle des mesures édictées dans le cadre de l'état d'urgence, le juge administratif a fait évoluer son office en créant des outils permettant une meilleure protection des droits des justiciables. Tel est le cas de la présomption d'urgence, mise en place à propos de la contestation en référé des assignations à résidence²¹. Et, le Conseil d'État s'est ainsi mis en mesure de garantir un contentieux des mesures administratives de l'état d'urgence, à la fois loyal et approfondi :

– un contentieux loyal : dans le procès administratif, le statut des « *notes blanches* », rapports sans en-tête et non signés, généralement rédigés par les services de police et systématiquement produits en cours d'instruction est posé : suivant sa décision de principe *Diouri*²² de 1991 qui les retient comme moyens de preuve devant le juge administratif, le Conseil d'État décide, dans le cadre de l'état d'urgence, de soumettre ces notes blanches à la contradiction²³. Cette

17. Sur le fondement de l'art. 111-5 du Code pénal, le juge judiciaire peut interpréter ou apprécier la validité de la mesure administrative, réglementaire ou individuelle, « *lorsque de cet examen dépend la solution du procès pénal* » : en ce sens, en matière de perquisitions administratives, Crim., 13 déc. 2016, *JCP* 2017. 206, note J.-H. Robert ; *D.* 2017. 275, note Pradel ; *Dr. adm.* 2017, comm. B° 20, note Eveillard ; de même, en matière d'assignations à résidence, Crim., 3 mai 2017, *D.* 2017. 1175, note Beaussonie. À noter, au 9 mai 2017, 608 poursuites judiciaires pour des infractions sans lien direct avec le terrorisme : trafic d'armes ou de stupéfiants, séjour irrégulier, non-respect de la réglementation sanitaire, pour 3 425 perquisitions administratives (18 % des perquisitions) et 76 peines pénales prononcées (12,5 % des poursuites).

18. Article 14-1 de la loi du 3 avr. 1955 modif.

19. Sur cette compétence de principe, voir Christophe Fardet, « L'état d'urgence : le point de vue du droit administratif », *Civitas Europa*, 2016, n° 36, p. 155-169.

20. L'article 13 de la loi du 3 avr. 1955 prévoit ainsi les peines sanctionnant les infractions aux articles 5, 6, 8 et 9 de la loi qui sont hors compétence du juge administratif (loi du 20 nov. 2015, art. 4).

21. CE Sect., 11 déc. 2015, *M. Domenjoud*, préc. consid. 10.

22. CE Ass., 11 oct. 1991, *Ministre de l'Intérieur c/ Diouri*, *RFDA* 1991, p. 978, concl. M. de Saint-Pulgent.

23. CE Sect., 11 déc. 2015, préc.

solution qui conforte l'État de droit à un moment où les libertés fondamentales sont sensiblement affaiblies, joue en faveur des administrés, en tant qu'elle permet de tenir comme infondés les éléments de fait que l'État n'est pas en mesure d'établir valablement. C'est ainsi que, dans son ordonnance du 9 février 2016, le Conseil d'État a écarté une note blanche, en faveur d'un l'assigné à résidence²⁴, mais retenu telle autre, dans le cas avéré d'un islamiste radicalisé²⁵ ;

– un contentieux approfondi, mais progressivement : les mesures de police administrative, édictées au titre de l'état d'urgence ont longtemps fait figure d'exception, dans la mesure où le juge administratif s'en est tenu à un contrôle minimum, en 1955²⁶, puis restreint, en 1985, car alors étendu à l'erreur manifeste d'appréciation²⁷. Ce n'est plus le cas : en effet, le Conseil d'État a fait évoluer son office en la matière et a retenu, en 2005, le contrôle normal qui permet de rejoindre, dans le contentieux des mesures de police administrative prises en état d'urgence²⁸, le contrôle de proportionnalité fixé par la jurisprudence de principe *Benjamin* de 1933, pour les mesures prises en temps normal²⁹. Le juge administratif se demande donc si cette mesure de police prise en état d'urgence est proportionnée au trouble à l'ordre public que l'autorité de police entend prévenir sous ce régime : se mettant à la place de cette autorité renforcée, il se demande si une autre décision, moins attentatoire aux libertés publiques pendant cette période exceptionnelle, mais aussi efficace pour le maintien de l'ordre public dans ce contexte, n'aurait pas pu être prise et de venir, le cas échéant, annuler la mesure qui lui apparaît comme disproportionnée, à cet égard.

Mais, le juge administratif est allé plus loin encore, en reprenant le « *triple test de proportionnalité* »³⁰ que le Conseil d'État a déjà consacré, en 2011, dans son

24. CE ord., 9 févr. 2016, *M. C.*, req. n° 396 570.

25. CE ord., 25 avr. 2017, *Ben Abbes*, req. 409 677, consid. 8 ; *RFDA* 2017. 561, chr. A. Roblot-Troisier.

26. CE Ass., 16 sept. 1955, *Dame Bourokba*, *Rec.* 596 ; *RJPUF* 1956. 347, concl. Chardeau ; *S.* 1956. 392, note R. Drago.

