



Paris, le 29 septembre 2021

COMMUNIQUE DE PRESSE

Étude annuelle 2021

Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes

Novembre 2015, l'état d'urgence est déclaré au lendemain des attentats de Paris. Mars 2020, il est à nouveau déclenché pour faire face à la pandémie de covid-2019. Ces deux situations dramatiques de natures très différentes ont déclenché un même outil d'exception. L'utilisation de l'état d'urgence sur trois des six dernières années a conduit le Conseil d'État à s'emparer du sujet pour proposer aujourd'hui dans le cadre de la sortie de son étude annuelle 2021, une grille de lecture et d'emploi de ce régime d'exception, avec une série de propositions visant à améliorer l'action publique.

Les enseignements des états d'urgence 2015-2021

L'analyse des états d'urgence récents a permis de tirer différents enseignements sur ce régime d'exception, cerner ses limites, ses avantages et ses risques. Parmi les points principaux étudiés, l'étude revient en premier lieu sur l'opportunité de son utilisation. Destiné à répondre à un « péril imminent », l'état d'urgence est utile et efficace pour faire face à un désordre momentané, lorsqu'aucun autre outil juridique ou opérationnel n'existe. Pourtant la « crise » est aujourd'hui de plus en plus confondue avec les menaces pérennes qui fragilisent en profondeur la société et pour lesquels l'état d'urgence n'est pas une solution pertinente.

La question de son usage prolongé soulève également de nombreuses questions. Sur le long terme, son usage est délétère : il déstabilise le fonctionnement ordinaire des institutions, en bouleversant le rôle du Parlement et des institutions territoriales, banalise le risque, restreint les libertés de façon excessive et altère, à terme, la cohésion sociale.

Enfin, la sortie de l'état d'urgence reste toujours un choix difficile lorsque la menace persiste. Si l'introduction dans le droit commun de mesures d'exception est régulièrement dénoncé, l'enjeu essentiel est de définir les limites à ne pas franchir et de garantir de solides garde-fous procéduraux et des contre-pouvoirs effectifs.

15 propositions pour mieux définir et organiser les états d'urgence

Sur la base d'une analyse approfondie et de nombreuses consultations, l'étude propose une doctrine d'emploi de l'état d'urgence et 15 propositions d'amélioration réparties en trois axes principaux.

Mieux définir et circonscrire les états d'urgence (axe 1)

Depuis 2015, la France aura été durant la moitié de la période en état d'urgence, antiterroriste ou sanitaire et il est hautement probable que de futures crises de diverses natures conduisent à la mise en œuvre de nouveaux états d'urgence.

Le Conseil d'État recommande de préparer cette éventualité par l'élaboration d'un cadre global, à la fois juridique et opérationnel, destiné à renforcer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics confrontés à des crises majeures tout en préservant les principes républicains. Il est notamment nécessaire de sortir de la confusion qui s'est installée entre état d'urgence et gestion de crise.

Réserver l'état d'urgence aux crises majeures auxquelles la puissance publique ne peut pas répondre avec des outils prédéterminés
Constituer un cadre global du droit et de la gestion des crises majeures

Mieux organiser la puissance publique (axe 2)

L'état d'urgence sanitaire a révélé que notre organisation de gestion des crises majeures était perfectible. Les faiblesses résultent, pour partie, d'une insuffisante capacité d'anticipation, d'une inadéquation des structures de pilotage interministériel et d'un émiettement des compétences. Les crises majeures donnent lieu à des modalités de pilotage très centralisées, au sommet de l'Etat, alors que nos dispositifs actuels de pilotage continuent à reposer principalement sur des logiques ministérielles.

Confier au SGDSN les compétences et les moyens lui permettant de piloter la gestion de crise lorsque le Président de la République ou le Premier ministre prennent les commandes des opérations
Clarifier les responsabilités et l'articulation entre l'État et les collectivités territoriales avec l'élaboration de schémas d'interventions pour chaque grand type de crise

Adapter les contrôles aux enjeux spécifiques des états d'urgence (axe 3)

Même s'il ne dégrade pas l'État de droit et concourt à sa préservation face à des périls graves, l'état d'urgence se traduit par un renforcement considérable des prérogatives du pouvoir exécutif, tout particulièrement en matière de police administrative. Légitime et temporaire, ce renforcement appelle malgré tout un équilibre par les contrôles parlementaires et juridictionnels.

Inscrire dans la Constitution des règles procédurales fixant le cadre de mise en œuvre des états d'urgence : modalités de déclenchement, de prorogation et de contrôle de constitutionnalité
Consolider le contrôle parlementaire en période d'état d'urgence, qu'il s'agisse des habilitations à légiférer par ordonnance, des pouvoirs exceptionnels conférés à l'exécutif ou des prérogatives d'enquête des commissions parlementaires.
Activer, dès le déclenchement d'un état d'urgence, un comité de liaison entre le Conseil d'État et la Cour de cassation permettant d'examiner les questions de droit susceptibles de justifier un regard croisé des deux ordres de juridiction.

Contacts presse

Lorraine Acquier – 01 72 60 58 42 – lorraine.acquier@conseil-etat.fr

Antoine Sourdril – 01 72 60 58 41 – antoine.sourdril@conseil-etat.fr

www.conseil-etat.fr

Rechercher une décision : [ArianeWeb](#)

Suivre l'actualité du Conseil d'État sur Twitter : [@Conseil_Etat](#)