



Master

2018

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

L'état d'urgence français à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme

Baud-Lavigne, Elsa

How to cite

BAUD-LAVIGNE, Elsa. L'état d'urgence français à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme. Master, 2018.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:109383>



L'état d'urgence français
à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme

Travail effectué sous la direction du Professeur Michel Hottelier
Avec l'assistance de Madame Sarah De Santiago
Dans le cadre du séminaire « La Constitution et les droits de l'homme »

Table des matières

Liste des abréviations.....	2
I. Introduction.....	3
II. Le cadre législatif de l'état d'urgence en France	4
A. De la guerre d'Algérie aux attentats du 13 novembre 2015.....	4
B. La loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et les prorogations successives	8
1. Les mesures instaurées par l'état d'urgence	9
2. Les mécanismes de contrôle relatifs à l'état d'urgence de 2015 et leur application effective ..	12
a. <i>Les divers mécanismes de contrôle</i>	12
b. <i>L'application effective des mécanismes de contrôle</i>	13
III. Le système de dérogation de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)	17
A. La condition procédurale préalable de la notification.....	18
B. Les conditions matérielles.....	21
1. L'existence d'une situation de guerre ou autre danger menaçant la vie de la nation	21
2. Les mesures prises doivent être strictement requises par la situation.....	25
3. Les droits non dérogeables.....	28
4. Respect des autres obligations découlant du droit international	29
C. Le contrôle effectué par la Cour européenne des droits de l'homme et ses limites.....	30
IV. Conclusion	31
V. Bibliographie	33

Liste des abréviations

CEDH	Convention européenne des droits de l’homme
COP21	21 ^e Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992
CourEDH	Cour européenne des droits de l’homme
FLN	Front de libération nationale
I.R.A.	Armée républicaine irlandaise
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PKK	Parti des travailleurs du Kurdistan
QPC	question prioritaire de constitutionnalité

I. Introduction

« La sécurité, c'est la première des libertés », voici les mots prononcés par le Premier ministre français devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi sur la prorogation de l'état d'urgence, quelques jours après les attentats du 13 novembre 2015. La réaction de la France face à la menace terroriste islamiste s'inscrit dans un climat mondial de crainte et d'insécurité qui, depuis le 11 septembre 2001, a poussé de nombreux États à renforcer leurs mesures de lutte anti-terroriste qui, parfois, se heurtent aux droits de l'homme.

De manière générale, et plus précisément dans la lutte contre le terrorisme, l'État est débiteur de deux obligations principales, celle de « protéger » les droits fondamentaux des individus et celle de les « respecter »¹. La première obligation découle du fait que le terrorisme représente une violation pure et simple des droits de l'homme, particulièrement du droit à la vie et à l'intégrité physique, et aspire à détruire la démocratie et l'état de droit². Or le droit à la vie, tel que garanti par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, impose à l'État une obligation positive d'adopter des mesures pour protéger le droit à la vie des individus se trouvant sur son territoire³. Dès lors que les violences terroristes menacent la sécurité des personnes se trouvant sous sa juridiction, l'État se doit d'intervenir pour les prévenir et les sanctionner conformément à son obligation générale de protection⁴. Quant à la deuxième obligation, elle fixe les limites à ne pas franchir en commandant que les réactions des sociétés démocratiques doivent s'inscrire dans le respect des droits de l'homme et des libertés, protégés par des conventions internationales⁵.

Toutefois, les droits de l'homme doivent pouvoir s'adapter à l'impératif de lutte contre le terrorisme qui passe inévitablement par la limitation de certaines libertés au nom de l'intérêt général⁶. Il s'agit dès lors de trouver le juste équilibre entre, d'une part, les mesures sécuritaires et protectrices contre le terrorisme, et d'autre part, la nécessité de sauvegarder les droits et les libertés qui constituent le fondement de la démocratie⁷. Les instruments de protection des droits de l'homme comportent ainsi une certaine flexibilité en prévoyant un système de restriction et une clause de dérogation afin d'accorder aux États la latitude dont ils ont besoin pour faire face à certaines menaces, tout en se conformant à leurs obligations

¹ BERNARD, L'état de droit face au terrorisme, p. 196.

² Cf. résolution 2001/37 du 23 avril 2001 de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies, § 1.

³ Article 1 des lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées le 11 juillet 2002 par le Comité des Ministres du Conseil d'Europe ; BERNARD, *op. cit.*, p. 158.

⁴ HENNEBEL/TIGROUDJA, Le juge, le terroriste et l'Etat de droit, p. 69.

⁵ *Ibid.*, p. 63.

⁶ FIDH, p. 13.

⁷ HEDIGAN, p. 404.

découlant du droit international⁸. En règle générale, les États doivent privilégier la voie de la restriction de droits fondamentaux. Enfin, si la situation l'exige, ils peuvent recourir au mécanisme plus incisif de la dérogation, tel que celui prévu par l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Suite aux attentats du 13 novembre 2015, la France a opté pour l'état d'urgence. Ce système, créé par une loi en 1955, instaure un régime d'exception au moyen de mesures de police administrative dérogeant au droit commun. Mais l'état d'urgence, tel que mis en œuvre par la France, est-il compatible avec la CEDH, que la France se doit de respecter ? Dans le cadre de ce travail, nous examinerons les origines de ce régime d'exception, les mesures qu'il établit, ainsi que le contrôle national auquel elles sont soumises. Puis, après avoir expliqué la clause de dérogation de l'article 15 CEDH et ses conditions d'application, nous analyserons la conformité du mécanisme français de l'état d'urgence à la CEDH.

II. Le cadre législatif de l'état d'urgence en France

Au lendemain des attentats terroristes, le gouvernement de Manuel Valls a enclenché l'état d'urgence au sens de la loi du 3 avril 1955, qui est l'un des régimes d'exception que connaît la France, à côté des pouvoirs exceptionnels accordés au président en vertu de l'article 16 de la Constitution et de l'état de siège prévu par l'article 36 de la Constitution⁹. Nous nous consacrerons donc à l'étude du système de l'état d'urgence, en commençant par analyser la genèse de la loi relative à l'état d'urgence, puis en examinant les mesures qui ont été mises en vigueur par la loi du 20 novembre 2015 et les contrôles auxquels elles sont soumises.

A. De la guerre d'Algérie aux attentats du 13 novembre 2015

La loi sur l'état d'urgence a vu le jour en 1955, en pleine insurrection algérienne. Face aux attentats commis par le Front de libération nationale (FLN), les moyens de droit de la République afin de rétablir l'ordre semblaient insuffisants, ou inadaptés¹⁰. Les députés de l'époque ont alors adopté la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie. A une menace exceptionnelle doivent répondre des

⁸ HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, Fiche information, p. 24.

⁹ ROUSSEAU, p. 21.

¹⁰ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 53 ; THENAULT, p. 65. Des mesures permettant de suspendre des libertés auraient pu être mises en place grâce au régime de l'état de siège. Toutefois, le gouvernement ne voulait reconnaître ni une situation de guerre, ni l'existence d'une insurrection armée, conditions de l'état de siège. Cf. ROUSSEAU, p. 20.

mesures exceptionnelles¹¹ : le texte législatif relatif à l'état d'urgence, présenté par le gouvernement, prévoit tout un arsenal de mesures préventives et répressives à l'égard des partisans du FLN¹². La particularité de la loi sur l'état d'urgence réside dans le maintien des pouvoirs de police entre les mains des autorités civiles, et non militaires¹³. En somme, l'état d'urgence de 1955, défini comme « l'extension des pouvoirs de police des autorités civiles en cas de péril imminent »¹⁴, institue un régime restrictif des libertés individuelles et collectives en prévoyant des mesures dites « de police », telles que l'instauration d'un couvre-feu, les assignations à résidence, la fermeture des lieux de réunion, les perquisitions ou encore le contrôle des médias¹⁵. A l'époque, cette loi fait déjà l'objet de vives critiques, considérée comme liberticide¹⁶. L'état d'urgence est abrogé puis remis en place plusieurs fois durant les événements de la guerre d'Algérie¹⁷.

Le 15 avril 1960, le général de Gaulle, en sa qualité de chef d'État, décide de réformer la loi par le biais d'une ordonnance¹⁸. Désormais, la déclaration de l'état d'urgence interviendra par un décret du gouvernement, pour une durée de douze jours. Une fois ce délai écoulé, il reviendra à l'Assemblée de se prononcer sur la prorogation de l'état d'urgence et sur sa durée¹⁹. Puis l'état d'urgence est décrété le 22 avril 1961 par le Conseil des ministres afin de lutter contre l'extension de la tentative de putsch de généraux en Algérie. Il restera en vigueur jusqu'au 31 mai 1963, sans aucune intervention parlementaire²⁰. L'état d'urgence apparaît donc comme un outil de répression politique mais aussi un outil de sauvegarde de la République²¹. De Gaulle introduit également l'article 16 de la Constitution²². Mis en œuvre simultanément avec la loi sur l'état d'urgence en avril 1961, il lui permet de concentrer le pouvoir législatif et exécutif, tout en échappant au contrôle juridictionnel et ce, pour une durée indéterminée²³. Cet état d'urgence est prorogé trois fois entre avril 1961 et juillet 1962, l'ordonnance du 13 juillet 1962 prévoyant notamment que la durée de l'état d'urgence peut désormais être fixée dans le décret de déclaration²⁴.

¹¹ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 59.

¹² THENAULT, p. 65.

¹³ ROUSSEAU, p. 21.

¹⁴ « État d'urgence », in DUHAMEL/MENY, p. 419.

¹⁵ THENAULT, p. 65 ; ROUSSEAU, p. 22. Cf. articles 5 à 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie.

¹⁶ BEAUD/GUERIN-BARGUES, pp. 64-67.

¹⁷ ROUSSEAU, p. 22.

¹⁸ BEAUD/GUERIN-BARGUES, pp. 75-76.

¹⁹ *Ibid.*, p. 78.

²⁰ THENAULT, p. 71.

²¹ *Ibid.*, p. 73.

²² BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 75.

²³ *Ibid.*, pp. 81 et 86.

²⁴ *Ibid.*, p. 84.

En 1985, suite aux soulèvements indépendantistes en Nouvelle-Calédonie, l'état d'urgence est déclaré par le représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie et appliqué sur le territoire d'outre-mer pour une durée de six mois²⁵. Pour la première fois, un arrêté proclamant l'état d'urgence énonce les motifs de la mise en œuvre d'un tel régime : « Considérant que les troubles survenus sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances dans la journée du 11 janvier 1985 rendent nécessaires la mise en œuvre de mesures exceptionnelles de police en vue du maintien de l'ordre public et de la préservation de la sécurité des personnes et des biens »²⁶. Des mesures telles que des interdictions de manifestations ou attroupements, couvre-feux, remise des armes et perquisitions de nuit sont mises en place²⁷. Il convient de noter que, la France ayant ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme en 1974, elle doit pour la première fois notifier au Conseil de l'Europe son intention de prendre des mesures dérogatoires²⁸, conformément à l'article 15 CEDH (cf. *infra* IV). Par ailleurs, suite à une saisine parlementaire, le Conseil constitutionnel rend une décision au sujet de l'état d'urgence qui vient confirmer la compétence du Parlement pour établir ce régime d'exception : « [...] en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; [...] dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré »²⁹. Ainsi, le Parlement est habilité à légiférer pour restreindre l'exercice des libertés en raison de l'objectif de « sauvegarde de l'ordre public » que poursuit l'état d'urgence³⁰.

