

**SPINOSI & SUREAU**  
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat  
et à la Cour de cassation  
16 Boulevard Raspail  
75007 PARIS

**CONSEIL D'ÉTAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**REFERE LIBERTE**

**(art. L. 521-2 du code de justice administrative)**

**REQUETE ET MEMOIRE**

**POUR : 1/ La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège social est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

**2/ Mme Françoise XXXXX, née le 23 juin 1946, de nationalité française, domicilié XXXXXXXX Présidente de la Ligue des Droits de l'Homme**

**3/ M. Henri XXXXXXX, né le 8 juin 1934, de nationalité française, domicilié au XXXXXXXX, Président d'honneur de la Ligue des Droits de l'Homme**

*SCP SPINOSI & SUREAU*

## FAITS

I. A la suite des attentats qui ont frappé Paris et Saint-Denis le 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire métropolitain et en Corse à compter du 14 novembre 2015 par le décret n° 2015-1475 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Par décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015, modifié par le décret n° 2015-1478 du même jour, les mesures prévues aux articles 5, 9 et 10 de la loi du 3 avril 1955 ont été déclarées applicables à l'ensemble du territoire métropolitain et de la Corse.

Il en est de même pour les mesures mentionnées aux articles 6, 8 et au 1° de l'article 11 du même texte, lesquels renvoient respectivement aux assignations à résidence, aux fermetures provisoires et interdictions de réunion, ainsi qu'aux perquisitions administratives.

Le régime d'état d'urgence a ensuite été étendu à l'outre-mer par les décrets n° 2015-1493 et n° 2015-1494 du 18 novembre 2015.

II. En vertu de l'article 2, alinéa 3, de la loi du 3 avril 1955, « *la prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi* ».

Le 18 novembre 2015, un projet de loi 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 a été présenté à l'Assemblée Nationale par le Premier ministre et le ministre de l'intérieur.

Au sein de l'exposé des motifs du projet de loi, il a été affirmé que « *la gravité des attentats, leur caractère simultané et la permanence de la menace établie par les indications des services de renseignement ainsi que le contexte international ont justifié* » le déclenchement initial de l'état d'urgence le 14 novembre 2015.

A cette occasion, il a également été souligné que « *la prorogation de l'état d'urgence au-delà des douze jours du décret initial* » était

*« rendue indispensable par le maintien de la menace à un niveau inédit sur le territoire national ».*

**III.** Par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, l'état d'urgence a été prorogé sur l'ensemble du territoire national pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015.

En vertu de l'article 2 de cette loi, l'applicabilité de l'ensemble des mesures prévues en particulier par les articles 6, 8 et au 1° de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 a été maintenue.

**IV.** L'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955, telle que modifiée par la loi du 20 novembre 2015, prévoit désormais 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 ».*

Dans ces conditions, le président de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, Jean -Jacques Urvoas, a annoncé le 2 décembre 2015 la mise en place d'une *« veille parlementaire continue »* pour contrôler et évaluer l'application de l'état d'urgence.

A cette fin, sur le fondement de l'article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, la commission des Lois de l'Assemblée Nationale a obtenu de pouvoir disposer des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

Le 10 décembre 2015, les mêmes prérogatives ont été conférées à la commission des Lois du Sénat pour une durée de six mois.

**V.** Après une première communication le 16 décembre 2015, le Président de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale a présenté le 13 janvier 2016 une deuxième communication d'étape sur le contrôle de l'état d'urgence (**Prod. 1**).

A cette occasion, des analyses chiffrées et un bilan dédiés aux mesures administratives prises en application de la loi relative à l'état d'urgence ont été présentés (**Prod. 2 et 3**).

**V-1** Dans sa communication du 13 janvier 2016, le Président de la commission des Lois a souligné que ces mesures permises par l'état d'urgence ont donné lieu à « *un usage contrasté* ».

Sur la « *palette de 13 mesures administratives* », « *certaines n'ont fait l'objet d'aucune utilisation, à ce jour* », telle « *la procédure de blocage des sites provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie* » ou encore « *la possibilité de placer sous surveillance électronique mobile des personnes assignées à résidence* » (*Ibid.*).

D'autres mesures n'ont été que « *ponctuellement utilisées par les préfetures* » (institution de zones de protection ; remises d'armes des catégories A à D détenues légalement ; fermeture provisoire de salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion ; couvre-feu).

En outre, certaines mesures administratives ont été édictées en visant les dispositions de la loi du 3 avril 1955 alors qu'elles pouvaient parfaitement « *être prise en temps normal sur d'autres fondements juridiques* » (interdiction de vente d'alcool, limitation des déplacements de supporters, etc. – *Ibid.* pp. 2 et 3).

En définitive, ce sont surtout « *trois mesures [qui] ont principalement été employées* » : « *3021 perquisitions administratives au 12 janvier (une perquisition en 2005), 381 assignations à résidence ou encore des interdictions de manifester. Pour le moment, ce dernier chiffre n'a pas été communiqué par le Gouvernement, ce qui est incompréhensible* » (*Ibid.* p. 3).

**V-2** Au regard des données collectées, le Président de la commission des Lois a souligné que c'est essentiellement aux premiers jours de l'état d'urgence que ces mesures ont été employées.

Ainsi, s'agissant tout particulièrement des perquisitions administratives, elles ont fait l'objet d'« un usage concentré dans la première semaine » :

*« Dès le 14 novembre, les préfets ont donc été chargés non seulement de cibler des individus et des lieux, mais également de prévoir les conditions d'intervention des forces de sécurité. Selon nos statistiques, 907 perquisitions ont été ordonnées, dans les sept jours qui ont suivi les attentats, sur les 2 975 dont nous connaissons la date, soit près d'un tiers de la mise en œuvre de l'état d'urgence sur ce volet.*

*La volonté de jouer sur l'effet de surprise lié à la proclamation de l'état d'urgence et la déstabilisation psychologique des réseaux de délinquants a été soulignée par nombre de nos interlocuteurs » (Ibid. p. 4).*

De même, il a été souligné que les opérations visant les personnes radicalisées et directement liées au terrorisme ont été effectuées durant les deux premières semaines de l'état d'urgence :

*« Globalement, selon nos calculs, la moitié des perquisitions fut conduite à partir d'éléments venant des services de renseignement (SCRT, DGSI). Ce sont souvent ces objectifs qui ont été traités, dans les deux premières semaines et avec l'appui des forces spécialisées d'intervention.*

