



HAL
open science

La France sous état d'urgence (14 novembre 2015-1er novembre 2017)

Stéphanie Hennette-Vauchez

► **To cite this version:**

Stéphanie Hennette-Vauchez. La France sous état d'urgence (14 novembre 2015-1er novembre 2017).
Revue trimestrielle des droits de l'homme, 2018, 114, pp.348-363. hal-02337988

HAL Id: hal-02337988

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-02337988v1>

Submitted on 29 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La France sous état d'urgence (14 novembre 2015-1^{er} novembre 2017)

PAR

Stéphanie HENNETTE VAUCHEZ

Professeure de droit public

Directrice du CREDOF

(Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux)

UMR 7074 Centre de théorie et analyse du droit

Université Paris Nanterre

Résumé

En réponse aux attentats qui l'ont frappée à partir de 2015, la France a vécu, du 14 novembre 2015 au 1^{er} novembre 2017, sous un régime d'exception («l'état d'urgence») qui existe depuis la guerre d'Algérie. Le présent article cherche à dresser un premier bilan de ces deux années, en soulignant, d'une part, la rigueur et la vigueur des restrictions aux libertés qui en ont découlé, et en insistant, d'autre part, sur les effets à moyen et long terme de l'expérience de deux années d'état d'urgence, notamment, du fait de la pérennisation de certains de ses dispositifs phares par la loi Sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme du 30 octobre 2017.

Abstract

As a response to the violent attacks endured since 2015, France implemented a derogatory legal regime («l'état d'urgence») by putting in vigor a legislative framework that dates back to the Algerian war of independence from 14 November 2015 to 1st November 2017. The present contribution seeks to take stock of these two years. It first underlies the rigors and vigor of the restrictions on human rights and civil liberties that have ensued. It then tries to assess the mid to long-term effects of two years of state of emergency, especially after the «Sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme» bill of 30 October 2017 has made several of its main features permanent.

Du 14 novembre 2015 au 1^{er} novembre 2017¹, la France a vécu sous le régime de l'état d'urgence qui avait été inventé, sous la IV^e République, confrontée à une situation alors qualifiée d'«insurrectionnelle» en Algérie, par la loi du 3 avril 1955. Cette loi de circonstance (votée pour faire face à la situation en Algérie, elle fait l'objet d'une application immédiate) aura finalement acquis une grande longévité et aura été appliquée, au fil du temps, à des circonstances très différentes. Jusqu'à ce funeste jour des attaques du Bataclan et du stade de France qui a commandé sa dernière mise en application, le régime de l'état d'urgence avait été mis en œuvre à cinq reprises. Trois d'entre elles, confirmant les liens forts entretenus par ce régime avec l'histoire coloniale², eurent lieu pendant la guerre d'Algérie. Vingt ans s'écoulèrent ensuite, avant que la lutte indépendantiste kanake ne suscite la proclamation de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie en décembre 1984. En 2005, ce furent les émeutes qui embrasèrent la région parisienne pendant plusieurs semaines à la suite de la mort de deux adolescents poursuivis par la police qui justifiaient le recours à l'état d'urgence.

Mais l'état d'urgence 2015-2017 présente des spécificités qui méritent d'être notées ; elles tiennent au fait qu'il fut d'une rigueur et d'une vigueur inédites (I) qui, conjuguées, laisseront des traces pérennes en droit français (II).

I. Rigueur et vigueur de l'état d'urgence 2015-2017

A. *Durée*

L'ancrage dans la durée constitue sans nul doute l'une des caractéristiques les plus marquantes de l'état d'urgence 2015-2017 : alors même que ce régime d'exception est volontiers présenté comme n'ayant vocation à s'appliquer que de manière temporaire, la France aura vécu sous ce régime pendant presque deux ans, à quinze jours près. En cela, l'expérience récente tranche avec les occurrences précédentes de mise en œuvre de ce régime : quatre des cinq mises en application précédentes n'avaient duré que quelques mois, confirmant

¹ L'état d'urgence a pris fin le 1^{er} novembre 2017, à l'expiration du délai fixé par la sixième loi de prorogation (loi 2017-1154 du 11 juillet 2017). La veille, était promulguée la loi 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui insère dans le droit commun nombre des mesures phares de l'état d'urgence, de sorte que de nombreux acteurs et commentateurs considèrent que l'état d'urgence a été normalisé plus qu'il n'a réellement pris fin. On revient sur ce débat *infra*.

² S. THÉNAULT, «L'état d'urgence (1955-2005) – De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi», *Le mouvement social*, 2007, n° 218, p. 122.

cette idée que l'état d'urgence est essentiellement une dérogation temporaire à l'ordre normal des choses. Seule la troisième mise en œuvre de l'état d'urgence fut comparable en longueur. Mis en œuvre sous forme de riposte immédiate au *putsch* des généraux en Algérie du 21 avril 1961, l'état d'urgence avait été cependant vite complété par le fait que le général de Gaulle avait parallèlement actionné les pouvoirs spéciaux de l'article 16 de la Constitution³. La superposition des deux régimes d'exception a créé une relative confusion, comme en atteste le fait que, de 1961 à 1962-1963, on assiste à des prorogations exécutive (et non législative) de l'état d'urgence. Il existe d'ailleurs une incertitude, et un débat historico-juridique, sur le point de savoir quand, exactement, cet état d'urgence a pris fin : était-ce le 9 octobre 1962, lors de la dissolution de l'Assemblée nationale, conformément à l'article 4 de la loi du 3 avril 1955⁴? En ce cas, cette application de l'état d'urgence n'aurait duré « que » dix-neuf mois, de sorte que l'état d'urgence 2015-2017 correspondrait bien à la plus longue des mises en œuvre de ce régime. Mais pour certains, ce n'est qu'à une date plus tardive que cet état d'urgence gaullien aurait cessé ; à commencer par le général lui-même, qui ne déclara l'état d'urgence levé que le 31 mai 1963⁵, soit, plus de deux ans après son entrée en vigueur. Mais que sa durée corresponde, ou non, à un record historique de durée importe peu ; s'étendant du 14 novembre 2015 au 1^{er} novembre 2017, elle demeure remarquable.