En octobre 2005, le département de l'Île-de-France connaît des violences urbaines. Pour faire face aux émeutes dans les banlieues, Dominique de Villepin, Premier Ministre de l'époque, annonce la mise en œuvre de l'état d'urgence le 7 novembre³¹. Il précède ainsi le conseil des ministres qui se réunira dès le lendemain³². A noter que le Premier ministre ne mentionne que le « couvre-feu », et non l'état d'urgence, car « utiliser ce terme, c'était reconnaître aux yeux du monde que la France était à feu et à sang »³³. Toutefois, c'est bien la quasi-totalité des mesures prévues par la loi du 3 avril 1955 qui sont activées, notamment les perquisitions à

²⁵ THENAULT, p. 74 ; ROUSSEAU, p. 23.

²⁶ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 90.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 91.

²⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, consid. 3.

³⁰ BEAUD/GUERIN-BARGUES, pp. 97-98.

³¹ *Ibid.*, p. 107.

³² *Ibid.*

³³ GURREY/JAKUBYSZYN/RIDET, « Dominique de Villepin choisit l'état d'urgence », *Le Monde*, 8 novembre 2005, disponible sur http://www.lemonde.fr/societe/article/2005/11/08/dominique-de-villepin-choisit-l-etat-d-urgence_707784_3224.html (consulté le 13.01.18).

domicile, les assignations à résidence ou encore l'interdiction des réunions³⁴. Le 16 novembre, le Parlement adopte le projet de loi prorogeant l'état d'urgence jusqu'au 21 février 2006, mais l'état d'urgence est levé avant, soit le 4 janvier 2006³⁵. Contrairement à l'épisode néo-calédonien, la France ne notifie pas sa dérogation au Conseil de l'Europe³⁶. A cet égard, il convient de noter que selon le Conseil d'État, le décret du 8 novembre 2005 instituant l'état d'urgence n'a pas été pris « en contradiction avec les stipulations de l'article 15 de convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »³⁷.

Suite aux attentats terroristes qui ont frappé Paris le 13 novembre 2015, le président François Hollande annonce le soir même à la télévision la proclamation de l'état d'urgence, qui est officiellement décrété le lendemain par le Conseil des ministres³⁸. Conformément à la procédure de déclaration prévu par la loi du 3 avril 1955, un projet de loi est adopté par l'Assemblée le 20 novembre 2015, prorogeant l'état d'urgence de trois mois et modifiant quelques dispositions de manière à renforcer certaines mesures de contrainte³⁹. Cette fois, la loi sur l'état d'urgence est appliquée sur l'ensemble du territoire national qui comprend le territoire métropolitain, la Corse et les territoires d'outre-mer⁴⁰. Par la suite, l'état d'urgence est prolongé le 19 février 2016 et le 20 mai 2016⁴¹. Le 14 juillet 2016, alors que François Hollande a annoncé le jour même la fin prochaine de l'état d'urgence, un attentat a lieu à Nice, ce qui entraîne une nouvelle prorogation⁴². L'état d'urgence sera encore prolongé à deux reprises, le 19 décembre 2016 et le 11 juillet 2017, avant de prendre fin une fois pour toutes le 1^{er} novembre 2017⁴³.

³⁴ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 109.

³⁵ THENAULT, pp. 74-76.

³⁶ BENLOLO CARABOT, p. 126.

³⁷ Conseil d'État, arrêt d'assemblée *Rolin et Boisvert* du 24 mars 2006, requête n° 286834.

³⁸ Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ; BEAUD/GUERIN-BARGUES, pp. 10-11.

³⁹ Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions ; MORAND-DEVILLER, p. 54.

⁴⁰ Le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ne porte que sur le territoire métropolitain ; l'état d'urgence est étendu par le décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

⁴¹ Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ; Loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁴² Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste ; BOURDON, p. 287.

⁴³ Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ; Loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

B. La loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et les prorogations successives

L'article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 dispose que l'état d'urgence peut être déclaré « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». En vertu de cette disposition, l'état d'urgence est décrété le 14 novembre 2015 afin de « préserver [la] nation des actes terroristes »⁴⁴.

Le premier décret « instituant » l'état d'urgence⁴⁵, adopté par le gouvernement le 14 novembre 2015, entraîne de plein droit l'application de certaines dispositions de la loi de 1955⁴⁶. C'est ce qu'on pourrait appeler l'état d'urgence « simple », qui permet aux autorités de prendre directement des mesures de police attentatoires aux libertés publiques, telles que l'interdiction de circulation et de séjour (article 5), la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion (article 8) et la remise des armes et des munitions, détenues ou acquises légalement (article 9)⁴⁷. D'autre part, il y a l'état d'urgence « aggravé » qui consiste en la mise en œuvre, par une disposition expresse prévue dans le décret, de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 autorisant les perquisitions⁴⁸. Une telle disposition figure dans le décret du 14 novembre 2015, à l'article 2. Le premier décret de déclaration doit ensuite être complété par des décrets d'application, qui permettent notamment de définir la zone géographique d'application des mesures instituées⁴⁹.

Afin de proroger l'état d'urgence au-delà de douze jours conformément à l'article 2 de la loi du 3 avril 1955, le Parlement a dû voter une loi. Toutefois, la loi du 20 novembre 2015 ne se contente pas de proroger l'état d'urgence pour une durée de trois mois⁵⁰ ; elle modifie également de manière substantielle certaines des dispositions de la loi de 1955, comme l'annonce son titre complet (« loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions »)⁵¹. Il existe quand même certains moyens de contrôle que nous allons examiner.

⁴⁴ Allocution télévisée du président François Hollande du 13 novembre 2015.

⁴⁵ Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

⁴⁶ Conseil d'État, ordonnance n° 286835 du 14 novembre 2005.

⁴⁷ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 120.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 30-31. Cf. Décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ; Décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ; Décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

⁵⁰ Article 1 de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015.

⁵¹ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 118.

1. *Les mesures instaurées par l'état d'urgence*

D'une part, la loi sur l'état d'urgence dans sa version 2015 reprend le système de la loi originelle de 1955. La loi donne la faculté aux préfets des départements d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures précisés par arrêté (article 5 alinéa 1). Sur cette base ont été ordonnées des interdictions de manifestation, notamment pendant la conférence de Paris sur le climat (COP21) et les manifestations contre la « loi travail »⁵². Le ministre de l'Intérieur et les préfets peuvent également instituer des zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est réglementé (article 5 alinéa 2) ; interdire le séjour dans tout ou partie d'un département des personnes cherchant à entraver l'action des pouvoirs publics⁵³ (article 5 alinéa 3) ; ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature (article 8 alinéa 1) ; interdire, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre (article 8 alinéa 2) ; ou encore ordonner la remise d'armes (article 9). A noter que les mesures prises sur la base de la loi sur l'état d'urgence ont vocation à produire leurs effets pendant toute la durée de l'état d'urgence (article 14 de la loi du 3 avril 1955).

D'autre part, la loi du 20 novembre 2015 prévoit des mesures supplémentaires. Premièrement, la liberté d'association est davantage restreinte⁵⁴ : un nouvel article 6-1 permet de dissoudre une association participant, facilitant ou incitant à commettre des « actes portant une atteinte grave à l'ordre public ». Contrairement à ce qui est prévu par l'article 14 pour toutes les autres mesures, les mesures prises sur la base de l'article 6-1 ne cessent pas de produire leurs effets après la dissolution de l'état d'urgence⁵⁵. L'article en question n'a été appliqué que rarement, notamment à l'égard de trois associations culturelles soupçonnées de s'être livrées à des actions d'incitation au djihad⁵⁶.

Deuxièmement, le régime des perquisitions administratives est réaménagé⁵⁷. Désormais, l'article 11 modifié confère aux autorités administratives le pouvoir d'ordonner des perquisitions de jour comme de nuit en tout lieu « dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ». Ces perquisitions interviennent sans autorisation

⁵² BOURDON, pp. 222-224.

⁵³ Déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel, décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017.

⁵⁴ MORAND-DEVILLER, p. 55.

⁵⁵ BEAUD/GUERIN-BARGUES, pp. 125-126.

⁵⁶ BOURDON, p. 229.

⁵⁷ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 124.

judiciaire préalable⁵⁸. Dans sa nouvelle teneur, l'article 11 paragraphe I alinéa 3 2^e phrase permet aux autorités administratives d'effectuer des copies de toutes les données informatiques auxquelles il aura été possible d'accéder lors de la perquisition. En outre, selon le paragraphe II, le ministre de l'intérieur peut prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne, c'est-à-dire tout site Internet, y compris les réseaux sociaux, incitant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie⁵⁹.

Enfin, l'article 6 de la loi de 1955 régissant les assignations à résidence est également modifié, de manière à accorder une grande marge de manœuvre à l'administration⁶⁰. Cette disposition permet d'imposer l'assignation à résidence de toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Les assignations à résidence se fondent donc sur des éléments d'appréciation subjective, la nouvelle formulation permettant « une plus grande latitude d'action, qui n'oblige pas à prouver que l'activité constitue bien une menace à l'ordre public »⁶¹. Une personne peut ainsi être contrainte à demeurer dans un lieu d'habitation déterminée par le ministère de l'Intérieur, dans une limite de douze heures sur vingt-quatre heures⁶². Par ailleurs, la mesure peut être assortie de modalités accessoires, telles que l'obligation de se présenter périodiquement (au maximum trois fois par jour) aux services de police ou de gendarmerie, la remise par l'assigné de son passeport ou autre justificatif d'identité, l'interdiction de relations avec certaines personnes ou encore la mise en place d'une surveillance électronique mobile pour une personne ayant été condamnée auparavant pour un acte de terrorisme. De telles conditions sont susceptibles de transformer l'assignation à résidence, qui constitue en soi une mesure restrictive de la liberté d'aller et de venir, en une véritable privation de liberté⁶³. Il convient de souligner au demeurant que cette mesure peut être appliquée indépendamment de toute violation de la loi et sans le contrôle préalable d'un juge⁶⁴, et a « vocation à neutraliser la personne, en amont, avant toute préparation ou gestation intellectuelle d'un projet terroriste, en considération d'éléments factuels qui font d'elle une menace pour la sécurité et l'ordre publics »⁶⁵. En conséquence, la plupart des mesures d'assignation à résidence se fondent exclusivement sur des « notes blanches » contenant des informations très vagues collectées par les Services de renseignement et auxquelles la

⁵⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport I, p. 10.

⁵⁹ BOURDON, p. 237.

⁶⁰ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 123.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² BOURDON, p. 83.

⁶³ BOUTIN, p. 15.

⁶⁴ BOURDON, p. 91.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 125.

personne concernée ne peut avoir accès que lors de son recours⁶⁶. La loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence introduit, à son article 2, une durée maximale : en principe, une personne ne peut être assignée à résidence que pour une durée totale équivalente à douze mois.