*Ces perquisitions avaient, selon nos interlocuteurs, pour but de déstabiliser un microcosme radicalisé, d'éviter des répliques d'attentats bénéficiant de l'effet de sidération post-13 novembre et de s'assurer que les individus concernés n'avaient pas échappé à des procédures judiciaires anti-terroristes. Et depuis la période des fêtes de fin d'année, nous n'observons plus beaucoup de demandes nouvelles » (Ibid., p. 5).*

Les autres perquisitions, en particulier celles réalisées ultérieurement, n'ont eu qu'un lien plus indirect avec les raisons qui ont justifié la déclaration de l'état d'urgence :

*« Pour l'autre moitié des perquisitions, dans la quasi-totalité des cas à l'initiative des services de sécurité publique, les objectifs sont nettement moins prioritaires. Pour certains, le rattachement à la*

*problématique de l'islam radical se fait par le biais d'une inscription au fichier dénommé « FSPRT » qu'administre l'UCLAT et qui comprend des personnes d'une très inégale dangerosité. Pour d'autres perquisitions, les objectifs poursuivis étaient très explicitement des infractions aux législations sur les armes et sur les stupéfiants, soit du droit commun. La justification tient alors à la porosité souvent évoquée entre radicalisation, terrorisme ou économie souterraine » (Ibid.).*

**V-3** Ainsi, les données collectées révèlent une réduction très nette du nombre de perquisitions administratives après les quinze premiers jours du régime de l'état d'urgence. Plus encore, leur usage est devenu rare depuis le 24 décembre (**Prod. 2**, Graphique 1).

Un même mouvement est observable concernant les assignations à résidence. A l'exception d'un léger sursaut aux alentours du 24 décembre, le recours à de nouvelles mesures de cette nature est désormais extrêmement limité (Ibid., Graphique 2).

**V-4** Selon le Président de la commission des Lois, ce net mouvement de décroissance s'explique par le fait que « *partout où [les membres de la commission se sont] déplacés, [ils ont] entendu que **les principales cibles et les objectifs avaient été traités**. De fait, l'effet de surprise s'est largement estompé et les personnes concernées se sont pleinement préparées elles aussi à faire face à d'éventuelles mesures administratives. Ces phénomènes d'extinction progressive de l'intérêt des mesures de police administrative se lisent d'ailleurs dans les chiffres, qui **montrent bien plus qu'un essoufflement*** » (**Prod. 1**, p. 9).

Aussi, puisque la déclaration de l'état d'urgence le 14 novembre 2015 était justifiée par la nécessité de « *démanteler des groupes susceptibles d'agir et [de] neutraliser des individus au comportement menaçant* » (Allocution du Premier ministre à l'Assemblée Nationale, 19 décembre 2015 – **Prod. 4**), il apparaît que tel n'est manifestement plus le cas à ce jour.

**VI.** Or, si l'état d'urgence a été « *prorogé pour une durée de trois*

*mois à compter du 26 novembre 2015 » par la loi du 20 novembre 2015, le législateur a également prévu la possibilité qu'il y soit mis fin de façon anticipée.*

Ainsi, selon les dispositions de l'article 3 de la même loi :

*« Il peut y être mis fin par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai. En ce cas, il en est rendu compte au Parlement. »*

Pourtant, à ce jour encore, le Président de la République n'a pas mis un terme à l'état d'urgence.

**VII.** Face à cette inertie, les associations requérantes sont contraintes de saisir le juge des référés, en application des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, afin que tout ou partie du régime de l'état d'urgence soit suspendu ou, à tout le moins, pour qu'il soit enjoint au Président de la République de procéder à un réexamen des circonstances de fait et de droit qui ont conduit à la mise en œuvre de l'état d'urgence, dès lors que la persistance injustifiée de ce régime porte une atteinte grave et manifestement illégale à de nombreuses de libertés fondamentales.

## DISCUSSION

### Sur la recevabilité

**VIII. A titre liminaire**, il importe de souligner que les associations requérantes sont bien recevables à solliciter la suspension de l'état d'urgence.

*En ce qui concerne la compétence du juge des référés*

**IX. Premièrement**, les requérants n'ignorent pas que lorsqu'il a été saisi en 2005 d'un recours comparable concernant l'état d'urgence déclaré par le décret du 8 novembre 2005 et prorogé par la loi du 18 novembre 2005, le juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté comme excédant sa compétence la demande tendant à ce qu'il ordonne la suspension de l'état d'urgence ainsi déclaré, ou à défaut, à ce qu'il enjoigne au Président de la République de prendre un décret mettant fin à l'état d'urgence (CE, Ord. 9 décembre 2005, n° 287.777).

Pour parvenir à cette conclusion, le juge des référés avait alors souligné que :

*« Si, pour le cas où l'ensemble des conditions posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont remplies, le juge des référés peut prescrire "toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale", de telles mesures doivent, ainsi que l'impose l'article L. 511-1 du même code, présenter un "caractère provisoire" ; qu'il suit de là que le juge des référés ne peut, sans excéder sa compétence, ni prononcer l'annulation d'une décision administrative, ni ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'autorité administrative d'un jugement annulant pour défaut de base légale une telle décision ; »*

Or, s'agissant des mesures de suspension et d'injonction alors sollicitées à titre principal, le juge des référés a estimé qu'elles « *auraient la même portée que l'obligation qui pèserait sur l'autorité administrative à la suite d'une décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux annulant le refus du Président de la République de mettre*



*un terme à l'état d'urgence au motif qu'il ne peut légalement s'abstenir de prendre un décret en ce sens ; que, pour les motifs précédemment indiqués, le prononcé des mesures demandées à titre principal par les requérants, qui n'ont pas un caractère provisoire à la différence de la mesure demandée par la voie de conclusions présentées à titre subsidiaire, excède la compétence du juge des référés ; qu'en conséquence, les conclusions formulées à titre principal ne peuvent qu'être rejetées ; »*

**IX-3** Toutefois, depuis cette ordonnance du 9 décembre 2005, la jurisprudence du Conseil d'Etat a significativement évolué.