Ces (quasi) deux années auront permis la clarification des procédures de prorogation et d'extinction de ce régime. Notamment : peut-il être enjoint au président de la République d'y mettre fin lorsque les conditions d'application de l'état d'urgence ne sont pas réunies? Comme en 2005, cette question a fait l'objet d'une formalisation contentieuse, à l'initiative de divers acteurs (uni-

³ « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel ».

⁴ Qui disposait alors : « En cas de dissolution de l'Assemblée nationale, la loi ayant déclaré l'état d'urgence est abrogée de plein droit » ; la formulation actuelle est la suivante : « la loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de 15 jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale ». Cette thèse, nous apprend Sylvie Thénault, semble pouvoir prendre appui sur la lecture qu'en aurait retenue le Conseil d'État, dans un arrêt du 22 juin 1969, où il juge qu'une mesure d'état d'urgence postérieure à cette date est illégale pour défaut de base légale : C.E., *Devay*, 22 juin 1969 : voy. S. THÉNAULT, « L'état d'urgence (1955-2005) – De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *op. cit.*

⁵ Juste avant de lever l'application de l'article 16, le général de Gaulle prend une nouvelle décision de prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 1962, et le 13 juillet 1962, une ordonnance est adoptée qui proroge encore ce régime (voy. *ibid.*).

versitaires et organisations de défense des droits humains) qui ont demandé au juge, au bout de quelques mois d'application de la loi du 3 avril 1955, de constater que les conditions d'application d'un tel régime d'exception n'étaient plus réunies, et donc à le faire cesser, notamment en enjoignant au président de la République d'y mettre fin. Mais comme en 2005⁶, le juge administratif s'y est refusé, arguant de la large marge d'appréciation dont jouit le chef de l'État pour déterminer les conditions d'application de l'état d'urgence, et rendant bien improbable toute perspective d'une sortie juridictionnelle de l'état d'urgence⁷.

Déclenché par décret en conseil des ministres le 14 novembre 2015 à zéro heure, l'état d'urgence aura donc fait l'objet de six lois de prorogation⁸. De

⁶ C.E., réf., arrêt n° 287777, *Allouache*, 9 décembre 2005 : «considérant qu'en raison notamment des conditions dans lesquelles se sont développées les violences urbaines à partir du 27 octobre 2005, de la soudaineté de leur propagation, de l'éventualité de leur recrudescence à l'occasion des rassemblements sur la voie publique lors des fêtes de fin d'année et de l'impératif de prévention inhérent à tout régime de police administrative, il ne saurait être valablement soutenu qu'en décidant de ne pas mettre fin dès à présent à la déclaration de l'état d'urgence, le chef de l'État aurait, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation étendu qui est le sien, pris une décision qui serait entachée d'une illégalité manifeste, alors même que, comme le soulignent les requérants, les circonstances qui ont justifié la déclaration d'urgence, ont sensiblement évolué»; et aussi : C.E., ass., arrêt n° 286834, *Rolin et Boisvert*, 24 mars 2006.

⁷ C.E., réf., arrêt n° 396220, *LDH e.a.*, 16 janvier 2016 : «Considérant qu'il résulte de l'instruction que le péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public qui a conduit, à la suite d'attentats d'une nature et d'une gravité exceptionnelles, à déclarer l'état d'urgence n'a pas disparu; que, même s'ils ont été de moindre ampleur que ceux du 13 novembre, des attentats se sont répétés depuis cette date à l'étranger comme sur le territoire national et que plusieurs tentatives d'attentat visant la France ont été déjouées; que la France est engagée, aux côtés d'autres pays, dans des opérations militaires extérieures de grande envergure qui visent à frapper les bases à partir desquelles les opérations terroristes sont préparées, organisées et financées; que les mesures qui ont été arrêtées, sous le contrôle du juge administratif, à qui il appartient de s'assurer qu'elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent, ont permis d'atteindre des résultats significatifs; que, si leur utilisation est moindre que dans les jours qui ont suivi la déclaration de l'état d'urgence, il résulte tant de l'instruction écrite que des débats au cours de l'audience publique qu'en se fondant, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation étendu qui est le sien, pour s'abstenir de prendre un décret mettant fin à l'état d'urgence, sur ce que leur prolongation, leur renouvellement ou le prononcé d'autres mesures contribuent à prévenir le péril imminent auquel le pays est exposé, sans qu'il soit aujourd'hui possible de distinguer entre les mesures prévues par les articles 6, 8 et 11 de la loi du 3 avril 1955, le Président de la République n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale qui justifierait que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative; que les conclusions subsidiaires des requérants ne peuvent donc être accueillies».