Adoptée suite à l'attentat de Nice, la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste vient durcir le régime de l'état d'urgence. Tout d'abord, elle réintroduit la possibilité de perquisitions administratives, qui avait été suspendue par la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016⁶⁷. Deuxièmement, l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, dans sa nouvelle version, habilite l'administration à fermer des lieux de cultes au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine, à la violence ou à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. C'est en vertu de cette disposition que plusieurs mosquées se sont vues contraintes de fermer leurs portes⁶⁸. Troisièmement, les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique peuvent être interdits dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose (article 8 alinéa 3). Enfin, les préfets ont le droit, pendant vingt-quatre heures, d'autoriser des fouilles de véhicules et des contrôles d'identité dans des lieux déterminés (article 8-1).

Le recours aux perquisitions et aux assignations à résidence a été d'une grande ampleur. Depuis le 14 novembre 2015, plus de 3700 perquisitions ont eu lieu. Quant aux assignations à résidence, 400 mesures ont été ordonnées entre le 14 novembre 2015 et le 25 février 2016, 72 entre le 26 février et le 25 mai 2016, et 82 entre le 26 mai 2016 et le 21 juillet 2016. Du 22 juillet au 21 décembre 2016, 93 assignations à résidence étaient en vigueur. Enfin, elles s'élevaient à 68 au 15 juin 2017⁶⁹. Entre le 21 juillet 2016 et le 15 juin 2017, plus 1900 contrôles d'identité, fouilles de bagage et de véhicules ont eu lieu. En ce qui concerne les interdictions de cortèges, manifestations et réunions, 155 arrêtés ont été signés par des préfets entre le 14 novembre 2015 et le 5 mai 2017⁷⁰. De plus, 574 mesures individuelles ont été

⁶⁶ *Ibid.*, p. 106 ; AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport I, pp. 28 et 33.

⁶⁷ Article 5 de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 ; BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 147.

⁶⁸ BOURDON, p. 233.

⁶⁹ Cf. Assemblée nationale, données relatives à l'application de l'état d'urgence, disponible sur [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/\(block\)/34453](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/(block)/34453) (consulté le 13.01.18)

⁷⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport II, p. 14.

adoptées afin de restreindre le droit de circuler librement dans le cadre de manifestations contre la Loi Travail et 21 mesures dans le cadre de manifestations relatives à la COP21⁷¹.

2. Les mécanismes de contrôle relatifs à l'état d'urgence de 2015 et leur application effective

Après avoir vu que le régime d'exception de l'état d'urgence permet d'instaurer certaines mesures restrictives des libertés individuelles, nous passerons en revue les différents mécanismes de contrôle que prévoit la loi ou qui ont été créés par la jurisprudence antérieure. Puis nous examinerons la mise en œuvre effective de ces mécanismes depuis novembre 2015.

a. Les divers mécanismes de contrôle

Il convient de se demander en premier lieu si le décret du gouvernement déclarant l'état d'urgence peut être contrôlé. La réponse est affirmative : le décret n'est pas un acte de gouvernement et peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État qui se prononcera sur sa légalité⁷². Cependant, le contrôle du Conseil d'État est très limité, étant donné qu'il reconnaît au gouvernement un pouvoir d'appréciation étendu en la matière⁷³. Une fois la loi de prorogation en passe d'être adoptée par le Parlement, un contrôle *a priori* de la loi est également envisageable mais la compétence est transférée au Conseil constitutionnel⁷⁴. Il ne peut toutefois contrôler la constitutionnalité d'une loi prorogeant l'état d'urgence que si celle-ci modifie, complète ou affecte la loi de 1955⁷⁵.

Un nouvel article 4-1 a été ajouté à la loi du 3 avril 1955 qui prévoit un contrôle parlementaire en disposant que « l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ». L'article 2 de la loi du 21 juillet 2016 vient compléter l'article 4-1 en ajoutant que « les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi ».

⁷¹ *Ibid.*, p. 21.

⁷² MORAND-DEVILLER, p. 54. Un acte de gouvernement est un acte administratif assimilé à une loi et immunisé de tout contrôle juridictionnel. Cf. « Acte de gouvernement », in DUHAMEL/MENY, pp. 6-8.

⁷³ Conseil d'État, ordonnance n° 286835 du 14 novembre 2005.

⁷⁴ Cette possibilité a été utilisée le 25 janvier 1985, le Conseil constitutionnel ayant été amené, par le biais d'une saisine de parlementaires, à se prononcer sur la constitutionnalité du régime d'exception. Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 85-187 DC.

⁷⁵ ROUSSEAU, p. 24.

Par ailleurs, la loi du 20 novembre 2015 abroge l'article 7 de la loi du 3 avril 1955 qui prévoyait une commission consultative statuant sur les demandes de retrait de mesures. Elle introduit toutefois une autre possibilité : le nouvel article 14-1 de la loi du 3 avril 1955 instaure le contrôle par le juge administratif des mesures prises sur la base de la loi relative à l'état d'urgence. Ainsi, les personnes faisant l'objet de mesures attentatoires aux libertés peuvent introduire un recours de droit commun auprès du juge administratif⁷⁶, plus précisément un référé liberté au sens de l'article L521-2 du Code de justice administrative. Le juge des référés doit alors « s'assurer [...] que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités [dans le cas d'espèce] »⁷⁷. Cependant, ce contrôle intervient *a posteriori*, après que la mesure ait été décidée et mise en œuvre⁷⁸. Quant au juge judiciaire, il n'est appelé à intervenir que lorsque des particuliers commettent des infractions en ne respectant pas les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence⁷⁹.

Le Conseil d'État, en tant que juridiction administrative suprême, est compétent pour statuer sur l'appel⁸⁰. Il joue donc un rôle essentiel dans le contrôle de la légalité de mesures prises par le gouvernement dans le cadre de l'état d'urgence.

Enfin, lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, un justiciable soutient qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation (article 61-1 de la Constitution), communément appelé question prioritaire de constitutionnalité (QPC)⁸¹.

b. L'application effective des mécanismes de contrôle

Le Conseil d'État n'a pas été appelé à contrôler le décret du 14 novembre 2015 instituant l'état d'urgence. Quant au contrôle *a priori* par le Conseil constitutionnel de la loi de

⁷⁶ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 126.

⁷⁷ Conseil d'État, ordonnance n° 396116 du 22 janvier 2016, consid. 5.

⁷⁸ BOURDON, p. 97.

⁷⁹ MORAND-DEVILLER, p. 60.

⁸⁰ Article L111-1 du Code de justice administrative.

⁸¹ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 135.

prorogation de l'état d'urgence, il n'a pas eu lieu, l'Assemblée s'étant empressée de voter le texte le 20 novembre 2015⁸².

Conformément à l'article 4-1 de la loi du 20 novembre 2015 instituant un contrôle parlementaire, la commission des lois a mis en place un suivi en temps réel : dotée des mêmes pouvoirs qu'une commission d'enquête, la commission des lois évalue la pertinence des mesures adoptées dans le cadre de l'état d'urgence, signale d'éventuels problèmes ou abus et peut formuler des recommandations à l'attention du gouvernement⁸³. Elle a notamment créé une page Internet recensant de nombreux éléments relatifs à la pratique de l'état d'urgence⁸⁴. En outre, la commission des lois a saisi la Commission nationale des droits de l'homme afin qu'elle participe au contrôle de l'état d'urgence en établissant un rapport qui a été publié en février 2016⁸⁵.

En pratique, les tribunaux administratifs jouent un rôle prépondérant dans le contrôle des mesures administratives en s'assurant que celles-ci opèrent une juste conciliation entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public. Ils ont été amenés à casser certaines décisions d'autorités administratives lorsque cette conciliation faisait défaut, comme l'illustre une décision du tribunal administratif de Paris qui relève que « le préfet de police a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir et à la liberté de manifestation » en prononçant une interdiction de séjour à l'encontre d'une personne dans le but d'empêcher sa participation aux rassemblements organisés contre le projet de loi travail, et cela sur la base d'aucun élément permettant de retenir des antécédents de dégradations et violences⁸⁶.

La jurisprudence du Conseil d'État est particulièrement importante, notamment en ce qui concerne les assignations à résidence. L'ordonnance du 22 janvier 2016 représente un parfait exemple⁸⁷. Les modalités de l'assignation à résidence étaient les suivantes : la personne visée avait l'obligation de se présenter trois fois par jour au commissariat de la commune, y compris les jours fériés et chômés ; elle devait demeurer tous les jours de 21 heures 30 à 7 heures 30 à son domicile, et il lui était interdit de se déplacer en dehors de son lieu d'assignation à résidence sans avoir préalablement obtenu un sauf-conduit établi par le préfet

⁸² *Ibid.*, p. 130.

⁸³ MORAND-DEVILLER, p. 57.

⁸⁴ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 127 ; cf. Assemblée nationale, données relatives à l'application de l'état d'urgence, disponible sur <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence> (consulté le 13.01.18).

⁸⁵ MORAND-DEVILLER, p. 58

⁸⁶ Tribunal administratif de Paris, ordonnance n° 1607412/9 du 17 mai 2016, consid. 6.

⁸⁷ Conseil d'État, ordonnance n° 396116 du 22 janvier 2016.

de police (consid. 3). La mesure se fondait sur le fait que l'intéressé appartenait à la mouvance islamiste radicale, qu'il avait été signalé aux abords du domicile d'une personnalité faisant l'objet d'une protection particulière alors qu'il prenait des photos dudit domicile et du dispositif policier mis en place et qu'il avait été mis en cause auparavant dans une affaire de trafic de véhicules de luxe, dirigé par des acteurs de la mouvance islamiste radicale (consid. 6). Or, l'intéressé ne faisait que rendre visite à sa mère et ne prenait aucune photo, passant uniquement un appel téléphonique en mode haut-parleur. Par ailleurs, s'agissant de sa mise en cause dans une affaire de trafic de véhicules, il avait en réalité été entendu comme témoin. En sus, « aucun élément suffisamment circonstancié produit par le ministre de l'intérieur ne permet de justifier que M. B. appartiendrait à la mouvance islamiste radicale » (consid. 7). En définitive, le Conseil d'État a considéré que « le ministre de l'intérieur a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir » et a ordonné l'annulation de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif, ainsi que la suspension de l'exécution de l'arrêté du ministre de l'Intérieur (consid. 7 et 8). Quant aux « notes blanches », très controversées en raison de leur caractère incomplet⁸⁸, le Conseil d'État a admis dans une autre décision « qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les « notes blanches » produites par le ministre [...] soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif »⁸⁹.