En effet, le principe selon lequel le juge des référés ne peut prescrire que des mesures présentant un « *caractère provisoire* » connaît désormais une exception en particulier au titre du référé-liberté prévu à l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

**IX-3.1** Par une ordonnance du 30 mars 2007, tout en rappelant que « *les décisions prises par le juge des référés n'ont, en principe, qu'un caractère provisoire* », le Conseil d'Etat a ainsi jugé que :

*« Lorsqu'aucune mesure de caractère provisoire n'est susceptible de satisfaire cette exigence, en particulier lorsque les délais dans lesquels il est saisi ou lorsque la nature de l'atteinte y font obstacle, il peut enjoindre à la personne qui en est l'auteur de prendre **toute disposition** de nature à sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale en cause ; qu'il en va ainsi notamment lorsque l'atteinte résulte d'une interdiction dont les effets sont eux-mêmes provisoires ou limités dans le temps »* (CE, Ord. 30 mars 2007, *Ville de Lyon*, n° 304.053, publié au recueil Lebon).

Le juge des référés a donc confirmé qu'il lui était loisible d'enjoindre à une collectivité, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, « *de prendre une disposition qui n'avait pas de caractère provisoire* » – en l'occurrence, autoriser une association à louer une salle municipale –, dès lors que seule cette mesure était à même de « *permett[re] au juge des référés [de] sauvegarder la liberté de réunion dont il a décidé qu'il y était gravement porté atteinte de manière manifestement illégale* » (Ibid.).

En somme, pour reprendre les mots des commentateurs autorisés, « *le juge du référé liberté du Conseil d'Etat [...] a expressément jugé que lorsque aucune mesure provisoire n'était susceptible de faire disparaître les effets de l'atteinte portée à la liberté fondamentale dont se prévalait le requérant* », le juge des référés peut « prononcer une mesure aux effets définitifs » (Frédéric Lenica et Julien Boucher, « Champ des mesures ordonnées en référé : "Provisoires, sauf si..." », in *AJDA*, 2007, p. 1237).

**IX-3.2** Une telle position a été explicitée et amplement confirmée par le Conseil d'Etat dans une décision rendue le 31 mai 2007 :

*« Il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521- 2 du code de justice administrative et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte ; que ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte ; que ce caractère provisoire s'apprécie au regard de l'objet et des effets des mesures en cause, en particulier de leur caractère réversible »* (CE, Ord. 31 mai 2007, *Syndicat CFDT Interco 28*, n° 298.293, publié au recueil Lebon).

Ce faisant, toujours selon les commentateurs autorisés, « *le Conseil d'Etat a opportunément livré le mode d'emploi permettant au juge du référé liberté de "s'affranchir de la condition formelle de mesure provisoire"* » (Frédéric Lenica et Julien Boucher, précité).

**IX-4** Or, en l'occurrence, il est manifeste que les demandes des requérants relèvent précisément de l'exception au principe selon lequel le juge des référés ne peut prescrire que des mesures présentant un « *caractère provisoire* ».

En effet, il est certes constant que la demande tendant à la suspension du régime de l'état d'urgence ou ce qu'il soit enjoint au Président de

la République de procéder à cette suspension ne présente pas un caractère provisoire, ainsi qu'il l'avait été jugé en 2005 (CE, Ord. 9 décembre 2005, n° 287.777).

Pour autant, il n'est pas moins indéniable qu'en l'occurrence, « *aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte* ».

De fait, seule une suspension – en tout ou partie – du régime de l'état d'urgence est à même de faire cesser les atteintes aux libertés fondamentales et donc d'assurer un exercice effectif de celles-ci.

Dès lors, et compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le juge des référés est nécessairement compétent pour connaître des demandes formulées par les requérants à titre principal et subsidiaire.

**X.** En tout état de cause, et à supposer même qu'il soit un instant possible d'admettre – pour les seuls besoins de la discussion – que ces demandes ne sont pas recevables, il y aura nécessairement lieu de faire droit à la demande présentée très subsidiairement et qui tend à ce qu'il soit enjoint au Président de la République de procéder à un réexamen des circonstances de fait et de droit qui ont conduit à la mise en œuvre de l'état d'urgence.

En effet, ainsi l'a souligné le Conseil d'Etat en 2005, une telle demande présente quant à elle un caractère provisoire (CE, Ord. 9 décembre 2005, n° 287.777).

A cette occasion, le juge des référés a d'ailleurs nettement affirmé sa propre compétence pour apprécier de la persistance du régime de l'état d'urgence :

*« Le silence de la loi sur les conditions de mise en œuvre de la faculté ainsi reconnue au Président de la République [de mettre fin à l'état d'urgence "par décret en conseil des ministres" avant l'expiration du délai de trois mois] ne saurait être interprété, eu égard à la circonstance qu'un régime de pouvoirs exceptionnels a des effets qui dans un Etat de droit sont par nature limités dans le temps et dans*

*l'espace, comme faisant échapper ses modalités de mise en œuvre à tout contrôle de la part du juge de la légalité » (Ibid.).*

*En ce qui concerne l'intérêt et la capacité à agir des requérants*

**XI. D'une part**, s'agissant de l'association requérante – dûment autorisée à ester en justice dans la présente affaire par mandat de sa présidente en date du 19 janvier 2016 (**Prod. 7**) –, son intérêt à agir aux fins de solliciter la suspension de l'état d'urgence ne saurait faire l'objet du moindre doute.

**XI-1** En effet, il résulte de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des statuts de l'association requérante (**Prod. 8**) que la Ligue des droits de l'Homme est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* ».

L'article 3, alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 3, de ses statuts précise que :

*« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.*

*Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de ta part des agents de l'État.*

*Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes ».*

Son intérêt à agir a fréquemment été reconnu devant le Conseil d'Etat depuis sa création (v. récemment CE, 4 novembre 2015, n° 375.178).

**XI-2** Or, en l'occurrence, la présente requête a trait à la mise en œuvre et à la persistance du régime de l'état d'urgence déclaré sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 et prorogé par la loi du 20 novembre 2015, lequel régime est susceptible d'emporter une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales garantis par la Constitution ainsi que par les engagements internationaux et européens de la France.

C'est d'ailleurs à ce titre que l'association a pris publiquement position dès le 14 novembre 2014 pour affirmer la nécessité de lutter contre la violence terroriste tout en respectant les droits et libertés menacés par le déclenchement de l'état d'urgence (v. not. les communiqués de presse du 14, 16, 19, 24, 26 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2015).

En outre, l'association a également pris part aux appels publics tendant à ce qu'il soit mis fin à l'état d'urgence (Conférence de presse du 17 décembre 2015 et Communiqué du 14 janvier 2016 annonçant la manifestation du 30 janvier 2016).

