
CONSEIL D'ÉTAT

Assemblée générale

Séance du lundi 26 juin 2017

Section de l'intérieur

N° 03041955/06

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

1. Le Conseil d'État a été saisi le 17 juin 2017 d'un projet de loi prorogeant jusqu'au 1^{er} novembre 2017 l'état d'urgence déclaré par les décrets n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 et n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 et prorogé à cinq reprises par les lois n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, n° 2016-162 du 19 février 2016, n° 2016-629 du 20 mai 2016 et n° 2016-987 du 21 juillet 2016 et n° 2016-1767 du 19 décembre 2016, cette dernière prorogation s'achevant le 15 juillet 2017.

2. Sur la base des informations fournies par le Gouvernement, le Conseil d'État constate :

- que la menace terroriste demeure à un niveau très élevé en Europe et particulièrement en France, qu'elle résulte de la venue d'individus en provenance de zones de combat en Syrie, profitant de filières de migration et de nombreux déplacements dans l'espace européen, alors que l'évolution actuelle et prévisible de la situation militaire dans ces zones favorise les retours en Europe, ou qu'elle tienne aux individus résidant en France et adhérant aux objectifs de l'organisation terroriste qui a revendiqué des attentats commis sur le sol français et dans d'autres pays européens ;

- que sur la période récente, les attentats du 19 décembre 2016 au marché de Noël à Berlin, du 22 mars 2017 à Londres et du 3 avril 2017 dans le métro de Saint-Petersbourg, du 20 avril 2017 sur les Champs-Élysées, du 22 mai 2017 à Manchester ou du 26 mai 2017 à Mina en Egypte attestent la réalité et la persistance de cette menace ;

- et que plusieurs tentatives d'attentats ont été déjouées depuis le dernier renouvellement de l'état d'urgence, grâce notamment à l'arrestation à Montpellier en février 2017 de deux hommes et une femme ou encore, à Stockholm, le 7 avril 2017.

Il relève également la coïncidence entre l'intensité de cette menace terroriste et la période de la campagne pour les élections sénatoriales qui est particulièrement importante dans la vie démocratique de la Nation.

Le Conseil d'État estime que la conjonction de la menace terroriste persistante d'intensité élevée rappelée ci-dessus et des campagnes électorales sénatoriales, caractérise « un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » au sens de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955.

3. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat relève :

d'une part que les mesures législatives propres à l'état d'urgence sont entourées des garanties supplémentaires apportées par la loi du 19 décembre 2016 posant le principe de la limitation des assignations à résidence à une durée de 12 mois et ce, malgré la censure, par le Conseil constitutionnel, du dispositif d'autorisation préalable à la prolongation administrative dérogatoire des mesures d'assignation au-delà de 12 mois (Conseil constitutionnel, n° 2016-624 QPC 16 mars 2017)

- et, d'autre part, leur application fait l'objet d'un contrôle approfondi par le juge administratif, qui s'assure que chacune des décisions prises, dont l'auteur doit préciser les motifs, est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit, alors même que, par ailleurs, le Conseil d'Etat admet de telles prolongations au-delà d'un an sur la base d'éléments seulement « en partie » nouveaux (Conseil d'Etat, 27 avril 2017, n°409677),

Dans ces circonstances, et en dépit du fait que dix-huit mois se sont écoulés depuis le déclenchement de l'état d'urgence, le Conseil d'Etat est d'avis que le maintien évidemment et nécessairement temporaire des mesures législatives propres à l'état d'urgence opère une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés reconnus par la Constitution à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Il se trouve justifié par les exigences de la situation présente, dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à laquelle la France continue d'être soumise, dans les conditions particulières de l'article 15.