D'autre part, les décisions rendues par le Conseil constitutionnel à l'occasion de QPC apportent des précisions nécessaires sur les contraintes retenues par la loi. L'on peut citer tout d'abord la décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015. Il s'agit du recours d'un militant écologiste contre son assignation à résidence durant la COP21. Selon le recourant, les mesures prévues aux neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015 contreviendraient à l'article 66 de la Constitution, aux termes duquel « nul ne peut être détenu arbitrairement », et porteraient une atteinte injustifiée à la liberté d'aller et de venir. Le contrôle du Conseil constitutionnel s'exerce, selon lui, avec une certaine retenue, car il ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que le Parlement⁹⁰. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel estime que les dispositions prévoyant l'assignation à résidence, tant par leur objet que par leur portée, ne peuvent être assimilées à une privation de liberté au sens de l'article 66 de la Constitution soumise au contrôle de l'autorité judiciaire (consid. 5). Puis, bien qu'il constate que la mesure porte atteinte à la liberté d'aller et de venir, le Conseil ne considère pas que cette atteinte soit

⁸⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport 1, p. 33.

⁸⁹ Conseil d'État, ordonnance n° 395229 du 23 décembre 2015, consid. 15.

⁹⁰ BEAUD/GUERIN-BARGUES, p. 136.

disproportionnée car elle ne peut avoir lieu que dans le cadre de l'état d'urgence et elle est soumise au contrôle du juge administratif (consid. 8 à 14). Le Conseil précise au demeurant que « si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées », ce qui ne figure pas dans le texte de loi. En définitive, le Conseil constitutionnel a déclaré ces neuf alinéas de l'article 6 conformes à la Constitution. Il a néanmoins insisté sur le fait que « le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit » (consid. 12).

Deux nouvelles décisions ont été rendues le 19 février 2016 par le Conseil constitutionnel, sur renvoi de QPC par le Conseil d'État. La première porte sur l'article 8 de la loi de 1955 qui permet notamment d'interdire les réunions, le déclarant conforme à la Constitution⁹¹. La seconde porte sur les perquisitions administratives prévues à l'article 11⁹². Le Conseil admet, d'une part, la conformité à la Constitution de cette mesure, mais limite la possibilité de perquisition de domicile de nuit qui doit dès lors « être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer le jour » (consid. 11). D'autre part, il annule la disposition (article 11 paragraphe I alinéa 3 2^e phrase) permettant de faire une copie des données informatiques car il considère « que cette mesure est assimilable à une saisie ; que ni cette saisie ni l'exploitation des données ainsi collectées ne sont autorisées par un juge [...] ; que, ce faisant, le législateur n'a pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée » (consid. 14).

Enfin, la décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016 a déclaré l'inconstitutionnalité de l'article 11 alinéa 1 relatif aux perquisitions administratives car, « en ne soumettant le recours aux perquisitions à aucune condition et en n'encadrant leur mise en œuvre d'aucune garantie, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée » (consid. 8). Récemment, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'article 8-1 issu de la loi du 21 juillet 2016 qui permet au préfet d'ordonner des contrôles d'identité et des fouilles dans un lieu déterminé, et ce « à l'encontre de toute personne, quel que soit son comportement et sans son consentement »⁹³. Le Conseil constitutionnel l'a jugé contraire à la Constitution. En effet, « en prévoyant que ces opérations peuvent être autorisées en tout lieu dans les zones où s'applique l'état d'urgence, le législateur a permis leur mise en œuvre sans que celles-ci

⁹¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016.

⁹² Conseil constitutionnel, décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016.

⁹³ Conseil constitutionnel, décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017, consid. 6.

soient nécessairement justifiées par des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux en cause ».

En résumé, bien qu'un contrôle *a priori* de la loi sur l'état d'urgence soit possible, le contrôle *a posteriori* des mesures prises sur la base du régime d'urgence joue un rôle bien plus important. Grâce au recours de droit commun institué par l'article 14-1 de la loi de 1955, les personnes concernées ont pu contester les mesures auxquelles elles étaient soumises. Les juridictions administratives ainsi que le Conseil d'État ont pu à diverses occasions se prononcer sur la légalité de telles mesures, notamment au sujet d'assignations à résidence. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, a été amené à trancher la question de la conformité de certaines dispositions de la loi relative à l'état d'urgence avec la Constitution française par le biais des QPC. Bien qu'il évite d'empiéter sur la marge d'appréciation du Parlement, il a reconnu que certaines dispositions portaient atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée, notamment en ce qui concerne les perquisitions administratives et les contrôles d'identité et les fouilles. En somme, les juridictions françaises se montrent relativement prudentes et n'hésitent pas à reconnaître certains abus commis par les autorités administratives. Par ailleurs, un contrôle parlementaire a été mis en place afin de superviser la mise en œuvre de l'état d'urgence. Le site Internet créé par le Parlement à cet effet, qui recense le nombre de mesures instituées, permet également aux citoyens, de par son accès ouvert, d'exercer un certain droit de regard sur le déroulement de l'état d'urgence.

III. Le système de dérogation de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

Après avoir exposé le système de l'état d'urgence tel que mis en œuvre par la France, il convient d'examiner sa conformité à la CEDH, la France y étant partie.

La CEDH prévoit en effet à son article 15 un système de « dérogation en cas d'état d'urgence »⁹⁴. Le premier paragraphe de cette disposition prévoit qu'« en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international ». Il est complété par un deuxième paragraphe qui consacre l'interdiction de déroger à certains droits, et par un troisième paragraphe qui ajoute une exigence procédurale. Ce travail examinera

⁹⁴ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques contient une disposition similaire à son article 4 mais nous nous concentrerons exclusivement sur la CEDH.

successivement chacune des conditions et tentera de vérifier si elles sont remplies dans le cas de la France.

A noter que neuf États parties à la Convention se sont auparavant prévalus de la clause de dérogation : l'Albanie, l'Arménie, la France, la Géorgie, la Grèce, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Turquie et l'Ukraine⁹⁵. La Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a donc déjà eu l'occasion de se prononcer sur la validité de certaines dérogations, développant ainsi une jurisprudence qui vient préciser les conditions de mise en œuvre de l'article 15 CEDH sur laquelle nous nous appuierons.

A. La condition procédurale préalable de la notification

L'article 15§3 impose une exigence de publicité⁹⁶ : chaque État contractant qui veut déroger à ses obligations prévues par la CEDH doit le notifier au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, et sa notification doit porter sur les mesures prises et les motifs qui les ont inspirées. L'article 15§3 ne prescrit aucune forme particulière pour les notifications de dérogation⁹⁷. S'il impose une obligation d'information quant aux mesures prises, il n'oblige pas un gouvernement à indiquer expressément les articles de la Convention auxquels il déroge ; il suffit que ces articles soient indiqués indirectement par la communication des textes de loi sur la base desquels des mesures dérogatoires ont été prises⁹⁸. Dans l'arrêt *Lawless*, la CourEDH a estimé que le gouvernement irlandais avait suffisamment informé le Conseil de l'Europe des mesures prises en annexant à sa déclaration de dérogation le texte de la loi nationale et celui de la proclamation de sa mise en vigueur, et en précisant que « [...] l'application de [ce texte], qui confère des pouvoirs spéciaux d'arrestation et de détention, [était] susceptible d'impliquer une dérogation aux obligations résultant de la Convention »⁹⁹. L'obligation d'information porte également sur les raisons justifiant de telles mesures. A ce titre, l'État dérogeant ne doit pas nécessairement invoquer de manière explicite la guerre ou le danger public, mais l'on doit pouvoir déduire de son avis l'existence de circonstances extraordinaires¹⁰⁰. Ainsi, dans son arrêt *Lawless*, la Cour a jugé suffisante la motivation du gouvernement irlandais qui mentionnait uniquement la nécessité des mesures « pour empêcher la perpétration de délits contre la paix et l'ordre publics et le maintien de forces militaires ou armées autres que celles

⁹⁵ BOURDON, p. 14.

⁹⁶ ERGEC, p. 307.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*, p. 308.

⁹⁹ CourEDH, arrêt *Lawless c. Irlande* du 1^{er} juillet 1961, série A, n° 3, § 17 et § 47.

¹⁰⁰ ERGEC, p. 311.

autorisées par la Constitution »¹⁰¹. Une autre question qui se pose est celle du délai dans lequel la dérogation doit être notifiée. Bien que le texte de la Convention reste muet, il est admis que la notification doit intervenir dans un délai « raisonnable »¹⁰². Selon la jurisprudence, une communication intervenue douze jours après la mise en vigueur des mesures prises en dérogation à la Convention est conforme à l'article 15 CEDH¹⁰³. L'information au Secrétaire général dans les jours suivants a alors un effet rétroactif¹⁰⁴. L'État doit à tout prix respecter cette obligation de notification car elle constitue une condition préalable de validité de la dérogation¹⁰⁵. Dans l'affaire *Chypre c. Turquie*, la Commission européenne des droits de l'homme a constaté qu'en l'absence d'un acte formel et public de dérogation, l'article 15 ne pouvait s'appliquer aux mesures prises par la Turquie¹⁰⁶. A défaut d'une dérogation valable, elle a conclu à une violation de certaines dispositions de la CEDH. L'État contractant doit, en sus, informer le Secrétaire général de la date à laquelle les mesures ont cessé d'être en vigueur. En somme, l'article 15§3 impose un réexamen constant du danger pour s'assurer de la nécessité des mesures d'exception qui, par définition, sont provisoires¹⁰⁷.

Le 24 novembre 2015, soit onze jours après les attentats terroristes, la Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe a adressé une lettre au Secrétaire général du Conseil de l'Europe dans laquelle elle explique que « le 13 novembre 2015, des attentats terroristes de grande ampleur ont eu lieu en région parisienne. La menace terroriste en France revêt un caractère durable, au vu des indications des services de renseignement et du contexte international ». Le courrier annonce que plusieurs décrets ont été adoptés, permettant ainsi à l'autorité administrative de prendre certaines mesures, et que l'état d'urgence a été prolongé pour trois mois grâce à la loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015. « De telles mesures sont apparues nécessaires pour empêcher la perpétration de nouveaux attentats terroristes. Certaines d'entre elles, prévues par les décrets du 14 novembre 2015 et du 18 novembre 2015, ainsi que par la loi du 20 novembre 2015, sont susceptibles d'impliquer une dérogation aux obligations résultant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est pourquoi je vous prie de bien vouloir considérer que la présente lettre constitue une information au titre de l'article 15 de la Convention »,

¹⁰¹ Arrêt *Lawless c. Irlande*, § 47.

¹⁰² GONZALEZ, p. 95.

¹⁰³ Arrêt *Lawless c. Irlande*, § 47.

¹⁰⁴ GONZALEZ, p. 96.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 95.

¹⁰⁶ Commission européenne des droits de l'homme, affaire *Chypre c. Turquie*, rapport du 4 octobre 1983, § 67.

¹⁰⁷ BENLOLO CARABOT, p. 129 ; cf. CourEDH, arrêt *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni* du 26 mai 1993, § 54.

conclut la lettre¹⁰⁸. Non seulement la France a informé le Conseil de l'Europe de la proclamation de l'état d'urgence, mais également de chacune de ses prorogations successives¹⁰⁹. Toutefois, cela n'aurait pas été nécessaire selon une interprétation *a contrario* de l'article 15§3. En effet, dans la mesure où l'article 15§3 impose seulement l'obligation de communiquer la date à laquelle les mesures ont pris fin, cela laisse penser qu'une prorogation de l'état d'urgence ne doit pas être notifiée au Secrétaire général, les mesures étant encore en vigueur¹¹⁰. Finalement, dans une lettre datée du 2 novembre 2017, le Représentant Permanent de la France a annoncé au Secrétaire général la fin de l'état d'urgence¹¹¹.