Il est donc indéniable que les dispositions législatives litigieuses ont directement trait à l'objet statutaire de l'association exposante.

**XI-3** L'intérêt à agir de l'association exposante est d'autant moins contestable que depuis la déclaration d'état d'urgence, elle a initié des recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre des actes d'applications de la loi du 3 avril 1955 (Requêtes n° 395.091 et 395.092). A ces occasions, l'association a déposé trois questions prioritaires de constitutionnalité, dont deux ont été transmises au Conseil constitutionnel concernant les dispositions des articles 8 et 11 I de cette loi (CE, 15 janvier 2016, n° 395.091 et 395.092).

De plus, par décision du 11 décembre 2015, le Conseil d'Etat a jugé recevable l'intervention de l'association dans le cadre de litiges où fut posée une question prioritaire de constitutionnalité concernant l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 (CE, Sect. 11 déc. 2015, n° 395.009). Dans cette même instance, le Conseil constitutionnel a également admis l'intérêt spécial de l'association à intervenir (Cons. constit. Déc. n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015).

**XI-4** Enfin, il y a lieu de souligner que le siège de l'association se situe à l'intérieur de la zone géographique d'application des dispositions relatives à l'état d'urgence. A ce titre, elle est susceptible d'être visée par des mesures liées à ce régime, étant précisé que ses activités impliquent notamment l'exercice de la liberté de réunion et manifestation.

En outre, il convient de préciser que s'il appartient aux requérants de démontrer – sur le terrain de l'article L. 521-2 du code de justice administrative – qu'ils subissent « *directement et personnellement l'atteinte à la liberté fondamentale dont il se prévaut* » (CE, 17 avril 2002, *Meyet*, n° 245.283), ce principe n'empêche pas le juge des référés, dans le cas où la demande est introduite par une personne morale, de statuer sur l'atteinte portée aux intérêts que cette dernière s'est donnée pour mission de défendre (en ce sens, v. not. CE, ord., 22 décembre 2012, *OIP-SF*, n° 364.584 ; CE, ord. 6 juin 2013, *OIP-SF*, n° 368.816 ; CE, ord., 23 novembre 2015, *Ministre de l'intérieur et commune de Calais*, n° 394.540 et 394.568).

Or, ainsi que cela vient d'être démontré, la mise en œuvre persistante du régime de l'état d'urgence a directement trait à la mission statutaire de l'association exposante.

**XII. D'autre part**, s'agissant des deux autres requérants, leur intérêt à agir ne saurait pas davantage être contesté.

**XII-1** En effet, toute personne physique qui réside habituellement à l'intérieur de la zone géographique d'application des dispositions relatives à l'état d'urgence est susceptible d'être affectée par les mesures édictées à ce titre, de sorte que son intérêt à agir contre la persistance de ce régime est acquis de ce seul fait. Et ce, indépendamment même de savoir si cette personne est ou a été effectivement visée par l'une de ces mesures.

En ce sens, il convient de rappeler qu'en 2005, le juge des référés du Conseil d'Etat a apprécié l'intérêt à agir de l'ensemble des requérants qui ont sollicité la suspension de l'état d'urgence en tenant uniquement compte tenu de leur lieu de résidence régulière.

Ainsi, pour estimer que l'un d'eux ne justifiait pas d'un intérêt suffisant au motif qu'il résidait alors à l'étranger, le juge des référés du Conseil d'Etat a souligné que :

*« Si large que puisse être l'intérêt à contester devant le juge administratif les mesures décidant de faire application à un territoire déterminé du régime de l'état d'urgence ainsi que les décisions ultérieures ayant une incidence sur le maintien en vigueur de ce régime, une personne qui, à la date de la saisine du juge, ne réside pas habituellement à l'intérieur de la zone géographique d'application des dispositions relatives à l'état d'urgence, ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour en contester le maintien en vigueur »*  
(CE, Ord. 9 décembre 2005, n° 287.777).

**XII-2** Or, en l'occurrence, tous les requérants résident régulièrement à l'intérieur de la zone géographique d'application des dispositions relatives à l'état d'urgence, laquelle s'étend à la totalité du territoire métropolitain ainsi que de l'outre-mer.

Cette seule circonstance suffit à établir leur intérêt à agir.

**XIII.** Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ont manifestement intérêt à demander la suspension du régime de l'état d'urgence.

La présente requête est ainsi parfaitement recevable.

### **Sur l'urgence**

**XIV. En premier lieu**, les requérants entendent faire valoir que la condition d'urgence est en l'espèce manifestement remplie.

**XIV-1** En effet, en droit, le Conseil d'Etat regarde cette condition comme satisfaite dès lors que, de manière générale, le requérant justifie des circonstances particulières caractérisant la nécessité de bénéficier à très bref délai d'une mesure pouvant être prononcée par le

juge des référés (CE, Ord., 23 janvier 2004, n° 257.106, mentionné aux tables du recueil Lebon sur ce point ; CE, Ord., 28 mars 2008, n° 314.368).

En principe, et en application de l'article R. 522-1 du code de justice administrative, c'est au requérant qu'il revient de « *justifier de l'urgence de l'affaire* ».

Toutefois, dans certaines circonstances, le juge du référés admet l'existence d'une présomption d'urgence.

Ainsi, même en l'absence de circonstances particulières, le refus de délivrance d'un visa d'entrée sur le territoire français fait naître une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, ord., 12 févr. 2007, n° 301.352, Publié au recueil Lebon). Il peut en être de même s'agissant des décisions d'arrêt de travaux (CE, ord., 28 mars 2008, n° 314.368, Publié au recueil Lebon).

Plus récemment encore, le Conseil d'Etat a consacré l'existence d'une telle présomption d'urgence concernant les mesures d'assignation à résidence édictées au titre du régime de l'état d'urgence.

Il a ainsi été jugé que :

*« Eu égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir, une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne, prise par l'autorité administrative en application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, porte, **en principe et par elle même**, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521 2 du code de justice administrative, puisse prononcer dans de très brefs délais, si les autres conditions posées par cet article sont remplies, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde »*

(CE, Ord. 11 décembre 2015, n° 395.009, Publié au recueil Lebon).

