

Le président de la République et le Premier ministre ont fait part de leur volonté de prolonger l'état d'urgence jusqu'aux élections de 2017. Nous avons demandé à la présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) de bien vouloir expliciter les raisons pour lesquelles la CNCDH est opposée à une telle décision.

# La prolongation de l'état d'urgence est-elle justifiée ?

Un entretien avec **Christine Lazerges**

**Christine Lazerges**, professeur émérite de droit privé à l'Université Panthéon-Sorbonne, préside depuis 2012 la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH).

## ÉTAT D'URGENCE ET ÉTAT DE DROIT

**Diasporiques** : Pouvez-vous commencer par nous éclairer sur les aspects juridiques de ce que l'on appelle l'état d'urgence ?

**Christine Lazerges** : « L'état d'urgence » est un état d'exception résultant d'une loi de 1955, loi qui a été votée au moment de la guerre d'Algérie. La grande question est de savoir si l'état d'urgence est compatible avec l'État de droit. Première réponse : étant donné que l'état d'urgence résulte d'une loi, qu'il s'agit d'un état d'exception prévu et voté par le Parlement, on ne peut pas dire que son existence en soi nous fasse sortir de l'État de droit. Cependant les mesures qu'autorise l'état d'urgence – que ce soient les perquisitions, les assignations à résidence, les fermetures d'établissements religieux, les interdictions diverses et variées y compris celle de sortir du territoire

français, etc. – constituent, elles, des régressions de l'État de droit puisque le fonds de valeurs sur les libertés et droits fondamentaux qui signent l'État de droit en France est ainsi en partie remis en question.

« L'État de droit » repose sur l'existence d'un État démocratique, qui respecte la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et, plus encore, qui s'inscrit dans le socle de libertés et de droits fondamentaux de la Déclaration des droits de l'Homme, de la Déclaration universelle de 1948 et de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le fait de disposer d'une Constitution n'est pas en soi générateur d'un tel État de droit.

**D** : ... comme en témoigne la Constitution de feu l'Union soviétique...

**C.L.** : ... absolument ! Or ce qui est particulièrement inquiétant, dans

la situation actuelle, est que le président de la République ait écrit au Secrétaire général du Conseil de l'Europe pour lui dire que la France choisissait de bénéficier de l'article 15 de la Convention qui autorise un pays en état de guerre ou d'urgence à déroger aux obligations issues de ladite convention (à l'exception bien sûr des droits « indérogeables », comme le droit à la vie et le droit à ne pas subir un traitement inhumain ou dégradant). Nous sommes le seul pays européen à avoir fait cette demande alors que nous ne sommes évidemment pas le seul à avoir subi des attentats à visée terroriste ! C'est là, je le souligne au passage, un très mauvais exemple donné à M. Erdogan, qui, lorsqu'il a lancé les purges que l'on sait, n'a pas hésité à dire qu'il ne voyait pas pourquoi on critiquerait l'état d'urgence en Turquie alors que la France venait de le voter. Mais nous sommes quand même bien sûr à mille lieues de ce que fait subir le président de la Turquie à son pays !

Ce qui nous gêne beaucoup, à la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, c'est le fait qu'il n'y ait pas de contrôle *a priori* par un juge (judiciaire ou administratif) des mesures d'état d'urgence. Une perquisition, cela s'opère, dans ce cadre, par décision d'un préfet sur « note blanche » ou d'un service de police, ni datée ni nécessairement signée – et elle peut ne résulter que de simples soupçons ! Aujourd'hui on a ainsi effectué de l'ordre de 5 000 perquisitions. Elles ont donné lieu, pour celles qui ont abouti à des résultats, à des poursuites pour de petites infractions de droit commun ; moins de dix d'entre elles étaient en lien plus ou moins lointain avec des faits de terrorisme.