⁸ Lois du 20 novembre 2015, 19 février 2016, 20 mai 2016, 21 juillet 2016, 19 décembre 2016, 11 juillet 2017.

manière notable, plusieurs d'entre elles font bien davantage que simplement proroger l'application de ce régime d'exception. Si les lois de février et mai 2016 se cantonnent à cette fonction de prorogation, il en va bien différemment des lois du 20 novembre 2015 et 21 juillet 2016 qui, pour la première, altère en profondeur le régime mis en place par la loi du 3 avril 1955 et, pour la seconde, crée dans le droit commun nombre de nouveaux outils juridiques de la lutte contre le terrorisme⁹. Plus ponctuellement, les deux autres lois de prorogation de décembre 2016 et juillet 2017 complètent la démarche de prorogation en procédant à divers amendements contenus, mais significatifs, de la loi du 3 avril 1955, destinés notamment à tenir compte de censures prononcées, entre-temps, par le Conseil constitutionnel à la suite de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)¹⁰. Ces six lois de prorogation sont donc très importantes,

⁹ La loi du 20 novembre amende abondamment la loi du 3 avril 1955 qu'elle entend proroger (notons que le fait qu'un texte de prorogation puisse ainsi modifier aussi profondément la teneur d'un texte dont il n'a, par hypothèse, que vocation à étendre l'application dans le temps, pourrait être considéré comme problématique); elle crée ainsi, notamment, de nombreuses mesures complémentaires à l'assignation à résidence: obligations de pointage quotidiennes auprès des services de police, possibilité du bracelet électronique, etc. La loi du 21 juillet 2016, quant à elle, consacre de manière notable de nombreuses nouvelles dispositions dans le Code pénal ou le Code de procédure pénale, et notamment, nombre de dispositions qui avaient été retoquées peu avant au fil de la procédure parlementaire ayant mené à l'adoption de la loi du 3 juin 2016 relative à la criminalité organisée et la lutte contre le terrorisme (à l'instar de: l'exclusion de divers mécanismes de réduction de peine prévues par le Code de procédure pénale en cas d'infractions en lien avec le terrorisme; l'instauration de la vidéosurveillance 24 h/24 de certaines personnes placées en détention provisoire (en fait, de Salah Ben Abdeslam); l'augmentation de la durée de la détention provisoire, y compris pour les mineurs, en cas de poursuites liées à des infractions à caractère terroriste; l'augmentation du quantum de peine pour certaines infractions en lien avec le terrorisme, etc.).

¹⁰ Ainsi, le Conseil constitutionnel avait par exemple jugé, le 9 juin 2017, que les interdictions de séjour prononcées sur le fondement de l'article 5, 3°, de la loi du 3 avril 1955 (cette disposition donnait au préfet le pouvoir «d'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics») étaient inconstitutionnelles. Il juge en effet que: «en prévoyant qu'une interdiction de séjour peut être prononcée à l'encontre de toute personne 'cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics', le législateur a permis le prononcé d'une telle mesure sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public» et que «le législateur n'a soumis cette mesure d'interdiction de séjour, dont le périmètre peut notamment inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne visée, à aucune autre condition et il n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie», de sorte que «le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale» (Cons. const., décision n° 2017-635 QPC, 9 juin 2017). Cependant, jugeant que «l'abrogation immédiate du 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 entraînerait des conséquences manifestement excessives», le Conseil reporte au 15 juillet 2017 la date de cette abrogation pour

car elles font bien plus que simplement proroger, c'est-à-dire prolonger une situation au-delà du terme convenu : elles complètent, modifient, enrichissent le droit de l'urgence et de la lutte contre le terrorisme.

Elles le font, en outre, à une vitesse qui confine à la précipitation, soulevant un certain nombre d'interrogations sur la mesure dans laquelle les procédures spécifiques de l'état de droit (procédure parlementaire, rôle des contre-pouvoirs, etc.) auront été malmenées pendant la période. En effet, chacune de ces six lois de prorogation a été adoptée dans des délais extrêmement resserrés (souvent 48 heures, avec une seule lecture dans chaque assemblée à la suite de l'engagement par le gouvernement de la procédure accélérée). Ainsi, par-delà les aspects liés à la sidération qui, dans l'immédiat post-attentat, frappe les parlementaires comme tout un chacun¹¹, il faut compter avec les effets de neutralisation de l'action et de la délibération parlementaire causés par l'injonction de faire vite : débats raccourcis, droit d'amendement sous pression, formes de collaboration largement inédites entre l'exécutif et les commissions parlementaires¹²... Emblématiques de la pression exercée sont les termes employés par le premier ministre lors des débats relatifs à la première loi de prorogation pour exprimer son souhait qu'il n'y ait pas de saisine du Conseil constitutionnel en amont de la promulgation du texte, et sa qualification marquante de l'hypothèse d'une intervention du juge constitutionnel : «juridisme» (*sic*). C'est donc bien vite, dans l'histoire de la fabrique de l'état d'urgence, que s'installe l'idée qu'il n'y aura pas de saisine *a priori* du Conseil constitutionnel ; elle ne sera pas, par la suite, remise en cause¹³.

←

inconstitutionnalité. C'est ainsi que le législateur, qui justement devait examiner à cette époque la sixième loi de prorogation, a voté de nouvelles dispositions destinées à purger l'article 5, 3°, de toute inconstitutionnalité : tel que modifié par la loi 2017-1154 du 11 juillet 2017, il dispose désormais que le préfet peut «interdire le séjour dans tout ou partie du département à 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» et que «l'arrêté énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique et qui ne peut inclure le domicile de la personne intéressée. Ces mesures tiennent compte de la vie familiale et professionnelle des personnes susceptibles d'être concernées».

¹¹ Sur cet aspect, on peut lire : G. TRUC, *Sidérations – Une sociologie des attentats*, Seuil, Paris, 2016.

¹² On trouvera certains aspects relatifs au fonctionnement des pouvoirs publics et aux équilibres institutionnels, notamment dans le chapitre consacré à la loi du 20 novembre 2015, in O. BEAUD et C. GUÉRIN-BARGUES, *L'état d'urgence – Étude constitutionnelle, historique et critique*, coll. Systèmes, LGDJ, Paris, 2016.