4. Le Conseil d'Etat relève également la coïncidence entre l'intensité de cette menace terroriste et l'organisation en France de nombreuses manifestations sportives, culturelles et familiales ou à destination de la jeunesse :

- le Tour de France cycliste organisé du 1^{er} au 23 juillet 2017, qui attire chaque année un grand nombre de spectateurs le long du parcours et dans les 21 sites et villes d'étape ;
- les nombreux festivals estivaux et fêtes locales, dont : un [concert de Michel Sardou](#) à Montélimar le 5 juillet 2017 (stade Troupenas), le [11^{ème} rassemblement des voitures anciennes de Casteljaloux](#) le 23 juillet 2017, [la fête de la flamiche et du maroilles](#) le 13 août 2017 (commune de Maroilles), un [concert de Black M](#) à Cournon d'Auvergne le 14 octobre 2017, un concert des [Rolling Stones à U-Arena](#) (Nanterre) en octobre 2017, un [concert de Marilyn Manson](#) à Bercy en novembre 2017, mais aussi la [Braderie de Lille](#) (le premier week-end de septembre 2017) ainsi que la [fête de l'Humanité](#) qui réunit de nombreux participants susceptibles d'alimenter la contestation sociale ;

5. En particulier le Conseil d'État estime :

- que le ressort géographique déterminé par les décrets des 14 et 18 novembre 2015 reste proportionné aux circonstances ; qu'en particulier, les tensions sociales récentes ayant récemment trouvé à s'exprimer en Guyane, peuvent en effet rendre « indispensable » l'application de l'état d'urgence, comme l'a indiqué le président de la République au cours de la campagne électorale ; qu'en toute hypothèse, la perspective de tensions sociales renouvelées par l'actionnement probable de l'article 38 de la Constitution pour réformer, par voie d'ordonnances, le Code du travail, et eu égard au fait que de nombreux mouvements sociaux ont d'ores et déjà causé des troubles, en 2016, lors de l'adoption de la loi dite El Khomri, compte également parmi les justifications d'une nouvelle prolongation

- que la durée de la prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 1er novembre 2017, telle qu'elle est proposée par le Gouvernement, n'apparaît pas inappropriée au regard des motifs la justifiant ; en particulier, et nonobstant les dispositions renforçant les moyens administratifs et judiciaires de la lutte contre le terrorisme notamment contenues dans les lois n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs et n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, et la loi n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, la loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

Le Conseil d'État estime en conséquence qu'est dans son principe nécessaire, adaptée et proportionnée et, par suite, justifiée l'application des mesures propres à l'état d'urgence prévues par la loi du 3 avril 1955 mentionnée ci-dessus, telles qu'elles ont été proposées par le Gouvernement, dans le ressort géographique déterminé par les décrets des 14 et 18 novembre 2015

6. Par ailleurs, et enfin, le Conseil d'État, comme il l'avait déjà clairement et fermement souligné dans ses avis du 2 février, du 28 avril, et du 18 juillet et 12 décembre 2016 sur les projets de loi autorisant une deuxième, une troisième, une quatrième et une cinquième fois la prorogation de l'état d'urgence, rappelle que les renouvellements de l'état d'urgence ne sauraient se succéder indéfiniment et que l'état d'urgence doit impérativement demeurer temporaire. Les menaces durables ou permanentes doivent être traitées, dans le cadre de l'État de droit, par les instruments permanents de la lutte contre le terrorisme, tels ceux issus des lois adoptées ces deux dernières années dans ce domaine ainsi que ceux, le cas échéant, du projet de loi sur un nouveau renforcement de la lutte antiterroriste qui sera prochainement soumis par le Gouvernement au Parlement.

Ce texte, qui installera durablement dans le droit commun nombre des mesures provisoires aujourd'hui permises dans le seul cadre de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, et notamment les mesures de sécurisation des grands événements culturels, récréatifs et sportifs, permettra également la généralisation du dispositif des zones de protection et de sécurité, ainsi que le prononcé par le préfet d'interdictions individuelles de séjour pouvant restreindre la liberté de manifestation. Il pourra également valablement créer une incrimination nouvelle, permettant la sanction du fait pour les personnes assignées à résidence depuis plus de 12 mois de n'avoir manifesté aucune volonté de rompre leurs liens avec l'islamisme radical ou, plus largement, les facteurs de menace pour l'ordre et la sécurité publics. De même, le texte permettra d'étendre, sur autorisation préfectorale, la pratique des contrôles d'identité généralisés, des inspections visuelles et fouilles des bagages et de visite des véhicules dans le respect des garanties apportées par la Constitution et du contrôle exercé par le juge administratif. Ainsi, l'état d'urgence aura intégré presque entièrement le droit commun et pourra, sans risque pour l'ordre et la sécurité publics, être levé à l'issue de cette nouvelle période de prorogation, conformément aux recommandations répétées du Conseil d'État.