De prime abord, la France semble avoir respecté son obligation de notification prévue à l'article 15§3 CEDH, en adressant un courrier au Secrétaire général dans un délai qui apparaît raisonnable au regard de la jurisprudence de la CourEDH. De plus, la jurisprudence laisse penser que la notification de la France a été faite conformément aux exigences de forme de l'article 15§3, dès lors que les textes des décrets et des lois nationales ont été joints à la lettre et qu'elle mentionne des motifs de lutte contre la menace terroriste. Nonobstant cette jurisprudence plutôt indulgente, il convient de s'interroger sur la formulation de l'avis de dérogation français. Celui-ci apparaît vague et incomplet. Il indique seulement que certaines des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence peuvent impliquer une dérogation aux obligations découlant de la CEDH, sans expliquer quelles sont les mesures qui nécessitent une dérogation à la CEDH, ni mentionner les articles auxquels il est dérogé. La motivation, quant à elle, est relativement succincte. Aucune mention n'est faite du « danger public ». La France ne fait qu'évoquer « la menace terroriste » suite aux attentats de Paris et la nécessité des mesures pour « empêcher la perpétration de nouveaux attentats terroristes ».

¹⁰⁸ Déclaration consignée dans une lettre de la Représentante Permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe, datée du 24 novembre 2015, disponible sur <https://www.coe.int/fr/web/conventions/> > recherches : recherches sur les réserves et déclarations > concernant un Etat donné > Etat : France ; Matières disponibles : Droits de l'Homme (Conventions et Protocoles uniquement) ; Chronologie complète du 14/11/2015 au 01/12/2017 (consulté le 13.01.18).

¹⁰⁹ Déclaration consignée dans une Note Verbale de la Représentation Permanente de la France, datée du 25 février 2016 ; Déclaration consignée dans une lettre de la Représentante Permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe, datée du 25 mai 2016 ; Déclaration consignée dans une lettre de la Représentante Permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe, datée du 22 juillet 2016 ; Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, datée du 21 décembre 2016 ; Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, datée du 12 juillet 2017, disponible sur <https://www.coe.int/fr/web/conventions/> > recherches : recherches sur les réserves et déclarations > concernant un Etat donné > Etat : France ; Matières disponibles : Droits de l'Homme (Conventions et Protocoles uniquement) ; Chronologie complète du 14/11/2015 au 01/12/2017 (consulté le 13.01.18).

¹¹⁰ ERGEC, p. 313.

¹¹¹ Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, datée du 2 novembre 2017, disponible sur https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=xVYRSYYt (consulté le 13.01.18).

B. Les conditions matérielles

1. *L'existence d'une situation de guerre ou autre danger menaçant la vie de la nation*

L'article 15§1 dispose qu'un État contractant peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations découlant de la Convention « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation ». Tandis que le concept de guerre est relativement facile à déterminer, un certain flou entoure la notion de « danger public ». Elle vise des circonstances exceptionnelles qui peuvent intervenir en temps de paix¹¹². La CourEDH définit le danger public menaçant la vie de la nation comme « une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État »¹¹³. Il faut donc en premier lieu que le danger soit exceptionnel, dépassant la simple atteinte à l'ordre ou à la sécurité publique¹¹⁴. En effet, l'article 15 constitue l'*ultima ratio* ; il ne peut être mis en œuvre que lorsque le danger est tel que de simples restrictions apparaissent « manifestement insuffisantes »¹¹⁵. Ensuite, le danger doit viser la « nation ». Ce terme désigne la population mais également son ordre politique et ses institutions¹¹⁶. Ainsi, le péril doit constituer une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État, c'est-à-dire affecter l'État dans un des ses éléments fondamentaux ou perturber gravement la vie publique¹¹⁷. Bien qu'à l'origine le danger était défini comme touchant « l'ensemble de la population », la définition a été étendue pour couvrir des situations où seulement une partie de la population, sur une partie du territoire, est affectée¹¹⁸. L'article 15 ne définit pas les causes probables d'un tel danger. Il peut résulter de tensions politiques, sociales, économiques, ou encore de phénomènes naturels¹¹⁹. En outre, le danger doit être imminent¹²⁰. Cela implique une haute probabilité de concrétisation du danger dans un avenir suffisamment proche¹²¹. L'exigence d'imminence ne doit cependant pas recevoir une « interprétation étroite au point d'obliger les États à attendre qu'un désastre survienne pour prendre des mesures propres à le conjurer »¹²². Quant au silence de la Convention au sujet de la durée d'un tel danger, il a été comblé par la Cour. Affirmant qu'elle n'a jamais expressément jugé que le danger invoqué devait être de nature temporaire, elle

¹¹² *Ibid.*, p. 134.

¹¹³ Arrêt *Lawless c. Irlande*, § 28.

¹¹⁴ ERGEC, p. 137.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 138.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 140.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 143.

¹¹⁸ DE SCHUTTER, p. 128.

¹¹⁹ ERGEC, p. 145.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 147 ; arrêt *Lawless c. Irlande*, § 28.

¹²¹ *Ibid.*, p. 149.

¹²² CourEDH, arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni* du 19 février 2009, § 177.

admet, au vu des affaires précédentes concernant l'état d'urgence, qu'un « danger public » au sens de l'article 15 peut persister plusieurs années. Néanmoins, la durée de celui-ci peut entrer en ligne de compte pour la question de la proportionnalité de la riposte¹²³.

Selon la jurisprudence européenne, le terrorisme, qui représente une menace avérée à l'ordre démocratique libéral, constitue un danger public au sens de l'article 15 CEDH¹²⁴. La Cour l'a en effet admis dans plusieurs affaires. Tout d'abord, la Cour a déclaré dans l'arrêt *Lawless* que « l'existence à cette époque d'un "danger public menaçant la vie de la nation" a pu être raisonnablement déduite par le Gouvernement irlandais de la conjonction de plusieurs éléments constitutifs, à savoir, notamment, le fait qu'il existait, sur le territoire de la République d'Irlande, une armée secrète agissant en dehors de l'ordre constitutionnel et usant de la violence pour atteindre ses objectifs; en second lieu, le fait que cette armée opérait également en dehors du territoire de l'État, compromettant ainsi gravement les relations de la République d'Irlande avec le pays voisin; troisièmement, l'aggravation progressive et alarmante des activités terroristes depuis l'automne 1956 et pendant tout le cours du premier semestre de l'année 1957 »¹²⁵. La dérogation de l'Irlande se fondait donc sur « le danger imminent qui pesait sur la nation du fait de la persistance des activités illégales de l'I.R.A. [Armée républicaine irlandaise] et des éléments divers agissant en liaison avec elle en Irlande du Nord à partir du territoire de la République d'Irlande »¹²⁶. La Cour a également admis l'existence d'un danger public menaçant la vie de la nation au Royaume-Uni en raison des agissements terroristes de l'I.R.A.¹²⁷. Enfin, dans l'arrêt *Aksoy* qui concerne la Turquie, où des graves troubles ont eu lieu entre les forces de sécurité turques et les membres du PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan), la Cour a admis le danger public menaçant la vie de la nation compte tenu de « l'ampleur et des effets particuliers de l'activité terroriste du PKK dans le sud-est de la Turquie »¹²⁸. Toutes les affaires susmentionnées portent sur des dérogations en réponse à des attaques terroristes concrètes. Or Strasbourg a admis dans un arrêt subséquent l'existence d'un danger public caractérisé par une menace terroriste virtuelle : suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Royaume-Uni décida de déroger à la Convention, et fut le seul État européen à le faire, bien que d'autres étaient confrontés à la menace que représentait Al-Qaïda. La situation de danger caractérisé par la crainte des

¹²³ *Ibid.*, § 178.

¹²⁴ ERGEC, p. 145.

¹²⁵ Arrêt *Lawless c. Irlande*, § 28.

¹²⁶ *Ibid.*, § 29.

¹²⁷ CourEDH, arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, § 205 ; arrêt *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, § 47.

¹²⁸ CourEDH, arrêt *Aksoy c. Turquie* du 18 décembre 1996, § 70 ; confirmé par CourEDH, arrêt *Demir et autres c. Turquie* du 23 septembre 1998, § 45.

autorités de voir des attentats se produire a été considéré comme un danger public menaçant la vie de la nation au sens de l'article 15§1 CEDH¹²⁹.

En tout état de cause, la Cour européenne reconnaît une ample marge d'appréciation aux États dans l'identification d'un danger : « En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer »¹³⁰. Elle n'a nié l'existence d'une situation de péril qu'à une seule reprise¹³¹.

En l'espèce, les attentats du Bataclan et des terrasses parisiennes du 13 novembre 2015, revendiqués par l'organisation État islamique, ont fait de nombreux morts et blessés. La France constitue une cible privilégiée de l'organisation terroriste islamiste, en tant que symbole occidental de la liberté et de par son implication en Syrie¹³². Selon le gouvernement la menace terroriste qui pèse sur la France entière reste « durablement élevée », un nouvel attentat pouvant se produire à tout moment¹³³. A la lumière de la jurisprudence, notamment de la marge d'appréciation accordée à la France, l'existence d'un « danger public » au lendemain des attentats de novembre 2015 sera probablement admise. Quant aux nombreuses prorogations, elles seront certainement tolérées par la CourEDH, si elle est appelée à se prononcer, la menace terroriste revêtant un caractère « durable » selon la France.

Si un doute devait tout de même subsister quant à l'existence d'un « danger public » au sens de l'article 15 CEDH, la réserve de la France à l'article 15§1 CEDH permettrait de l'écarter. Lors de sa ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, la France a en effet émis une réserve d'interprétation concernant l'article 15§1¹³⁴ car « le gouvernement français part [...] de l'idée que l'application de l'article 15 de la Convention est soumis à un contrôle international plus étendu, à certains égards, que celui qui peut être exercé en application de [son] droit interne sur les mesures prises en vertu de l'article 16 de la Constitution française, ou encore des dispositions nationales relatives à l'état de siège ou à

¹²⁹ Arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, § 180.

¹³⁰ Arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, § 207 ; arrêt *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, § 43 ; arrêt *Aksoy c. Turquie*, § 68 ; arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, § 173.

¹³¹ GONZALEZ, p. 97.

¹³² FAVRE, « Pourquoi l'État islamique cible la France », *Le Temps*, 15 novembre 2015, disponible sur <https://www.letemps.ch/monde/2015/11/15/islamique-cible-france> (consulté le 13.01.18).