¹³ De sorte que la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, alors même qu'elle préexistait au régime de la V^e République et pourrait, de ce fait, mériter d'être examinée dans sa compatibilité

→

Non seulement l'état d'urgence 2015-2017 aura donc duré longtemps sans que ce fait même ait réellement fait l'objet de débats et discussions très nourris, mais encore chaque prorogation a été justifiée par le gouvernement par le motif que la menace terroriste demeurerait à un niveau élevé, de sorte que les conditions d'application de la loi de 1955 («péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public»¹⁴) demeureraient réunies. Mais il s'est souvent agi là d'une affirmation plus que d'une démonstration. À preuve, la dimension un peu circulaire du processus : présentant un projet de loi de prorogation, le gouvernement fait état de la persistance d'une menace élevée ; examinant le projet de loi en formation administrative¹⁵, le Conseil d'État admet que «sur la base des éléments fournis par le gouvernement», la menace persiste ; débattant du projet dans le cadre de la procédure parlementaire, députés et sénateurs prennent appui sur l'avis du Conseil d'État pour renoncer à exercer directement tout contrôle sur ce point (ils sont nombreux à s'en remettre explicitement à l'appréciation du Conseil d'État)... qui, lui-même s'est appuyé, en fait, sur les éléments apportés par le gouvernement ! L'examen de l'ensemble des opérations de cette fabrique législative de l'état d'urgence fait donc apparaître un gouvernement fort peu entravé ou comptable des décisions prises dans ce cadre¹⁶.

Il suffit pour terminer de brosse ce tableau de conclure par référence au processus de dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme : aussitôt après avoir déclenché l'application du régime de l'état d'urgence, le gouvernement français a notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe qu'il mettait en œuvre l'article 15 de la Convention¹⁷ ; et cette notification fut

←

avec le texte constitutionnel afférent, n'a jamais fait l'objet d'un contrôle global de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61 de la Constitution. Il y a eu, en revanche, pas moins de neuf procédures de QPC, dont six ont, à ce jour (janvier 2018), abouti à des censures (à la brutalité souvent amoindrie, toutefois, par la modulation des effets dans le temps des décisions du Conseil constitutionnel). Sur l'ensemble, voy. V. CHAMPEIL DESPLATS, «L'état d'urgence devant le Conseil constitutionnel, ou de la neutralisation des effets aux effets de légitimation», in S. Hennette Vauchez (dir.), «Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence», rapport de recherche remis par le CREDOF au Défenseur des droits, février 2018.

¹⁴ Art. 1^{er} de la loi du 3 avril 1955.

¹⁵ Art. 39 de la Constitution : «Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées».

¹⁶ En cela, on peut considérer que l'état d'urgence accentue certaines formes de déséquilibre institutionnel propres au régime de la V^e République. Voy. en ce sens I. BOUCOBZA et C. GIRARD, «Paradigme sécuritaire et banalisation de l'état d'urgence», in J.-L. Halpérin, S. Hennette Vauchez et E. Millard (dir.), *L'état d'urgence : de l'exception à la banalisation*, Presses universitaires de Nanterre, 2016, p. 241.

¹⁷ L'article 15 de la Convention autorise les hautes parties contractantes à déroger aux droits garantis (à l'exception des articles 2, 3, 4, §§ 1^{er} et 7) «en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la Nation».

renouvelée à chaque loi de prorogation, de même qu'elle a logiquement pris fin au lendemain de la levée de l'état d'urgence. Mais là encore, ce qui frappe (par-delà le fait que le seul autre des pays européens (du Conseil de l'Europe) pourtant également confrontés à un renouveau de la menace terroriste à avoir semblablement déclaré un régime d'exception et dérogé à la Convention européenne des droits de l'homme est la Turquie), c'est l'absence totale d'arène de débat et discussion autour de cette décision pourtant cruciale au regard du droit européen des droits de l'homme et, au-delà, au regard de la signification des engagements internationaux des États en matière de droits humains.

B. Régime

L'état d'urgence 2015-2017 ne se singularise pas seulement par sa durée ; c'est encore le fait qu'il s'est agi d'un régime fort rigoureux du point de vue des libertés qui doit être souligné. La loi du 3 avril 1955 telle qu'elle existe aujourd'hui (modifiée à de multiples reprises au fil de ces six prorogations parlementaires) est bien plus rigoureuse que le texte initial, pourtant lui-même marqué au double sceau d'une époque où le standard de l'État de droit apparaissait plus fragile qu'aujourd'hui et d'une guerre coloniale dont on sait combien elle est allée de pair avec de nombreuses atteintes et restrictions aux libertés¹⁸.

Cette rigueur est en outre largement imputable au Parlement. Depuis novembre 2015, il est frappant de constater que c'est toujours dans le sens d'une aggravation du régime que la loi a été modifiée et amendée, le Parlement allant même à plusieurs reprises au-delà de ce que les projets de loi gouvernementaux sollicitaient. Le tableau ci-contre cherche à capturer ce double phénomène d'(i) aggravation (ii) univoque du régime juridique de l'état d'urgence dans sa dernière occurrence historique¹⁹. L'aggravation se donne ici à voir par le nombre de mesures qui, initialement absentes du régime de l'état d'urgence, y font leur apparition (dans le tableau, multiplication des « oui » à mesure que le temps s'écoule et que les lois de prorogation se succèdent) ; son caractère univoque (toujours dans le même sens) s'illustre ici par le fait qu'il n'y a pas, à l'inverse, de retour en arrière, de mesure sur laquelle on revient ou qu'on abandonne.

¹⁸ A. HEYMAN DOAT, *Les libertés publiques et la guerre d'Algérie*, LGDJ, Paris, 1972 ; voy. aussi de la même auteure, « Droit et guerre d'Algérie », *Droits – Revue française de théorie juridique*, 2006, n° 43, p. 256.

¹⁹ Ne figurent pas dans le tableau les deuxième et troisième lois de prorogation qui, précisément, ne font que proroger le texte de la loi du 3 avril 1955 sans y apporter aucune modification.