## **Conclusion de l'avis de la CNCDH sur le suivi de l'état d'urgence (Assemblée générale du 18 février 2016)**

La CNCDH rappelle avec force qu'un état d'exception, qui doit demeurer provisoire, ne saurait devenir permanent : il a pour seul et unique objectif un retour rapide à la normalité. À cet égard, la prorogation de l'état d'urgence votée par le Parlement interroge sur les finalités réelles d'une telle mesure. Comment, en effet, justifier sa persistance alors qu'elle ne devrait s'appliquer qu'en considération d'un « péril imminent » ? [...] La CNCDH ne peut que s'alarmer de ce qui serait une réelle dégradation de l'État de droit.

### **DES CONTRÔLES INEFFICIENTS**

**D** : Il n'existe donc aucun contrôle de ces procédures de perquisition ?

**C.L.** : Si, mais il s'agit de contrôles *a posteriori* ou plus exactement pour les perquisitions de recours uniquement en réparation pour les dégradations opérées au cours des perquisitions. Et l'on comprend aisément qu'un contrôle de cette nature ne saurait compenser les traumatismes qui sont liés à l'opération de perquisition elle-même. Les familles, stigmatisées, songent le plus souvent à déménager et elles sont suffisamment perturbées pour ne demander qu'assez rarement réparation des dégâts provoqués par ladite opération.

**D** : Pourquoi l'État ne prend-il pas la responsabilité d'engager lui-même une indemnisation ?

**C.L.** : Les préfets ont la possibilité d'indemniser les personnes en faisant la demande, mais ils n'indemnisent de cette façon...

**D** : ... à l'amiable en quelque sorte ?



**Christine Lazerges :**  
« L'état d'urgence a des effets gravissimes sur la cohésion sociale, il contribue à la stigmatisation de toute une partie de la population. »

**C.L. :** ... oui, à l'amiable, que si l'on n'a strictement rien trouvé au cours de la perquisition ! Il y a quelques recours en responsabilité de l'État, qui sont encore en cours devant les tribunaux administratifs. S'agissant plus spécifiquement des assignations à résidence, j'ajoute que, lorsque le ministre de l'Intérieur sait qu'il y a un recours en référé-liberté ou en référé-suspension, il prend souvent l'initiative de mettre lui-même un terme à l'assignation à résidence, avant même que le tribunal ne se soit prononcé... C'est dire qu'il y a là souvent problème !

« **CONSTITUTIONNALISER** »  
**L'ÉTAT D'URGENCE ?**

**D :** Qu'est-ce qui a motivé les réticences de la CNCDH à ce que l'on transfère dans la Constitution les dispositions relatives à l'état d'urgence ?

**C.L. :** Nous sommes radicalement contre parce que nous considérons que la Constitution est la référence première de l'État de droit et que moins l'on n'y met de mesures

d'exception plus elle reste conforme à son rôle de loi fondamentale de la république. C'est déjà bien assez qu'elle inclue le fameux article 16 et des dispositions relatives à l'état de siège.

**D :** Mais n'aurait-ce pas été néanmoins, comme l'ont dit les promoteurs de cette idée, une façon de limiter le risque d'une utilisation abusive de cette procédure d'exception ?

**C.L. :** Il s'agit d'un mauvais argument parce que la Constitution ne pouvait en tout état de cause que poser des principes sur l'état d'urgence sans entrer dans les détails de sa mise en œuvre, détails qui résultent, eux, nécessairement d'une loi. Le rôle de la Constitution n'est jamais de régler, elle organise la répartition des pouvoirs mais seulement dans ses grandes lignes. Il ne saurait être question d'y mettre trois pages sur l'état d'urgence alors que la loi de 1955, elle, occupe un tel espace.

**D :** Il aurait donc fallu de toute façon une loi complémentaire, ce qui n'aurait pas permis d'éviter les risques évoqués ?

**C.L. :** Exactement ! Et c'est de surcroît parce que l'état d'urgence n'est pas mentionné dans la Constitution qu'il est possible de recourir à elle sur la question prioritaire de constitutionnalité pour vérifier la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi sur l'état d'urgence.