**XIV-2** Dans ces conditions, et en l'occurrence, il est manifeste que la



persistance du régime de l'état d'urgence porte, en principe et par elle-même, une atteinte grave et immédiate à la situation de l'ensemble des personnes qui résident sur le territoire métropolitain et d'outre-mer.

**XIV -2.1** En effet, ces personnes sont susceptibles d'être affectées pour toutes les mesures que ce régime permet, au premier rang desquels figurent les assignations à résidence, les perquisitions administratives ou encore les interdictions de réunions.

Or, si l'existence d'une seule mesure telle qu'une assignation à résidence suffit à caractériser l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de la justice administrative (CE, Ord. CE, 11 décembre 2015, n° 395.009 et al.), il ne peut qu'en de même *a fortiori* s'agissant de l'ensemble des mesures particulièrement invasives et restrictives prévues par le régime de l'état d'urgence.

Partant, la seule circonstance que l'état d'urgence demeure applicable est nécessairement de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés soit saisi sur le fondement de l'article L. 521 2 du code de justice administrative.

**XIV-2.2** Le fait qu'à ce jour, les requérants n'aient pas été ciblés par de telles mesures est parfaitement indifférent, dès lors qu'il convient de tenir compte de « *l'effet dissuasif* » qu'un tel régime est susceptible d'emporter sur le libre exercice des libertés fondamentales, telle que la liberté de manifester et de se réunir (v. Cour EDH, Grande Chambre, 15 octobre 2015, *Kudrevič ius et autres c. Lituanie*, Req. n° 37553/05, § 100 ; v. aussi *mutatis mutandis* Cour EDH, Grande Chambre, 23 avril 2015, *Morice c. France*, Req. n° 29369/10, § 127).

Tel est d'ailleurs le sens de l'ordonnance rendue en 2005 par le juge des référés du Conseil d'Etat lorsqu'il fut saisi d'une demande similaire à celle des requérants, la condition d'urgence ayant été pleinement admise sans même être contestée (CE, Ord. 9 décembre 2005, n° 287.777).

Il ne saurait en être différemment concernant l'état d'urgence déclarée le 14 novembre 2015 et prorogé pour trois mois à compter du 26 novembre 2015.

XV. Il résulte de tout ce qui précède que la condition d'urgence est en l'espèce indéniablement caractérisée.

**Sur l'atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales**

XVI. En second lieu, les requérants entendent soutenir que la persistance de l'état d'urgence plus de deux mois après son déclenchement est constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales au sens exact des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

XVI-1 D'emblée, et à titre liminaire, les requérants tiennent à souligner qu'ils n'entendent aucunement contester l'importance cruciale de la lutte contre le terrorisme, en particulier après les graves et odieux attentats qui ont émaillés l'année 2015.

A cet égard, nul ne saurait nier, pour reprendre les mots de la Cour européenne des droits de l'homme, les « *difficultés que les Etats rencontrent pour protéger leur population contre la violence terroriste, laquelle constitue en elle-même une grave menace pour les droits de l'homme* » (Cour EDH, 4<sup>e</sup> Sect. 17 janvier 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, Req. n° 8139/09, § 183).

Partant, toujours selon la Cour de Strasbourg, « *il est légitime, devant une telle menace, que les Etats contractants fassent preuve d'une grande fermeté à l'égard de ceux qui contribuent à des actes de terrorisme* » (*Ibid.*).

XVI-2 Toutefois, la même juridiction européenne précise également que, même aux fins de lutte contre le terrorisme, « *les États contractants ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée* » :

« *Consciente du danger (...) de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, [les Etats] ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre (...) le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux*

*appropriée* » (Cour EDH, 6 septembre 1978, *Klass et autres c. Allemagne*, Req. n° 5029/71, § 49).

En d'autres termes, les principes les plus fondamentaux de l'Etat de droit et de la démocratie exigent de manière impérieuse que les droits et libertés individuelles ne puissent être sacrifiés sur l'autel de la lutte contre la violence terroriste.

Il importe donc de combattre fermement le terrorisme sans perdre de vue les repères les plus essentiels de la démocratie que sont les droits et libertés fondamentaux et dont les juridictions suprêmes sont les ultimes gardiens.

**XVII.** Or, le régime de l'état d'urgence déclaré le 14 novembre 2015 ne saurait échapper à ces impératifs essentiels de l'Etat de droit.

**XVII-1** En ce sens, nul ne conteste qu'à une situation de danger exceptionnel et imminent peut parfois répondre un état d'exception, laquelle situation justifie que les droits et libertés soient fortement – mais ponctuellement – restreints.

Ainsi, dans la nuit du 13 au 14 décembre marquée par les attaques terroristes à Paris et Saint-Denis, c'est en considération de « *l'extrême gravité du moment* » (Allocution du Premier ministre au Sénat le 20 décembre 2015, p. 1 – **Prod. 5**) que le régime de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955 a été déclaré.

Toujours selon les mots du Premier ministre, « *l'état d'urgence est une réponse de court terme* » qui avait pour but de permettre aux autorités « *d'aller vite pour démanteler des groupes susceptibles d'agir et pour neutraliser des individus au comportement menaçant* » (Allocution du Premier ministre à l'Assemblée Nationale le 19 décembre 2015, pp. 3 et 6 – **Prod. 4**).

En particulier, ainsi que l'a récemment souligné le Président de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, certaines mesures spécifiquement permises par le régime d'état d'urgence, dont surtout les perquisitions administratives, avaient « *pour but de déstabiliser un microcosme radicalisé, d'éviter des répliques d'attentats bénéficiant*

*de l'effet de sidération post-13 novembre et de s'assurer que les individus concernés n'avaient pas échappé à des procédures judiciaires anti-terroristes* » (**Prod. 1**, p. 5).

Le tout, avec « *la volonté de jouer sur l'effet de surprise lié à la proclamation de l'état d'urgence et la déstabilisation psychologique des réseaux de délinquants a été soulignée par nombre de nos interlocuteurs* » (*Ibid.* p. 4).

En outre, les autorités exécutives ont également justifié cette décision par les impératifs de protection de l'ordre public par « *le contexte exceptionnel de l'accueil de l'événement d'ampleur mondiale qu'est la COP 21* » (Déclaration du ministre de l'intérieur sur la mise en œuvre et le contrôle de l'état d'urgence, 2 décembre 2015 – **Prod. 6**).