	Loi de 1955	Projets du gouvernement	Loi du 20 novembre 2015	Loi du 21 juillet 2016	Loi du 19 décembre 2016	Loi du 11 juillet 2017
Durée	Fixée par loi, non prorogable	3 mois	3 mois	6 mois	7 mois	4 mois (env.)
Assignment à résidence (AR)	Oui	Oui (conditions assouplies)	Oui (acceptation de l'assouplissement des conditions)	Oui (maintenu)	Oui, et création de l'AR d'ultralongue durée (au-delà d'un an)	Oui (maintenu)
AR + astreinte	Non	8h/jour	12h/jour	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)
AR + bracelet	Non	Non	Oui	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)
AR + interdiction contact	Non	Oui, mais seulement durant l'AR	Oui au-delà de l'AR	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)
Perquisition	Oui	Oui (+ perquisition par ricochet juillet 2016)	Oui + interruption services en ligne	Oui + fermeture lieux de culte + interdiction cortèges voie publique	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)
Perquisition + saisie	Non	Oui	Oui	Oui (nouveau régime suite QPC)	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)
Perquisition + rétention	Non	Non	Non	Oui	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)
Dissolutions	Non	Oui	Oui	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)
Contrôles identité et fouilles	Non	Non	Non	Oui	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)
Interdictions de séjour	Oui	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)	Oui (maintenu)	Nouvelle rédaction à la suite de la censure du Conseil constitutionnel

II. Le marquage durable du droit français

Du fait de sa durée et de sa vigueur, l'état d'urgence 2015-2017 laissera des traces certaines dans le droit français. Certaines sont mécaniques : au strict plan quantitatif, on comprend qu'un régime en vigueur pendant près de deux ans et réellement mobilisé par les autorités administratives laisse plus de traces que des applications plus éphémères. D'autres sont d'ordre plus qualitatif et peuvent être rattachées au contexte juridico-politique dans lequel l'état d'urgence 2015-2017 a trouvé à s'inscrire. Déclenché au beau milieu d'un quinquennat qui aura vu se succéder à un rythme soutenu un grand nombre de textes relatifs à la lutte contre le terrorisme, l'état d'urgence a été massivement utilisé par les autorités administratives, enrôlées à cette occasion dans le paradigme désormais très prégnant de la lutte contre les atteintes à la sécurité publique. En cela, son intensité comme son ancrage dans la durée auront participé d'un déplacement du curseur de l'action administrative dont on pressent qu'il ne sera pas défait ou remis en cause aisément (A). D'autres traces sont plus indirectes, mais tout aussi fortes. De ce point de vue, l'adoption de la loi du 30 octobre 2017 relative à la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) est de première importance. Elle fait entrer dans le droit commun des dispositifs et des procédures qui, jusque-là, n'avaient existé que dans le cadre de la loi du 3 avril 1955 et donc, de l'état d'urgence. En ce sens, l'état d'urgence aujourd'hui normalisé dans certains de ses aspects les plus saillants va continuer de produire durablement des effets dans l'ordre juridique français (B).

A. *Des déplacements de curseur difficilement enrayables*

On peut craindre que les deux années qui viennent de s'écouler auront permis des déplacements de curseur, du point de vue du fonctionnement de l'appareil d'État français, difficilement réversibles ; et c'est bien sûr l'action administrative qui aura été la plus affectée de ce point de vue, car c'est bien par un accroissement des pouvoirs de l'autorité *administrative* que le régime de l'état d'urgence se traduit. C'est en effet à titre principal au ministre de l'Intérieur et/ou au représentant de l'État dans le département (le préfet) que la loi du 3 avril 1955 confère la possibilité de restreindre la liberté de circulation des personnes (y compris les « interdictions de paraître », forme individuelle de l'interdiction de manifester) (art. 5), de dissoudre des associations (art. 6-1), d'ordonner la fermeture de salles de spectacles, lieux de culte, etc. (art. 8), d'assigner des personnes à résidence (art. 6), d'ordonner des perquisitions administratives (art. 11), etc.

Renvoyant à la problématique de la transparence et du contrôle démocratique en période d'état d'urgence, un problème d'identification et de quantifica-

tion exactes du nombre de mesures effectivement prises sur le fondement de ce texte perdure. Certes, l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955 prévoit aujourd'hui que « l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi ». Et de fait, l'état d'urgence 2015-2017 s'est accompagné de la mise sur pied d'authentiques instances et procédures de contrôle parlementaire qui n'existaient pas auparavant²⁰. Reste que les bilans et décomptes sont parfois incomplets ou contradictoires. Ils permettent néanmoins d'estimer à environ 10 000 le nombre de mesures administratives fondées, sur la période, sur la loi du 3 avril 1955. Il s'agit donc d'un *corpus* important d'actes administratifs, d'un pan non négligeable de ce qu'a été l'action de nombre d'autorités administratives sur la période²¹.

Par-delà son seul volume, cette action administrative présente des caractéristiques notables. En particulier, il s'agit là d'un *corpus* de décisions administratives marqué par sa forte dépendance à la logique du renseignement. Le rôle crucial des notes blanches (mémos non datés et non signés établis par les services de renseignement) dans la motivation des actes administratifs pris dans le cadre de l'état d'urgence est tout à fait notable²² : bien qu'il soit impossible de connaître les actes administratifs eux-mêmes, et donc impossible de calculer le pourcentage de ces actes qui serait fondé sur les informations apportées par les services de renseignement, on peut établir que parmi celles de ces mesures prises sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 qui ont fait l'objet d'un recours contentieux, une quantité très importante repose sur de telles informations²³.

Et il faut encore compter avec les dévoiements de l'état d'urgence, c'est-à-dire la multiplicité de situations dans lesquelles, sous l'empire de l'état d'urgence, les autorités administratives ont pu souhaiter recourir aux pouvoirs exceptionnels que leur confère la loi du 3 avril 1955, y compris sans stricte nécessité, soit que cela leur ait semblé asseoir l'autorité et/ou la légitimité de leur action, soit qu'elles aient simplement manifesté là la justesse de l'aphorisme de Montes-

²⁰ Pour plus d'informations sur les travaux des commissions parlementaires de contrôle de l'état d'urgence : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence>.