27. CE, 25 juil. 1985, *Madame Dagostini*, *Rec.* 226 ; *AJDA* 1985.558, concl. Lasserre. Ce contrôle restreint est préservé dans le contentieux de la déclaration ou du maintien de la déclaration de l'état d'urgence (CE, 14 nov. 2005, *Rolin*, *Rec.* 499 ; *AJDA* 2006. 501, note Chrestia : référé-suspension ; ord., 9 déc. 2005, *Mme Allouache et autres*, *Rec.* 562 : référé-liberté).

28. CE Ass., 24 mars 2006, *Rolin et Boivert*, *Rec.* 171 ; *AJDA* 2996. 1033, concl. C. Landais et Lenica.

29. CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, *Rec.* 541 ; *GAJA* n° 43 et les réf. Sur ce contrôle, voir Pierre-Henri Prélot, « L'actualité de l'arrêt Benjamin », *RFDA* 2013, p. 1020-1023 ; Hervé de Gaudemar, « Le contrôle juridictionnel des mesures de police administrative » in Charles-André Dubreuil (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 333-342.

30. Sur le triple test de proportionnalité, voir Bernard Stirn, « Ordre public et libertés publiques » in *L'ordre public, Archives de philosophie du droit*, tome 58, Dalloz, 2015, p. 10-11 ; *adde*, Jacques Petit, « Le contrôle juridictionnel des mesures de police par

arrêt de principe *Association pour la promotion de l'image*³¹ : ce test consiste à vérifier que la mesure de police litigieuse est « adaptée, nécessaire et proportionnée », c'est-à-dire, pertinente au regard du but recherché (adaptée), n'excédant pas ce qu'exige la réalisation du but poursuivi (nécessaire) et ne créant pas des charges hors de proportion avec le résultat recherché (disproportionnée)³². Dès lors, à présent, le contrôle de proportionnalité des mesures de police administrative prises en état d'urgence a atteint, à son tour, l'« entier contrôle », selon l'expression utilisée dans les relatives aux assignations à résidence³³ ou aux perquisitions administratives³⁴. Et, sur les mesures de police administrative prises dans le cadre de l'état d'urgence 2015-17, le recours à cet entier contrôle est ainsi devenu systématique³⁵.

En conclusion, on se contentera de se demander si l'état d'urgence n'est pas, d'abord et surtout, une réponse par le droit à une demande sociale de sécurité immédiate et massive dans un contexte de troubles à l'ordre public si graves et/ou si durables que le droit commun de la police administrative ne peut plus les maîtriser. Dans quelle mesure le politique n'est-il pas alors prisonnier de cette sociologie, faisant usage du régime d'exception à mauvais escient ou trop longtemps ? Autrement dit, après quelques indéniables succès, la réactivation de la loi du 3 avril 1955, de 2015 à 2017, ne manque-t-elle pas sa cible ? On peut poser ces questions sans être en mesure d'y répondre car il y faut des informations sur la menace terroriste en France que l'on a pas, que l'on ne peut pas avoir. On les aurait, d'ailleurs, que l'on en dirait rien.

Mais, comme le médecin doit avoir du diagnostic, le juriste doit avoir de l'intuition : il pressent volontiers que la lutte contre le terrorisme consiste à frapper juste, fort et vite, avec anticipation, là où les services ont à le faire, après avoir bien écouté et tout recoupé. Car, on est bien convaincu d'une chose : prévenir les attentats relève, en premier lieu, du renseignement. Dès lors, la véritable loi sur la lutte contre le terrorisme, c'est la loi du 24 juillet 2015 qui, sur la durée, fait bien plus que la loi d'exception du 3 avril 1955 modifiée ou que la loi temporaire du 30 octobre 2017 dans son prolongement, pour la préservation ou le rétablissement de l'ordre public dans des circonstances de crise, sans la guerre évidemment, mais sans la paix définitivement.

le juge administratif » in Charles Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 216-218.

31. CE, 26 oct. 2011, *Association pour la promotion de l'image*, Rec. 505, *AJDA* 2012, p. 35, chron. Mattias Guyomar et Xavier Domino.

32. Par ex., CE, ord. 27 janv. 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, Rec. 8, consid. 8 ; *RFDA* 2016. 355, note Baranger ; à ce sujet, voir Olivier Renaudie, « L'état d'urgence et le juge administratif », *ADSD* vol. 2 – 2017, préc., p. 155-156.

33. CE Sect., 11 nov. 2015, *M. Domenjoud*, préc. et CC, 22 déc. 2015, *Cédric D.*, préc. 34. CC, 19 févr. 2016, *LDH II* et CE Ass., avis cont., 5 juil. 2016, *Napol et autres*, *Thomas et autre*, préc.

35. Voir, en ce sens, Louis Dutheillet de Lamothe et Guillaume Odinet, « L'urgence dans tous ses états », *AJDA* 2016, p. 251.