**XVII-2** A ce stade, l'existence même du régime d'état d'urgence et sa mise en œuvre ont certes affecté une multitude de libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Il en est ainsi tant du droit au respect de la vie privée et familiale, de la liberté d'aller et venir, de la liberté d'expression et de communication, du droit d'expression collective des idées et des opinions, que de la liberté d'association, de la liberté de travailler, de la liberté de commerce et d'industrie ou encore de la liberté d'entreprendre, ainsi que du droit à un recours effectif (v. not. CE, Ord. 11 déc. 2015, n° 395.009 et al. ; CE, Ord., 23 déc. 2015, n° 395.229 ; CE, Ord., 6 janv. 2016, n° 395/620 et 395.621; v. *mutatis mutandis* CE, 15 janv. 2016, n° 395.091 et 395.092).

Toutefois, compte tenu de l'extrême urgence liée notamment au risque d'une réplique terroriste imminente, de telles restrictions – aussi graves soient-elles – pouvaient alors passer pour justifiées.

**XVII-3** Pour autant, un tel sacrifice ponctuel de libertés doit répondre strictement à l'urgence du moment et être au service exclusif d'un prompt retour de l'Etat de droit.

Aussi, les graves restrictions aux libertés fondamentales impliquées

par l'état d'urgence ne saurait être justifiés que durant un court moment.

En ce sens, le juge des référés du Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion d'affirmer explicitement qu'« *un régime de pouvoirs exceptionnels a des effets qui dans un Etat de droit sont par nature limités dans le temps et dans l'espace* » (CE, Ord. 9 décembre 2005, n° 287.777).

Plus récemment, il a été souligné par le Président de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, si « *la proclamation de l'état d'urgence était justifiée, [...] la législation d'exception n'est pas une simple alternative à celle des temps normaux. C'est une véritable dérogation seulement justifiée par l'évidence. Le grand dérangement qu'elle entraîne ne peut donc être que d'une brève durée et sans séquelles* » (Prod. 1, p. 8).

Pour sa part, le rapporteur spécial du comité de suivi de l'état d'urgence de la commission des Lois au Sénat a affirmé que l'« *on ne saurait durablement fonder la prévention du terrorisme sur des procédures dérogatoires à nos règles habituelles de prévention des troubles à l'ordre public et de répression des infractions à la loi pénale. Il m'apparaît exclu, au risque de fragiliser les fondements de notre État de droit, de procéder durablement à des perquisitions hors du contrôle de l'autorité judiciaire ou de maintenir sur le long terme des personnes en assignation à résidence, alors même qu'aucun élément ne permettrait de les renvoyer, en vertu de nos règles relatives au procès équitable, devant une juridiction de jugement* » (Entretien avec Michel Mercier, 16 décembre 2015 – Prod. 9).

Dans le même sens, par une déclaration du 15 janvier 2016 adoptée à l'unanimité, la Commission nationale consultative des droits de l'homme réunie en Assemblée plénière a indiqué que « *s'agissant de l'état d'urgence, si le recours à celui-ci pouvait se justifier au lendemain des attentats du 13 novembre, [...] l'état d'exception, qui doit demeurer provisoire, ne saurait devenir la règle : il a pour seul et unique objectif un retour rapide à la normalité* » (CNCDH, Assemblée plénière, Déclaration sur l'état d'urgence, 15 janvier 2016, § 5 – Prod. 10).

Autrement dit, si des mesures exceptionnelles peuvent être « *adoptées pour faire face à une menace imminente, elles se doivent d'être*

*limitées au strict nécessaire, ciblées avec une précision suffisante et ne présenter qu'un caractère temporaire » (Prod. 1, p. 9).*

**XVII-4** Partant, dès que les strictes conditions qui justifiaient l'état d'urgence disparaissent, il doit immédiatement être mis fin à l'état d'urgence.

Tel fut d'ailleurs l'intention du législateur qui, à l'exacte image de ce qu'il fit en 2005, a certes prorogé l'état d'urgence pour trois mois à compter du 26 novembre 2015, mais a également expressément conféré au Président de la République le pouvoir d'y mettre fin de façon anticipée par décret en conseil des ministres.

Or, « *en donnant compétence au président de la République pour mettre un terme à l'état d'urgence avant l'expiration du délai légal, [le législateur a] autoris[é], le cas échéant, l'intervention du juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative* » (Pascal Caille, « L'état d'urgence – La loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation », in *Revue du droit public et de la science politique*, 1<sup>er</sup> mars 2007, n° 2, p. 323).

De fait, la persistance de l'état d'urgence en dépit de la disparition des raisons qui ont justifié son déclenchement prive de tout fondement les importantes restrictions aux libertés fondamentales que ce régime emporte.

Ainsi, ces atteintes initialement justifiées deviennent des atteintes graves et manifestement illégales au sens exact de l'article L. 521 -2 du code de justice administrative, ce qui requiert l'intervention du juge des référés (v. CE, Ord. 9 décembre 2005, n° 287.777).

**XVIII.** Or, tel est précisément le cas en l'espèce.

En effet, non seulement les circonstances exceptionnelles qui justifiaient l'état d'urgence ont disparu.

Mais au surplus, et corrélativement, les mesures radicalement dérogoratoires au droit commun permises par ce régime ont manifestement atteint le but qui leur avait été initialement assigné.

*Sur la disparition du péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public*

**XIX. Premièrement**, il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955 :

*« L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, 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 ».*

**XIX-1** Or, compte tenu des déclarations des autorités exécutives ou encore de l'exposé des motifs du projet de loi prorogeant l'état d'urgence, il est manifeste que c'est en raison d'un « *péril imminent* » de nature terroriste résultant des « *atteintes graves à l'ordre public* » commises lors des attentats du 13 novembre 2015 que l'état d'urgence a été déclenché puis prorogé.

En somme, cette décision était destinée à permettre la neutralisation immédiate des terroristes auteurs ou complices des assassinats, mais aussi de prévenir la menace imminente de nouveaux attentats sur le sol français en réplique immédiate à ceux du 13 novembre.

Mais à ce jour, près de deux mois après les tragiques attentats de Paris et Saint-Denis, le péril lié à ces atteintes graves à l'ordre public ne saurait plus être regardé comme « *imminent* » au sens exact de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 avril 1955.

**XIX-2** Certes, les requérants n'ignorent absolument pas combien la menace terroriste demeure forte, à tel point que de nouveaux attentats ne sont, hélas, pas à exclure.

Cependant, tel n'est pas le critère prévu par la loi.