²¹ Surtout, en réalité, dans certaines zones ; en effet, la distribution géographique des mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence est très inégale selon les régions.

²² J.-Ph. FOEGLÉ et N. KLAUSSER, « La zone grise des notes blanches », *Délibérée*, 2017, n° 2, p. 104.

²³ S. HENNETTE VAUCHEZ, M. KALOGIROU, N. KLAUSSER, C. ROULHAC, S. SLAMA et V. SOUTY, « L'état d'urgence au prisme contentieux : analyse de corpus », in S. Hennette Vauchez (dir.), « Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence », *op. cit.*

quieu (« Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser »²⁴). Les exemples sont légion, depuis un certain nombre d'interdictions (collectives ou individuelles) de manifestation aux multiples arrêtés ayant accompagné le démantèlement de la « jungle » de Calais en passant par les arrêtés visant à interdire les activités en lien avec le mouvement parisien « Nuit Debout »... autant d'usages de l'état d'urgence permis, en quelque sorte, par le raisonnement jurisprudentiel déployé par le Conseil d'État en décembre 2015, au terme duquel l'autorité administrative peut prendre sur le fondement de la loi de 1955 des mesures poursuivant un objectif sans lien avec les raisons pour lesquelles l'état d'urgence a été mis en vigueur²⁵. Certes, ces usages ne sauraient, spécifiquement, être lus comme produisant des effets pérennes ; ces arrêtés et mesures ont une durée de vie limitée par définition et l'ensemble de mesures prises sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 a aujourd'hui cessé de produire des effets²⁶. Il n'en reste pas moins que cet ancrage dans la durée d'un régime aussi rigoureux que l'état d'urgence a certainement contribué à diffuser, au sein de l'appareil administratif, une logique de l'urgence.

Un tel processus de diffusion par capillarité se donne encore à voir sur un certain nombre de terrains où l'on constate que des évolutions juridiques signi-

²⁴ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, XI, 4.

²⁵ C.E., sect., arrêt n° 395009, 11 décembre 2015 : « 14. Considérant que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, modifié par la loi du 20 novembre 2015, permet au ministre de l'Intérieur, dans les zones territoriales où l'état d'urgence reçoit application, déterminées par le décret mentionné à l'article 2 de la loi, de prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe et selon les modalités qu'il retient parmi les sujétions susceptibles d'être prescrites en vertu de l'article 6, de « toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2 » ; que ces dispositions, de par leur lettre même, n'établissent pas de lien entre la nature du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier une mesure d'assignation à résidence ; que, par suite, elles ne font pas obstacle à ce que le ministre de l'intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, puisse décider l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics ».

²⁶ Notons simplement que certaines des personnes encore assignées à résidence le 30 octobre 2017, à la veille de l'expiration de l'état d'urgence, ont fait l'objet dès le 1^{er} ou le 2 novembre de MICAS (mesures individuelles de contrôle administratif et de sécurité) fondées sur le nouveau cadre législatif offert par la loi SILT. La loi SILT n'ayant, pas davantage que la loi du 3 avril 1955, été soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, certaines de ces mesures ont aussitôt fait l'objet de QPC. Voy. la décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018.

ficatives ont pu avoir lieu à la faveur de l'état d'urgence, et être par la suite détachées de ces circonstances, et pérennisées dans le droit commun. La question du port d'armes par les forces de sécurité constitue un bon exemple. Quelques jours après le déclenchement de l'état d'urgence, une note de la direction générale de la police nationale autorise à titre exceptionnel, pendant la durée de l'état d'urgence, les policiers à porter leur arme hors service, sous la triple condition d'avoir toujours un brassard sur soi pour indiquer l'appartenance à la police nationale, d'avoir fait au moins un tir d'entraînement au cours de l'année écoulée et de déclarer la conservation de l'arme²⁷. Peu de temps après, en janvier 2016, un arrêté du ministre de l'Intérieur anoblit cette autorisation ; si, de manière notable, il ne reprend pas les conditions posées par la circulaire du directeur de la police, il maintient le caractère exceptionnel de cette autorisation aux seules circonstances de l'état d'urgence²⁸. Mais le 25 juillet 2016 (quelques jours après le vote de la quatrième loi de prorogation et quelques semaines après le meurtre de policiers à Magnanville), un nouvel arrêté ministériel étend cette extension du port d'armes hors service, en en faisant une possibilité pérenne, désormais détachée de l'état d'urgence²⁹. C'est donc bien l'état d'urgence qui a initialement ici justifié une évolution significative de notre droit (à savoir le port d'armes hors service par les forces de police), évolution à la fois discrète et soustraite à toute délibération authentique, raisons pour lesquelles on peut parler de diffusion par capillarité.

Si une telle hypothèse est, *stricto sensu*, difficile à démontrer globalement (au-delà de tel ou tel exemple comparable à ceux qui précèdent), il n'en reste pas moins qu'elle fait écho à nombre d'analyses qui, dans le champ plus vaste de la sécurité publique, soulignent une transformation tendancielle de l'action publique, renforcée par l'adoption, le 30 octobre 2017, de la loi SILT.

B. *L'état d'urgence permanent ? Les dispositifs pérennisés par la loi*

La France dispose aujourd'hui d'un vaste et dense arsenal législatif et juridique de lutte contre le terrorisme. Depuis que la loi du 9 septembre 1986 a créé, en matière de terrorisme, la cour d'assises spécialement composée, ce geste inaugural d'une spécificité (ou dérogation) *procédurale* en matière de terrorisme a été étendu : c'est aujourd'hui largement au plan *substantiel* que le droit de la lutte antiterroriste est dérogoire. Ainsi, tandis qu'initialement

²⁷ Note DGPN, 18 novembre 2015, DGPN Cab-15-5SSS-D.