**DES CHOIX POLITIQUES**  
**QUI POSENT PROBLÈME**

**D :** Pourquoi, dès lors, ce recours par les politiques à de telles mesures

d'exception si elles sont aussi peu efficaces et reconnues comme telles ?

**C.L.** : Ils prennent acte d'un besoin de protection des citoyens tout en sachant pertinemment que l'état d'urgence est de peu d'efficacité : en fait, son efficacité n'est pas évaluée du tout mais il est une réponse, semble-t-il, au sentiment d'insécurité d'un grand nombre.

**D** : ... des sentiments évidemment exacerbés comme à plaisir dans le contexte de l'évolution politique de notre pays.

**C.L.** : Bien entendu ! Nous avons actuellement affaire à un ministre de l'Intérieur manifestement très sage et avec lequel nous avons d'excellentes relations, même si nous avons un point de vue différent sur l'utilisation des dispositions législatives et réglementaires<sup>1</sup>. Mais on ne peut évidemment que craindre que tel ne soit plus le cas demain.

**D** : Nous sommes donc bien face à un problème sérieux de compréhension et de mise en œuvre de ce qu'on appelle la démocratie, véritablement mise à mal par l'essor du populisme !

**C.L.** : Oui ! Si le principe républicain est bien « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple » mais que les mesures qu'on arrête sont plus, en réalité, contre le peuple que dans son intérêt, on peut effectivement se poser des questions. L'état d'urgence a des effets gravissimes sur la cohésion sociale, il contribue à la stigmatisation de toute une partie de la population. Or il est de la responsabilité première des politiques

## **Vers une rupture d'équilibre entre droit à la sûreté et droit à la sécurité ?**

La plus grande victoire des terroristes, comme ceux de Daech, dont l'idéologie barbare est apocalyptique, serait de mettre en péril l'État de droit par l'émergence et la consolidation d'un illusoire état de sécurité, se légitimant par l'adoption de mesures de plus en plus attentatoires aux droits et libertés fondamentaux et contrôlées uniquement a posteriori par les juridictions administratives.

Le XVIII<sup>e</sup> siècle a été celui de la fondamentalisation du droit à la sûreté<sup>2</sup>, consolidé par la suite et en particulier par la Convention européenne des droits de l'Homme et par la jurisprudence de la Cour européenne de justice. La fin du XX<sup>e</sup> siècle et le début du XXI<sup>e</sup>, sous la pression du terrorisme et des drames qu'il entraîne, voudraient être ceux du renforcement d'un droit à la sécurité déjà élevé au rang de droit fondamental. Le phénomène n'est pas que français, on peut dater du 11 septembre 2001 un investissement spectaculaire de toutes les sociétés démocratiques dans les politiques de sécurité. Mesure-t-on suffisamment à quelles régressions cela peut conduire – et conduit déjà – au regard de la liberté, de l'égalité et de la fraternité ?

**C.L.**

*Revue politique et parlementaire, janvier 2017*

d'essayer de faire comprendre la complexité des problèmes à gérer, pour essayer de contrer ces visions abusivement simplificatrices, plutôt que de céder à des demandes de mesures injustifiées, ne serait-ce que parce que d'une efficacité plus que douteuse.

**D** : Peuvent-ils vraiment y parvenir dans le contexte institutionnel qui est aujourd'hui celui de notre pays ? On peut hélas en douter.

**C.L.** : C'est en effet sûrement particulièrement difficile, mais c'est néanmoins leur mission. ☺

**PROPOS RECUEILLIS ET RETRANSCRITS**

**PAR PHILIPPE LAZAR**

**PHOTOGRAPHIE DE JEAN-FRANÇOIS LÉVY**

<sup>1</sup> L'entretien a été réalisé au moment où Bernard Cazeneuve était ministre de l'Intérieur.

<sup>2</sup> Rappelons que la *sûreté* est la garantie dont dispose chaque personne contre l'arbitraire, par exemple lors d'une arrestation, d'un emprisonnement ou d'une condamnation.