¹³³ Cf. Gouvernement français, « Comprendre le terrorisme », disponible sur <http://www.gouvernement.fr/risques/comprendre-le-terrorisme> (consulté le 13.01.18)

¹³⁴ Réserve consignée dans l'instrument de ratification, déposé le 3 mai 1974, disponible sur https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=xVYRSYYt (consulté le 13.01.18).

l'état d'urgence »¹³⁵. La première partie de cette réserve indique que les circonstances exceptionnelles énumérées à l'article 16 de la Constitution et par les lois sur l'état d'urgence et l'état de siège doivent être comprises comme correspondant à l'objet de l'article 15 de la Convention. De cette manière, la France impose sa propre définition des circonstances permettant de déroger à la CEDH : la situation de crise justifiant un recours à la dérogation de l'article 15 CEDH est définie plus largement par le droit national français, à l'instar de la loi sur l'état d'urgence qui peut être appliquée « en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public », ou « en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique »¹³⁶. Ainsi, la France peut estimer se trouver dans une situation de crise, n'impliquant pas nécessairement un état de guerre ou de menace pour la vie de la nation au sens de l'article 15 CEDH, et être tout de même habilitée à déroger au droit commun en vertu de la Convention¹³⁷. En conséquence, « si les conditions de mise en œuvre de l'article 16 ou des lois sur l'état de siège ou l'état d'urgence sont réunies, les organes internationaux ou internes n'auront pas à se poser la question de savoir si celles auxquelles l'application de l'article 15 de la Convention est subordonnée sont réunies, la réserve française l'implique automatiquement »¹³⁸. Cependant, la Cour, qui est compétente pour contrôler les réserves émises par les États parties¹³⁹, ne s'est encore jamais prononcée sur la validité de la réserve française¹⁴⁰. Or elle paraît discutable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'article 57 CEDH interdit les réserves à portée générale ; or la réserve française « affecte en réalité l'ensemble des obligations conventionnelles susceptibles d'inexécution au titre de l'urgence »¹⁴¹. De plus, on peut douter de la conformité de la réserve au but et à l'objet de la convention, comme le commande un principe général de droit international¹⁴². En effet, elle permet à la France de passer outre le cadre imposé aux États parties, qui a justement été fixé pour prévenir les atteintes aux libertés et octroyer aux organes européens un certain contrôle sur les États. Elle tend à faciliter la dérogation aux droits protégés par la CEDH en temps de crise et abaisse ainsi le niveau de protection¹⁴³.

¹³⁵ VILLEVIELLE, p. 926.

¹³⁶ LAMBERT/BRACONNIER MORENO, p. 3.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ PELLET, p. 1359.

¹³⁹ CourEDH, arrêt *Eisenstecken c. Autriche* du 3 octobre 2000, § 28.

¹⁴⁰ LAMBERT/BRACONNIER MORENO, p. 4.

¹⁴¹ BENLOLO CARABOT, p. 137.

¹⁴² ERGEC, p. 378.

¹⁴³ LAMBERT/BRACONNIER MORENO, p. 4.

2. *Les mesures prises doivent être strictement requises par la situation*

Selon l'article 15§1 CEDH, les mesures dérogatoires à la CEDH sont prises « dans la stricte mesure où la situation l'exige ». Elles doivent donc revêtir un caractère de nécessité absolue et être strictement indispensables pour faire face au danger public¹⁴⁴. L'article 15§1 CEDH introduit en réalité le principe de la proportionnalité, qui doit être analysé au cas par cas¹⁴⁵, « à la lumière non d'un examen purement rétrospectif de l'efficacité [des] mesures, mais des conditions et circonstances dans lesquelles [les mesures] ont été prises à l'origine et appliquées par la suite »¹⁴⁶. Ainsi, lesdites mesures doivent être proportionnelles à la situation proprement dite, c'est-à-dire au danger public, et adéquates au but visé¹⁴⁷. La mesure dérogatoire en cause doit être la seule susceptible d'éliminer le danger public, les restrictions ordinaires pour assurer la sécurité et l'ordre publics apparaissant comme « manifestement insuffisantes » ; l'État dérogeant se doit en effet d'opter pour le moyen qui porte le moins atteinte à la liberté¹⁴⁸. Enfin, les exigences de l'intérêt général de la communauté doivent peser nettement plus lourd que les impératifs de la sauvegarde des droits de l'individu¹⁴⁹. Finalement, du principe de proportionnalité découle un champ d'application spatial et temporel : la dérogation doit être limitée aux zones affectées par le danger public et à la durée des circonstances exceptionnelles qui en sont à l'origine¹⁵⁰.

La CourEDH s'est penchée plusieurs fois sur la question de la proportionnalité, principalement au sujet de violations du droit à la liberté (article 5 CEDH) qui est l'un des droits les plus fréquemment affectés en cas d'état d'urgence¹⁵¹. Le raisonnement de la Cour est le suivant : « Lorsqu'une mesure dérogatoire porte atteinte à un droit conventionnel fondamental – tel que le droit à la liberté –, la Cour doit s'assurer qu'elle constitue une réponse véritable à l'état d'urgence, qu'elle se justifie pleinement au regard des circonstances spéciales de cette situation et qu'il existe des garanties contre les abus »¹⁵². Dans l'arrêt *Lawless*, le régime de détention administrative applicable aux individus soupçonnés de vouloir participer à des entreprises terroristes en Irlande a été considéré comme « une mesure exigée par les circonstances », car aucun autre moyen « n'aurait pu permettre de faire face de

¹⁴⁴ ERGEC, p. 189.

¹⁴⁵ MACKEN, p. 88 ; ERGEC, p. 188.

¹⁴⁶ Arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, § 214.

¹⁴⁷ ERGEC, p. 187.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 190-191.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 197.

¹⁵¹ MACKEN, p. 80.

¹⁵² Arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, § 184.

manière efficace à la situation existant en Irlande en 1957 »¹⁵³. La Cour a également admis la nécessité des mesures de privation « extrajudiciaire » de liberté dans l'arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, au regard du caractère insuffisant des ressources que la législation ordinaire offrait dans le cadre de la lutte anti-terroriste¹⁵⁴. Dans un arrêt plus récent, la Cour a estimé que, dans le cas d'espèce qui concernait la détention d'étrangers soupçonnés d'être des terroristes internationaux dont le refoulement ou l'expulsion du Royaume-Uni était prévue mais momentanément impossible, « les mesures dérogatoires étaient disproportionnées en ce qu'elles opéraient une discrimination injustifiée entre étrangers et citoyens britanniques »¹⁵⁵.

Mais il faut encore examiner l'existence de garanties adéquates contre les dangers d'abus, à l'instar d'un contrôle parlementaire, qui s'assure régulièrement de la nécessité des mesures d'exception¹⁵⁶, ou la création d'une commission de détention pour les mesures de détention administrative qui ne font pas l'objet d'une comparution devant un juge¹⁵⁷. Quant au contrôle juridictionnel, bien qu'il constitue la règle en temps normal, il peut être exclu dans des cas exceptionnels¹⁵⁸. En cas de détention administrative, la durée de la détention joue un rôle important lors de l'examen de telles garanties¹⁵⁹. Même si l'État doit faire de son mieux pour les mettre en œuvre le plus rapidement possible, la Cour a jugé que « quand un État lutte contre un danger public menaçant la vie de la nation, on le désarmerait si l'on exigeait de lui de tout faire à la fois, d'assortir d'emblée chacun des moyens d'action dont il se dote de chacune des sauvegardes conciliables avec les impératifs prioritaires du fonctionnement des pouvoirs publics et du rétablissement de la paix civile. En interprétant l'article 15, il faut laisser place à des adaptations progressives »¹⁶⁰. En somme, une évolution de « la législation et la pratique litigieuses dans le sens d'un respect croissant de la liberté individuelle »¹⁶¹ plaide en faveur du respect du principe de proportionnalité.

Avant d'examiner la situation de la France *in casu*, il convient de mentionner la deuxième partie de la réserve émise par la France à l'article 15§1 CEDH qui prévoit que « pour l'interprétation et l'application de l'article 16 de la Constitution de la République, les termes dans la stricte mesure où la situation l'exige ne saurait limiter le pouvoir du président de la République de prendre les mesures exigées par les circonstances ». Elle n'est cependant

¹⁵³ Arrêt *Lawless c. Irlande*, § 36.

¹⁵⁴ Arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, §§ 212 et 214.

¹⁵⁵ Arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, § 190.

¹⁵⁶ Arrêt *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, § 54.

¹⁵⁷ Arrêt *Lawless c. Irlande*, § 37.

¹⁵⁸ ERGEC, pp. 193-194.

¹⁵⁹ Arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, §§ 215ss ; arrêt *Aksoy c. Turquie*, § 88.

¹⁶⁰ Arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, § 220.

¹⁶¹ *Ibid.*

applicable que dans les cas de mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution, et ne concernerait donc pas les mesures adoptées sous le couvert de l'état d'urgence¹⁶². On pourrait néanmoins se poser la question de la validité d'une telle réserve qui revient en réalité à vider le contrôle européen de sa substance (cf. *supra* 1)¹⁶³.

Les mesures adoptées par la France étaient-elles strictement requises par la situation ? Cela semble discutable. Les dispositions légales sur lesquelles se fondent les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence, notamment les assignations à résidence et les perquisitions, sont formulées de manière très vague. De par leur manque de précision, des mesures ont été prises dépassant « la stricte mesure où la situation l'exige ». Premièrement, en ne reposant sur aucune preuve suffisante, « certaines mesures d'urgence peuvent s'apparenter à des discriminations contre des groupes spécifiques, en particulier les musulmans, sur la base de leur religion ou de leurs croyances »¹⁶⁴. Deuxièmement, comme le souligne Amnesty International, les autorités ont utilisé des mesures d'urgence à d'autres fins que celles qui motivaient initialement l'état d'urgence¹⁶⁵. Entre autres, l'article 6 de la loi relative à l'état d'urgence, de par son caractère général, a pu être invoqué pour assigner à résidence des militants écologistes lors de la COP21, allant au-delà d'une application strictement liée à la lutte contre le terrorisme¹⁶⁶. Par ailleurs, de nombreuses perquisitions ont été accompagnées de violences physiques et psychiques, ainsi que de dégâts matériels qui s'avéraient non nécessaires¹⁶⁷. Quant aux assignations à résidence, des modalités excessives, telles que l'obligation de demeurer en permanence dans une certaine zone et de pointer jusqu'à trois fois par jour au commissariat, ont eu un impact disproportionné sur la vie professionnelle et familiale des personnes visées, ce qui aurait pu être évité¹⁶⁸. Au vu du nombre relativement important de mesures prises¹⁶⁹, l'application du régime de l'état d'urgence pourrait être jugée disproportionnée dans certains cas d'espèce. En ce qui concerne les prorogations, la Cour devra s'assurer que la durée de la dérogation est proportionnelle à la menace imposée.

Cependant, la France a mis en place un système de contrôle, judiciaire et parlementaire, plus ou moins efficace. Certes, les mesures administratives d'urgence excluent la possibilité d'un contrôle *a priori* mais selon la jurisprudence européenne, le fait qu'un tribunal puisse se

¹⁶² LAMBERT/BRACONNIER MORENO, p. 2.

¹⁶³ ERGEC, p. 375.

¹⁶⁴ AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport I, p. 34 ; cf. également CNCDH, § 17 ; HUMAN RIGHTS WATCH.