²⁸ Arrêté du 4 janvier 2016, NOR : INTC1530861A.

²⁹ Arrêté du 25 juillet 2016, NOR : INTC1619728A.

le terrorisme était une circonstance aggravante, il renvoie désormais à des infractions autonomes. En outre, et parallèlement, une autre mutation s'est vite donnée à voir à la faveur de cette consolidation d'un nouveau paradigme en matière de sécurité : tandis que, classiquement, le droit pénal moderne se définit comme répressif, il entreprend de saisir, via la législation antiterroriste, des intentions ou anticipations d'actes, il cherche à intervenir en amont de la commission de l'infraction. On comprend la logique de cette évolution : elle tient aux nouvelles fonctions assignées au droit pénal – et ici, au droit pénal de l'antiterrorisme –, à savoir : prévenir ou éviter les actions terroristes³⁰. À telle enseigne que, pour de nombreux spécialistes, la lutte contre le terrorisme (voire, de manière plus globale, les dispositifs juridiques de protection de la sécurité publique) est aujourd'hui le lieu d'une remise en cause de distinctions anciennes qui organisent largement le droit français, tant au fond (distinction droit pénal répressif/droit administratif préventif ; distinction police administrative/police judiciaire) qu'en procédure (distinction juridictions judiciaires/juridictions administratives). En d'autres termes, on assisterait aujourd'hui à des formes inédites d'hybridation entre droit administratif et droit pénal. Alors que le premier, traditionnellement préventif, se verrait adjoindre un pan répressif, le second poursuivrait quant à lui des buts de plus en plus préventifs, à rebours de sa vocation et définition classique. Emblématique de ce point de vue est aujourd'hui le Code de la sécurité intérieure³¹, qui vise à titre principal la prévention du terrorisme ou de la criminalité organisée : alors même qu'il fournit le cadre de nombre d'actes relevant de la police administrative, on observe que nombre d'entre eux sont en fait identiques à des actes qui relevaient traditionnellement de la police judiciaire. Bien souvent d'ailleurs, ce brouillage des frontières entre droit administratif et droit pénal se donne à voir par le fait qu'une personne identifiée comme susceptible d'être en lien avec une menace terroriste peut faire l'objet soit de mesures de police administrative, soit de

³⁰ J. ALIX, « La lutte contre le terrorisme entre prévention pénale et prévention administrative », in M. Toullier (dir.), *Le Code de la sécurité intérieure : artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, coll. Le sens du droit, Dalloz, Paris, 2017, notamment p. 149 : « aujourd'hui, le terrorisme dans le Code pénal englobe tous les actes périphériques au terrorisme ». Et l'auteur d'énumérer les dispositions du Code pénal français incriminant le financement du terrorisme, le fait de ne pouvoir justifier de ses ressources, la reproduction de données faisant l'apologie du terrorisme, le délit de blanchiment ou délit d'initiés en lien avec une entreprise terroriste, etc. Sur cette problématique, voy. aussi O. CAHN et J. ALIX (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme*, Dalloz, Paris, 2017.

³¹ M. TOULLIER (dir.), *Le Code de la sécurité intérieure : artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, op. cit.

mesures de police judiciaire³². Ou encore, par le fait que, tandis que le droit pénal se fait préventif en saisissant l'anticipation ou la préparation (et non plus seulement la commission) d'actes criminels³³, certaines mesures relevant de la police administrative ont clairement acquis un tour répressif (on songe, par exemple, aux mesures de dissolution de groupements et associations sur le fondement des articles L.212-1 et L.212-2 du Code de la sécurité intérieure).

Ce processus d'hybridation demeure assez largement ambivalent, imprécis et ambigu. En particulier, s'il commence à être décrit et analysé comme tel par les spécialistes³⁴, il ne se traduit guère dans certaines des catégories et raisonnements juridiques qui continuent à se déployer. La chose mérite d'être soulignée dès lors que le fait pour nombre d'acteurs juridiques de persister à employer les catégories d'analyse traditionnelles (distinction police administrative/police judiciaire; juge administratif/juge judiciaire...) pour saisir des modalités nouvelles de l'action publique en matière de sécurité publique est de nature à dégrader ou abaisser les garanties et protections. La jurisprudence déployée, précisément pendant l'état d'urgence, par le Conseil constitutionnel, en constitue un exemple parlant. On en prendra ici un exemple: la décision rendue le 22 décembre 2015 au sujet des assignations à résidence³⁵. Pour mémoire, celles-ci sont des atteintes ou limitations notables à la liberté individuelle: typiquement, sous l'empire de l'état d'urgence, l'assignation astreint la personne à demeurer à son domicile pendant dix à douze heures (généralement la nuit, de 20 h à 8 h) et s'accompagne d'obligations de pointage dans un commissariat de police pouvant aller jusqu'à trois fois par jour. Or, sans s'interroger sur ses effets au regard de la liberté de circulation, de la vie familiale ou professionnelle, ou encore du droit au respect de la vie privée, le Conseil prend appui sur la finalité de la mesure (préventive) pour y voir une mesure de police administrative: «l'assignation à résidence [...] est une mesure qui relève de la seule police administrative et qui ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et prévenir les infractions». En conséquence, les dispositions qui en prévoient le régime «ne comportent pas de privation de la

³² Sur ce point, et les enjeux associés, voy. N. KLAUSSER, «L'état d'urgence préféré au droit commun: quel usage pour quelles conséquences?», in S. Hennette Vauchez (dir.), «Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence», *op. cit.*

³³ P. LE MONNIER DE GOUVILLE, «De la répression à la prévention – Réflexion sur la politique criminelle antiterroriste», *Les cahiers de la justice*, 2017, n° 2, p. 209. Voy. aussi J. ALIX, «Réprimer la participation au terrorisme», *Rev. sc. crim.*, 2014, p. 849; P. BEAUVAIS, «La nouvelle surveillance pénale», in *Humanisme et justice*, Dalloz, Paris 2016, p. 259.