En effet, l'imminence du péril doit s'apprécier au regard des

« *atteintes graves à l'ordre public* » constatées lors d'événements ponctuels et dûment identifiables, mais non à l'aune d'une menace diffuse et permanente, aussi grave soit-elle.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que les précédents recours au régime de l'état d'urgence ont tous été déclenchés en réponse à des événements qui, certes, pouvaient être de grande ampleur, mais étaient nécessairement liés à des troubles graves à l'ordre public objectivement constatables (v. ainsi les émeutes urbaines de 2005 ou et celles en Nouvelle-Calédonie en 1984, ou encore les événements du 13 mai 1958 à Alger et le putsch des généraux à Alger en 1961).

Partant, sauf à autoriser le maintien perpétuel du régime exceptionnel au nom de la lutte contre le terrorisme et ainsi renoncer définitivement à l'Etat de droit, la seule circonstance que les « *atteintes graves à l'ordre public* » qui ont justifiées la déclaration de l'état d'urgence puissent potentiellement se reproduire à l'avenir ne saurait suffire à justifier sa persistance.

**XIX-3** Tout au plus la survenance prochaine d'un événement précis ou l'existence de circonstances particulières – elles-aussi temporellement circonscrites – peuvent-elles donner corps à un risque caractérisé de réédition des atteintes graves à l'ordre public.

Ainsi, en 2005, le juge des référés du Conseil d'Etat a pu admettre la persistance de l'état d'urgence « en raison notamment des conditions dans lesquelles se sont développées les violences urbaines à partir du 27 octobre 2005, de la soudaineté de leur propagation, de l'éventualité de leur recrudescence à l'occasion des rassemblements sur la voie publique lors des fêtes de fin d'année et de l'impératif de prévention inhérent à tout régime de police administrative » (CE, Ord., 9 décembre 2005, n° 287.777).

En somme, ce sont les fêtes de fin d'année qui ont créé un risque caractérisé de réédition des violences urbaines aux sources de la déclaration de l'état d'urgence. Mais dès que cette période s'est achevée, un décret en Conseil des ministres a été édicté pour mettre un terme, de façon anticipée, à l'état d'urgence le 4 janvier 2006.

En 2015, outre les fêtes de fin d'année – propices aux rassemblements



–, l'organisation de la COP 21 a été regardée comme un événement exceptionnel qui justifiait le recours à l'état d'urgence (v. la Déclaration du ministre de l'intérieur, 2 décembre 2015 – **Prod. 6**) et, tout particulièrement, l'édiction de mesures d'assignation à résidence (v. CE, Ord. CE, 11 décembre 2015, n° 395.009 et al.).

Toutefois, l'ensemble de ces événements ont eu lieu et plus aucun autre d'ampleur équivalente ne peut fonder la persistance, à ce jour encore, de l'état d'urgence, lequel est désormais privé de toute justification.

**XX.** Ce seul constat suffit à caractériser une atteinte grave et manifestement illégale à l'ensemble des libertés fondamentales affectés par le régime de l'état d'urgence.

Mais il y a bien plus.

***Sur la disparition de la nécessité des mesures exceptionnelles permises par le régime d'état d'urgence***

**XXI. Deuxièmement** , il importe de souligner que la déclaration de l'état d'urgence le 14 novembre 2015 et sa prorogation à compter du 26 novembre avaient pour objectif affiché de permettre « *aux pouvoirs publics de mettre en œuvre, sans attendre, des moyens et des procédures exceptionnels pour protéger nos citoyens, assurer leur sécurité* » (Allocution du Premier ministre à l'Assemblée Nationale le 19 décembre 2015, p. 3 – **Prod. 4**).

**XXI-1** Parmi ces moyens et procédures souhaités par les autorités exécutives figurent tout particulièrement les assignations à résidence, les fermetures provisoires et interdictions de réunions, ainsi que les perquisitions administratives, prévues respectivement par les articles 6, 8 et 11 I de la loi du 3 avril 1955.

En effet, ces mesures ne figurent pas parmi celles disponibles de plein droit par la seule déclaration de l'état d'urgence.

En vertu de ces articles 6, 8 et 11 I combinés à l'article 2, alinéa 2, de

la même loi, c'est par décret – puis par la loi de prorogation concernant l'article 11 I – que de telles mesures peuvent être spécifiquement activées dans une zone définie.

**XXI-2** Or, en l'occurrence, il a été décidé dès le 14 novembre 2015 que ces trois mesures particulières seraient accessibles aux autorités administratives.

Une telle décision révèle ainsi qu'au début de l'état d'urgence, ces mesures ont été regardées comme nécessaires.

Plus encore, il apparaît même que c'est la possibilité de recourir à ces trois séries de mesures qui a essentiellement motivé la déclaration de l'état d'urgence, comme en atteste notamment le discours du Premier ministre devant l'Assemblée Nationale (**Prod. 4**).

La pratique des autorités administratives l'a amplement confirmé puisque, comme l'a relevé le président de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, sur la « *palette de 13 mesures administratives* » offertes par le régime de l'état d'urgence, seules ces « trois mesures ont principalement été employées » (**Prod. 1**, p. 5).

**XXII.** Mais ainsi que cela a déjà été souligné (cf. *supra* V), c'est essentiellement aux premiers jours de l'état d'urgence que ces mesures ont été employées.

**XXII-1** S'agissant tout particulièrement des perquisitions administratives, elles ont fait l'objet d'« un usage concentré dans la première semaine » pour profiter de « *l'effet de surprise* » (*Ibid.* p. 4).

Surtout, les statistiques ont pleinement établi que seulement la moitié des perquisitions réalisées ont visé des personnes **directement liées au terrorisme**. Et ce, essentiellement durant les deux premières semaines de l'état d'urgence voire pour « *un usage concentré dans la première semaine* » (*Ibid.*, p. 5).

Or, il est constaté que « depuis la période des fêtes de fin d'année » il n'y a « *plus beaucoup de demandes nouvelles* » concernant ces

personnes directement liées au terrorisme (*Ibid.*, p. 5).

A cet égard, il est parfaitement significatif que sur les 3 021 perquisitions administratives recensées au 7 janvier 2016, seules 25 infractions « *en lien avec le terrorisme* » aient été constatées. Sachant au surplus que seulement 4 ont véritablement donné lieu à une saisie du parquet antiterroriste, les 21 autres relevant du délit d'apologie de terrorisme (**Prod. 11**).