¹⁶⁵ AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport I, p. 33 et Rapport II, p. 19 ; CNCDH, §§ 14-16 ; cf. également HUMAN RIGHTS WATCH.

¹⁶⁶ HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, Déclaration.

¹⁶⁷ CNCDH, §§ 7-10 ; cf. également AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport I et HUMAN RIGHTS WATCH.

¹⁶⁸ BOUTIN, p. 8 ; cf. également CNCDH, §§ 11-13 ; HUMAN RIGHTS WATCH.

¹⁶⁹ En date du 2 février 2016, le gouvernement avait ordonné 3289 perquisitions et entre 350 et 400 assignations à résidence, cf. HUMAN RIGHTS WATCH.

prononcer sur la légalité de la mesure dans un cas d'espèce est suffisant. De plus, le Parlement a effectué un suivi de l'état d'urgence et des mesures prises par le gouvernement, et s'est prononcé sur la nécessité d'un régime d'exception à chaque nouvelle prorogation de l'état d'urgence, soit environ tous les trois mois.

3. *Les droits non dérogeables*

L'article 15§2 CEDH énumère une série de dispositions auxquelles il est interdit de déroger, peu importe les circonstances. Il s'agit du droit à la vie (article 2), de l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants (article 3), de l'interdiction de l'esclavage et de la servitude (article 4§1) et du principe de la légalité des peines (article 7)¹⁷⁰. A cette liste doit être ajouté notamment le droit de ne pas être jugé deux fois pour le même fait (*non bis in idem*), prévu par l'article 4 du Protocole n°7¹⁷¹, et l'interdiction de la peine de mort en vertu l'article 1 du Protocole n°13¹⁷². En tout état de cause, la dernière condition matérielle de la dérogation prévue à l'article 15§1 CEDH, à savoir l'obligation de respecter les autres obligations internationales incombant à l'État, vient palier d'éventuelles lacunes en permettant d'« importer » les droits intangibles d'autres instruments internationaux des droits de l'homme dans la CEDH¹⁷³.

Même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme, la Convention prohibe en termes absolus les atteintes aux droits susmentionnés¹⁷⁴. La CEDH protège de la sorte les droits de l'homme inhérents à la dignité de tout être humain, même si celui-ci est soupçonné ou accusé d'actes terroristes¹⁷⁵. A titre d'exemple, la Cour a estimé qu'une personne soupçonnée de terrorisme ne pouvait en aucun cas être soumise à une « pendaison palestinienne », acte de torture équivalant à une violation de l'article 3 CEDH que l'article 15 ne saurait légitimer¹⁷⁶.

Les droits touchés par les mesures mises en œuvre par la France dans le cadre de l'état d'urgence sont notamment le droit à la liberté (article 5 CEDH), le droit à un procès équitable (article 6 CEDH), celui au respect de la vie privée et familiale (article 8 CEDH), la liberté d'expression (article 10 CEDH) et la liberté de réunion et d'association (article 11 CEDH).

¹⁷⁰ ERGEC, p. 237.

¹⁷¹ DUFFY, p. 198.

¹⁷² CourEDH, arrêt *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni* du 2 mars 2010, § 118.

¹⁷³ BERNARD, L'état de droit face au terrorisme, p. 189.

¹⁷⁴ Arrêt *Aksoy c. Turquie*, § 62.

¹⁷⁵ HENNEBEL/TIGROUDJA, Le juge, le terroriste et l'Etat de droit, p. 84.

¹⁷⁶ Arrêt *Aksoy c. Turquie*, § 64.

Ainsi, aucun des droits indérogeables susmentionnés ne semble être concerné. Cette condition ne devrait donc pas poser de problème en l'espèce.

4. *Respect des autres obligations découlant du droit international*

L'article 15§1 CEDH dispose que les mesures dérogeant à la Convention ne doivent pas être en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. Il s'agit notamment des obligations ayant trait aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales¹⁷⁷, telles que celles découlant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Lorsqu'un État dérogeant est lié à la fois par la CEDH et le PIDCP, il se doit de respecter des obligations supplémentaires, qui ne figurent pas dans la liste de l'article 15§2 CEDH mais que lui impose le PIDCP, notamment l'interdiction de déroger à la liberté de manifester sa religion¹⁷⁸. On peut également mentionner l'interdiction de discrimination, droit intangible en vertu de l'article 4§1 PIDCP qui exige que les mesures adoptées par l'État en période de crise n'entraînent jamais une discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine¹⁷⁹. Une atteinte au principe de non-discrimination, qui peut dès lors être considéré comme indérogeable, entraîne un contrôle plus strict de la proportionnalité, comme l'illustre l'affaire *A. et autres*¹⁸⁰. En outre, le PIDCP prévoit une exigence formelle supplémentaire à la dérogation, celle de la proclamation au niveau national par un « acte officiel ». L'État partie au PIDCP et à la CEDH doit donc remplir cette autre condition pour déroger valablement à la CEDH, bien qu'elle ne soit exigée explicitement par l'article 15 CEDH¹⁸¹. L'État dérogeant est également tenu d'observer les principes conventionnels, voire coutumiers, de droit humanitaire lorsque le danger public atteint les dimensions d'un conflit armé¹⁸².

La France semble avoir respecté ses autres engagements internationaux, notamment en ayant également adressé un avis de dérogation au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies conformément au PIDCP¹⁸³. Mais on pourrait se demander si les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence ne revêtent pas, dans leurs effets, un caractère discriminatoire envers les musulmans qui sont les principales cibles (cf. *supra* 2).

¹⁷⁷ ERGEC, p. 215.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 220.

¹⁷⁹ BERNARD, L'état de droit face au terrorisme, p. 189.

¹⁸⁰ BENLOLO CARABOT, p. 133 ; arrêt *A. et autres, c. Royaume-Uni*, § 190.

¹⁸¹ Confirmé implicitement dans l'arrêt *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, § 73 ; BERNARD, L'état de droit face au terrorisme, p. 190.

¹⁸² ERGEC, pp. 227-235.

¹⁸³ Cf. Nations Unies, Collection des traités, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, France : notification en vertu du paragraphe 3 de l'article 4, 23 novembre 2015, disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.703.2015-Frn.pdf> (consulté le 13.01.18).

C. Le contrôle effectué par la Cour européenne des droits de l'homme et ses limites

A défaut de clause contraire expresse dans la CEDH, la compétence générale de contrôle des organes européens n'est point suspendue en période dérogatoire¹⁸⁴. Comme l'a exposé le Secrétaire général du Conseil de l'Europe dans son communiqué de presse relatif à la dérogation française, « la Convention européenne des droits de l'homme continuera de s'appliquer »¹⁸⁵.

Mais à qui revient la compétence de contrôler la conformité de la dérogation à la CEDH ? Bien que les États doivent notifier leur dérogation au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, celui-ci ne possède aucune attribution de contrôle à proprement parler¹⁸⁶. En réalité, il appartient à la CourEDH, dont le devoir est d'assurer le respect par les États parties des engagements résultant de la Convention, de se prononcer sur la validité de dérogation en vertu des articles 19 et 32 CEDH. Or la Cour n'intervient que lorsqu'elle est saisie soit par un autre État partie, soit par le biais d'une requête individuelle (article 34 et 36 CEDH). La dérogation ne peut donc être contrôlée qu'une fois mise en œuvre, la Cour intervenant postérieurement aux faits qu'elle doit examiner¹⁸⁷. Ainsi, « lorsque le Gouvernement souhaitera invoquer l'article 15 afin de déroger à la Convention dans des cas d'espèce, la Cour se prononcera sur la conformité de sa demande avec les critères établis dans la Convention »¹⁸⁸, et ce lorsqu'une requête relative à un cas d'espèce sera présentée à la CourEDH après épuisement des voies de recours internes conformément à l'article 35 CEDH.

Toujours est-il que la CourEDH accorde une ample marge d'appréciation aux États. Selon elle, les autorités nationales sont mieux placées pour déterminer la nature et l'étendue des dérogations nécessaires. Cependant, les États ne jouissent pas d'un pouvoir illimité en ce domaine et la Cour a compétence pour décider s'ils ont excédé la "stricte mesure" des exigences de la crise¹⁸⁹. Au cœur du contrôle européen se trouve donc la condition de la proportionnalité. A cet effet, la Cour tient compte de la nature des droits touchés par la dérogation, de la durée de l'état d'urgence et des circonstances qui l'ont créé¹⁹⁰. La jurisprudence européenne illustre « la variation du contrôle de proportionnalité en fonction

¹⁸⁴ ERGEC, p. 329.

¹⁸⁵ SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL DE L'EUROPE, « La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15 », 25 novembre 2015, disponible sur https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/news/-/asset_publisher/EYIBJNjXtA5U/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?inheritRedirect=false (consulté le 13.01.18).

¹⁸⁶ Il peut toutefois requérir une enquête en vertu de l'article 52 CEDH. Cf. ERGEC, p. 333.

¹⁸⁷ BERNARD, Droits de l'homme et terrorisme, p. 598.

¹⁸⁸ SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL DE L'EUROPE, *op. cit.*

¹⁸⁹ Arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, § 207 ; arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, § 184 ; arrêt *Aksoy c. Turquie*, § 68.

¹⁹⁰ Arrêt *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, § 43.

des critères pris en compte » : dans l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni*, la gravité de la situation donne lieu à une ample marge d'appréciation nationale et à un contrôle de proportionnalité plus large ; tandis que dans l'affaire *Brannigan et McBride*, on dénote un abaissement du seuil de gravité de la situation mais qui est compensé par un adoucissement des mesures¹⁹¹. En définitive, la démarche de la Cour relative à l'article 15 CEDH sera d'abord axée sur la situation globale du pays concerné, en ce sens qu'il lui « incombe [...] d'examiner les mesures adoptées en dérogation aux droits conventionnels en jeu et de les mettre en balance avec la nature de la menace pesant sur la nation »¹⁹². Si elle juge que les mesures en question sont disproportionnées par rapport à la menace, et éventuellement discriminatoires dans leurs effets, elle n'a pas besoin d'aller plus loin en contrôlant au cas par cas la manière dont elles ont été mises en œuvre¹⁹³.

IV. Conclusion

Le système français de l'état d'urgence a récemment fait couler beaucoup d'encre mais il ne date pas d'hier. Cette loi sur l'état d'urgence est un véritable palimpseste : chaque prorogation y a laissé une trace. La loi du 20 novembre 2015, elle, constitue un véritable durcissement du régime d'exception, notamment en ce qui concerne les mesures d'assignation à résidence et les perquisitions administratives. Ces mesures administratives portent profondément atteinte à certains droits fondamentaux, parfois à tel point qu'elles ont été annulées par les juridictions nationales. Mais ces droits étant également protégés par la CEDH, la France a dû déroger à la CEDH conformément à l'article 15. Le contrôle ultime de cette dérogation revient à la Cour européenne des droits de l'homme, dans le cas où une requête lui parviendrait après épuisement des voies de recours internes, ce qui semble de prime abord incertain au regard de la prudence dont les juridictions nationales font preuve. Si toutefois elle venait à se prononcer, elle devra examiner si la dérogation de la France s'est faite dans le respect des conditions de l'article 15 CEDH. Au regard de la marge d'appréciation que la CourEDH accorde aux États contractants et de la jurisprudence, il me semble que la plupart des conditions seraient probablement jugées remplies. La question principale que la Cour devra résoudre restera celle de savoir si les mesures mises en œuvre l'ont été dans la stricte mesure où la situation l'exige. Si la lutte contre le terrorisme peut justifier l'adoption de mesures restrictives, je suis d'avis que leur application en pratique s'est avérée quelque peu disproportionnée. Il faudra donc attendre avant d'avoir une éventuelle réponse de Strasbourg. Il serait néanmoins souhaitable

¹⁹¹ GONZALEZ, p. 100.