³⁴ Voy. notamment: J. ALIX et O. CAHN (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme – Implications juridiques*, Dalloz, Paris, 2017.

³⁵ Cons. const., décision n° 2015-527 QPC, 22 décembre 2015.

liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution». On mesure bien ici l'enjeu : le cadre ancien « police administrative – mesure préventive – compétence du juge administratif » est appliqué sans égard particulier à la radicalité de ladite mesure de police administrative³⁶, qui aurait tout aussi bien pu être lue comme emportant une privation de liberté relevant de la compétence du juge judiciaire³⁷. En cela, l'état d'urgence peut bien être lu comme l'autre nom de l'abaissement des garanties offertes à celles et ceux qui en font l'objet³⁸.

En toute hypothèse, l'adoption récente de la loi SILT ne fait que renforcer ces hypothèses et analyses relatives aux tendances qui se dessinent dans l'évolution des lois et politiques de sécurité publique. En tant qu'elle consacre de nouveaux pouvoirs des autorités administratives « aux seules fins de la lutte contre le terrorisme »³⁹, la loi du 30 octobre 2016 entérine et explicite cette « administrativisation » de l'antiterrorisme.

³⁶ La critique est ici d'autant plus aisée que le Conseil constitutionnel ne justifie aucunement un autre moment clef de son raisonnement : « Considérant, en second lieu, que, dans le cadre d'une assignation à résidence prononcée par le ministre de l'intérieur, la personne « peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures » ; que la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, dès lors soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution » : Cons. const., décision n° 2015-527 QPC, 22 décembre 2015, cons. 6.

³⁷ De manière plus générale, sur le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur la législation antiterroriste, et sur la manière dont la distinction jurisprudentielle entre mesures restrictives et mesures privatives de liberté (seules les secondes entraînant l'application de la réserve de compétence du juge judiciaire de l'article 66 de la Constitution), voy. K. ROUDIER, *Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste – Étude comparée des expériences espagnole, française et italienne*, LGDJ, Paris, 2012, et « Le Conseil constitutionnel face à l'avènement d'une politique sécuritaire », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2016, n° 51, pp. 37 à 50.

³⁸ En ce sens : I. BOUCOZZA, « Quel juge pour l'état d'urgence », in S. Hennette Vauchez (dir.), « Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence », *op. cit.*

³⁹ Périmètres de protection, MICAS, visites et saisies, fermetures de lieux de culte constituent les mesures phares du nouveau texte, et aussi celles qui sont la traduction directe ou partielle de mesures n'existant autrefois que sous l'empire de la législation relative à l'état d'urgence ; mais il faut encore signaler dans la loi SILT quelques mesures périphériques, qui poursuivent un but bien plus large, à l'instar des contrôles d'identité dans les zones frontalières (gares, aéroports, etc.) qui sont destinés à lutter contre la criminalité transfrontalière...

Conclusion

L'état d'urgence 2015-2017, on le voit, laissera donc une empreinte forte dans le droit français. Du fait de sa pérennisation via la normalisation de certaines de ses mesures phares dans le droit commun, c'est même au futur que s'écrira désormais une partie de son histoire. Il faudrait encore compter – mais des considérations de volume ont empêché de traiter ici ce point – avec tout l'aspect non pas législatif et conceptuel, mais encore contentieux, de l'état d'urgence. Du fait de la nature administrative de la plupart des mesures permises par la mise en œuvre de ce régime d'exception, le juge administratif s'est retrouvé en première ligne du contrôle de l'état d'urgence. Or sur ce plan-là, il y a beaucoup à dire à la fois du point de vue des standards de contrôle (un réel contrôle de proportionnalité des mesures est-il exercé?) que du point de vue des difficultés structurelles auxquelles il se confronte (notamment : le juge administratif a-t-il des standards déterminés d'acceptabilité et/ou de réfutabilité des éléments rapportés par les « notes blanches » des services de renseignement sur lesquelles sont fondées un très grand nombre des mesures prises au titre de l'urgence?)⁴⁰.

Des analyses et mises en perspective commencent à voir le jour, et elles dessinent un bilan contrasté. Il faut donc poursuivre l'analyse (historique, politique, juridique, sociologique) de l'état d'urgence et, au-delà, des politiques de sécurité, pour se hisser à la hauteur de la recommandation faite, voici quarante ans déjà, par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Klass c. Allemagne* : saisie d'un recours interrogeant la conventionnalité d'une loi de surveillance, elle se disait « consciente du danger, inhérent à pareille loi, de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre », pour affirmer que les États « ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée »⁴¹.

⁴⁰ L'équipe du CREDOF a précisément analysé un corpus quasi exhaustif de 770 jugements et arrêts rendus par la juridiction administrative dans le cadre de recours formés contre des mesures prises sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 entre novembre 2015 et janvier 2017. Des premières analyses sont parues in S. HENNETTE VAUCHEZ et S. SLAMA, « Harry Potter au Palais-Royal : la lutte contre le terrorisme comme cape d'invisibilité de l'état d'urgence et la transformation de l'office du juge administratif », *Les cahiers de la Justice*, 2017, n° 2, p. 281 ; et les résultats globaux in S. HENNETTE VAUCHEZ, M. KALOGIROU, N. KLAUSSER, C. ROULHAC, S. SLAMA et V. SOUTY, « L'état d'urgence au prisme contentieux : analyse de *corpus* », in S. Hennette Vauchez (dir.), « Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence », *op. cit.*

⁴¹ Cour eur. dr. h., arrêt *Klass c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 49.