Au surplus, et plus généralement, les données collectées révèlent une réduction très nette du nombre de perquisitions administratives après les quinze premiers jours. Plus encore, leur usage est devenu rare depuis le 24 décembre (**Prod. 2**, Graphique 1).

**XXII-2** Il en est exactement de même concernant les assignations à résidence puisqu'à l'exception d'un léger sursaut aux alentours du 24 décembre, le recours à de nouvelles mesures de cette nature est désormais extrêmement limité (*Ibid.*, Graphique 2).

Certes, nombre d'assignations à résidence demeurent encore en vigueur à ce jour.

Mais par nature, ces mesures ont une vocation provisoire afin « *d'aller au plus vite [...] pour neutraliser des individus au comportement menaçant* » (Allocution du Premier ministre à l'Assemblée Nationale, 19 décembre 2015 – **Prod. 4**) et il ne saurait être question « *de maintenir sur le long terme des personnes en assignation à résidence, alors même qu'aucun élément ne permettrait de les renvoyer, en vertu de nos règles relatives au procès équitable, devant une juridiction de jugement* » (Entretien avec le sénateur Michel MERCIER, 16 décembre 2015 – **Prod. 9**).

**XXII-3** Pour ce qui est des fermetures provisoires, seuls quelques cas ont été recensés (*Ibid.*, p. 2) et s'agissant des interdictions de manifestation, le Gouvernement n'a pas communiqué de chiffres à la commission des Lois de l'Assemblée Nationale (*Ibid.*, p. 3).

Le cas échéant, il appartiendra donc au juge des référés du Conseil d'Etat d'user de ses pouvoirs d'instruction pour obtenir

communication de ces données.

Mais là encore, le recours à ces mesures est donc demeuré fort limité.

**XXIII.** Par conséquent, il est objectivement établi que, **tout particulièrement depuis la fin de l'année 2015**, les dispositifs exceptionnels de l'état d'urgence ne sont plus activement utilisés par les autorités.

Une telle « *extinction progressive de l'intérêt des mesures de police administrative* » qui va au-delà d'un simple « *essoufflement* » s'explique essentiellement par le fait que « ***les principales cibles et les objectifs [on]t été traités*** », d'où le constat parlementaire de ce que « *l'essentiel de l'intérêt de ce que l'on pouvait attendre de ces mesures semble, à présent, derrière nous* » (**Prod. 1**, p. 9).

Ce constat est d'autant moins réfutable que nombre de dispositions relevant du droit commun permettent l'édiction de mesures comparables.

De façon significative, il y a ainsi lieu de relever que par un récent décret du 14 janvier 2016, trois associations ont fait l'objet d'une dissolution aux motifs qu'elles visaient notamment à « *promouvoir une idéologie radicale, provoquant au jihad, et à organiser le départ de combattants en zone irako-syrienne* » (Décret du 14 janvier 2016 portant dissolution de trois associations, NOR: INTD1600901D).

Or, cette décision a été prise sur le fondement de l'article L. 212 -1 du code de la sécurité intérieure au lieu de recourir à l'article 6- 1 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, tel qu'issu de la loi du 20 novembre 2015.

**XXIV.** Il est donc manifeste que les mesures relevant du régime de l'état d'urgence ne peuvent résolument plus passer pour strictement nécessaires et ont donc perdu toute justification.

Partant, le seul fait que ces mesures radicalement dérogoires au droit commun soient encore en vigueur dans l'ordre juridique et puissent potentiellement être utilisées à tout instant suffit à caractériser une

atteinte grave et manifestation illégale, situation qui non seulement affecte directement et personnellement l'exercice des libertés fondamentales par l'association requérante et par les deux requérants individuels, mais en outre, affecte également l'ensemble des libertés fondamentales que l'association requérante s'est donnée pour mission statutaire de défendre.

**XXV. Il résulte donc de tout ce qui précède** que la suspension de l'état d'urgence est certaine.

A cet égard, il appartiendra au juge des référés du Conseil d'Etat d'apprécier de la nécessité de suspendre le régime de l'état d'urgence dans sa totalité ou, le cas échéant, de certaines de ses modalités.

Il pourrait en être tout particulièrement ainsi de tout ou partie des mesures prévues respectivement par les articles 6, 8 et 11 I de la loi du 3 avril 1955, étant rappelé que celles-ci ne sont pas activées de plein droit par la seule déclaration de l'état d'urgence et qu'elles peuvent donc chacune être neutralisée en dépit de la persistance de ce régime.

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les requérants concluent à ce qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat :

- A TITRE PRINCIPAL, **SUSPENDRE** – en tout ou partie – le régime de l'état d'urgence déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 et prorogé la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015;
- A TITRE SUBSIDIAIRE, **ENJOINDRE** au Président de la République de mettre fin sans délai à tout ou partie de l'état d'urgence en application des dispositions de l'article 3 de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;
- TRES SUBSIDIAIREMENT, **ENJOINDRE** au Président de la République de procéder à un réexamen des circonstances de fait et de droit qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU

SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**Productions :**

1. Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, Deuxième communication d'étape sur le contrôle de l'état d'urgence, 13 janvier 2016.
2. Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, Premières analyses chiffrées arrêtées au 11 janvier 2016 (présentées au cours de la réunion du 13 janvier 2016).
3. Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, Mesures administratives prises en application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 depuis le 14 novembre 2015 (au 12 janvier 2016).
4. Allocution du Premier ministre à l'Assemblée Nationale sur le projet de loi sur la prorogation de l'état d'urgence, le 19 décembre 2015.
5. Allocution du Premier ministre au Sénat sur le projet de loi sur la prorogation de l'état d'urgence, le 20 décembre 2015.
6. Déclaration du ministre de l'intérieur sur la mise en œuvre et le contrôle de l'état d'urgence, 2 décembre 2015.
7. Mandat de la Présidente de la LDH du 19 janvier 2016.
8. Statuts de la LDH.
9. Entretien avec Michel Mercier, rapporteur spécial du comité de suivi de l'état d'urgence de la commission des Lois au Sénat, 16 décembre 2015.
10. CNCDH, Assemblée plénière, *Déclaration sur l'état d'urgence*, 15 janvier 2016.
11. Laurent Borredon et Ismaël Halissat, « Quand François Hollande gonfle le nombre de procédures antiterroristes », *Le Monde*, 8 janvier 2016.