¹⁹² Arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, § 185.

¹⁹³ *Ibid.*

que la CourEDH se montre plus sévère dans la lignée de sa jurisprudence et se prononce de manière plus rigoureuse sur les limites du régime d'exception lorsqu'un État se retrouve confronté à la menace « durable » du terrorisme islamiste afin de fermer la porte à tout abus. Quoiqu'il en soit, l'encre n'a pas fini de couler en France car à l'état d'urgence succède la nouvelle Loi antiterroriste, qui transcrit dans le droit commun certaines des dispositions de l'état d'urgence, au désarroi des défenseurs des droits humains, et qui pourrait bien donner du travail à Strasbourg.

V. Bibliographie

Ouvrages généraux de droits de l'homme

HENNEBEL Ludovic/TIGROUDJA Hélène, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris (Pedone) 2016.

OBERDORFF Henri, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 6^e édition, Issy-les-Moulineaux (LGDJ, Lextenso) 2017.

SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 12^e édition, Paris (Presses Universitaires de France) 2015.

Ouvrages et articles spécialisés

BEAUD Olivier/GUERIN-BARGUES Cécile, *L'état d'urgence : étude constitutionnelle, historique et critique*, Issy-les-Moulineaux (LGDJ, Lextenso) 2016.

BENLOLO CARABOT Myriam, *Etat d'urgence et droit européen*, in *L'état d'urgence : de l'exception à la banalisation* [HALPERIN Jean-Louis/HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie/MILLARD Eric, dir.], Paris (Presses Universitaires de Paris Nanterre) 2017, pp. 123- 139.

BERNARD Frédéric, *L'Etat de droit face au terrorisme*, Genève, Zurich, Bâle (Schulthess) 2010.

BERNARD Frédéric, *Droits de l'homme et terrorisme*, in *Introduction aux droits de l'homme* [HERTIG RANDALL Maya/HOTTELIER Michel, éd.], Zurich (Schulthess) 2014, pp. 589-605.

BERNARD Frédéric, *Lois contre le terrorisme et Etat de droit*, in *SJ* 2016 II 177.

BOURDON William, *Les dérives de l'état d'urgence*, Paris (Plon) 2017.

BOUTIN Bérénice, *Administrative Measures in Counter-Terrorism and the Protection of Human Rights*, in *Security and Human Rights*, vol. 27, La Haye (T.M.C. Asser Institute) 2017, pp. 128-147.

CLAPHAM Andrew, *Terrorism, National Measures and International Supervision*, in *Enforcing International Law Norms Against Terrorism* [BIANCHI Andrea, éd.], Oxford, Portland (Hart Publishing) 2004, pp. 283-305.

DE SCHUTTER Olivier, *La Convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, in *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux* [BRIBOSIA Emmanuelle/WEYEMBERGH Anne, dir.], Bruxelles (Nemesis, Bruylant) 2002, pp. 85-152.

DOSWALD-BECK Louise, *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*, Oxford, New York (Oxford University Press) 2011.

DUFFY Peter, Note sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, *in* Droits intangibles et états d'exception [STENERSEN Christian, éd.], Bruxelles (Bruylant) 1996, pp. 193-201.

ERGEC Rusen, Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles : Étude sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles (Bruylant/Editions de l'Université de Bruxelles) 1987.

GONZALEZ Gérard, L'état d'urgence au sens de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, *in* Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux (CRDF), n° 6, Caen (Presses universitaires de Caen) 2007, pp. 93- 100.

GROSS Oren/NÍ AOLAIN Fionnuala, Law in Times of Crisis : Emergency Powers in Theory and Practice, Cambridge (Cambridge University Press) 2006.

HEDIGAN John, The European Convention on Human Rights and Counter-Terrorism, *in* Fordham International Law Journal, vol. 28, n° 2, 2005, pp. 392-431.

HENNEBEL Ludovic/TIGROUDJA Hélène, Le juge, le terroriste et l'Etat de droit, *in* Juger le terrorisme dans l'Etat de droit [HENNEBEL Ludovic/VANDERMEERSCH Damien, dir.], Bruxelles (Bruylant) 2009, pp. 61-173.

LAMBERT Anaïs/BRACONNIER MORENO Laetitia, La marge de manœuvre de la France dans le déclenchement d'un régime dérogatoire aux libertés fondamentales, une dénaturation de l'article 15 de la CEDH ?, *in* La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, 2015, disponible sur <https://revdh.revues.org/1778#text> (consulté sur 13.01.18).

MACKEN Claire, Counter-terrorism and the Detention of Suspected Terrorists : Preventive Detention and International Human Rights Law, Londres, New York (Routledge) 2011.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, Réflexions sur l'état d'urgence, *in* Revista de Investigações Constitucionais, vol. 3, n° 2, Curitiba, 2016, pp. 51-64.

PELLET Alain, La ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme, *in* Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, vol. 90, n° 5, Paris (Librairie générale de droit et de jurisprudence) 1974, pp. 1319-1379.

ROUSSEAU Dominique, L'état d'urgence, un état vide de droit(s) ?, *in* Revue Projet, vol. 2, n° 291, (Ceras) 2006, pp. 19-26.

THENAULT Sylvie, L'état d'urgence (1955-2005), De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi, *in* Le Mouvement Social, n° 218, 2007, pp. 63-78.

THE RT. HON. LADY JUSTICE ARDEN, Human Rights and Terrorism, *in* Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit, Liber amicorum Luzius Wildhaber [BREITENMOSE Stephan/EHRENZELLER Bernhard/SASSOLI Marco/STOFFEL Walter/WAGNER PFEIFER Beatrice, éd.], Zurich, Saint-Gall, Baden-Baden (Dike, Nomos) 2007, pp. 21-39.

VILLEVIEILLE Jean-François, La ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme, *in* Annuaire français de droit international, vol. 19, (CNRS) 1973, pp. 922-927.

Autres références

AMNESTY INTERNATIONAL, Des vies bouleversées : l'impact disproportionné de l'état d'urgence en France, février 2016 (cité : Rapport I).

AMNESTY INTERNATIONAL, Un droit, pas une menace : restrictions disproportionnées à la liberté de réunion sous couvert de l'état d'urgence en France, mai 2017 (cité : Rapport II).

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (CNCDH), Avis sur le suivi de l'état d'urgence, 18 février 2016, disponible sur <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-suivi-de-letat-durgence> (consulté le 13.01.18).

DUHAMEL Olivier/MENY Yves (dir.), Dictionnaire constitutionnel, Paris (Presses Universitaires de France) 1992.

FAVRE Alexis, « Pourquoi l'État islamique cible la France », Le Temps, 15 novembre 2015, disponible sur <https://www.letemps.ch/monde/2015/11/15/islamique-cible-france> (consulté le 13.01.18).

FEDERATION INTERNATIONALE DES LIGUES DES DROITS DE L'HOMME (FIDH), L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité, Rapport n° 429, octobre 2005.

GURREY Béatrice/JAKUBYSZYN Christophe/RIDET Philippe, « Dominique de Villepin choisit l'état d'urgence », Le Monde, 8 novembre 2005, disponible sur http://www.lemonde.fr/societe/article/2005/11/08/dominique-de-villepin-choisit-l-etat-d-urgence_707784_3224.html (consulté le 13.01.2018).

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales, 19 février 2016 (cité : Déclaration).

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, Droits de l'homme, terrorisme et lutte anti-terrorisme, Fiche information n° 32, novembre 2009 (cité : Fiche information).

HUMAN RIGHTS WATCH, France : abus commis dans le cadre de l'état d'urgence, 3 février 2016, disponible sur <https://www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence> (consulté le 13.01.18).

SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL DE L'EUROPE, « La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15 », 25 novembre 2015, disponible sur https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/news/-/asset_publisher/EYIBJNjXtA5U/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?inheritRedirect=false (consulté le 13.01.18).

Sites internet

Assemblée nationale, contrôle parlementaire de l'état d'urgence, disponible sur [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/\(block\)/34453](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/(block)/34453) (consulté 13.01.18).

Conseil de l'Europe, Bureau des Traités, déclarations de la France, disponibles sur <https://www.coe.int/fr/web/conventions/> > recherches : recherches sur les réserves et déclarations > concernant un Etat donné > Etat : France ; Matières disponibles : Droits de l'Homme (Conventions et Protocoles uniquement) ; Chronologie complète du 14/11/2015 au 01/12/2017 (consulté le 13.01.18).

Conseil de l'Europe, Bureau des traités, Réserves et Déclarations pour le traité n°005 - Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, déclarations en vigueur à ce jour, disponible sur https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=xVYRSYYt (consulté le 13.01.18).

Gouvernement de la République française, « Comprendre le terrorisme », disponible sur <http://www.gouvernement.fr/risques/comprendre-le-terrorisme> (consulté le 13.01.18).

Nations Unies, Collection des traités, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, France : notification en vertu du paragraphe 3 de l'article 4, 23 novembre 2015, disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.703.2015-Frn.pdf> (consulté le 13.01.18).

Jurisprudence

Conseil constitutionnel, décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985.

Conseil constitutionnel, décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016.

Conseil constitutionnel, décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016.

Conseil constitutionnel, décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016.

Conseil constitutionnel, décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017.

Conseil constitutionnel, décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017.

Conseil d'État, arrêt d'assemblée *Rolin et Boisvert* du 24 mars 2006, requête n° 286834.

Conseil d'État, ordonnance n° 286835 du 14 novembre 2005.

Conseil d'État, ordonnance n° 395229 du 23 décembre 2015.

Conseil d'État, ordonnance n° 396116 du 22 janvier 2016.

Commission européenne des droits de l'homme, affaire *Chypre c. Turquie*, rapport du 4 octobre 1983.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Lawless c. Irlande* du 1^{er} juillet 1961, série A, n° 3.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, série A, n° 25.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni* du 26 mai 1993, série A, n° 258-B.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Aksoy c. Turquie* du 18 décembre 1996, Recueil 1996-VI.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Demir et autres c. Turquie* du 23 septembre 1998, Recueil 1998-VI.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Eisenstecken c. Autriche* du 3 octobre 2000, Recueil 2000-X.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni* du 19 février 2009, Recueil 2009-II.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni* du 2 mars 2010, Recueil 2010-II.

Tribunal administratif de Paris, ordonnance n° 1607412/9 du 17 mai 2016.