

CONSEIL D'ETAT

Assemblée générale

Séance du jeudi 8 décembre 2016

Section de l'intérieur

N° 392427

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

**prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et
modifiant son article 6**

1. Le Conseil d'Etat a été saisi les 22 novembre et 7 décembre 2016 d'un projet de loi prorogeant jusqu'au 15 juillet 2017 l'état d'urgence déclaré par les décrets n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 et n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 et prorogé à quatre reprises par les lois n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, n° 2016-162 du 19 février 2016, n° 2016-629 du 20 mai 2016 et n° 2016-987 du 21 juillet 2016, cette dernière prorogation s'achevant le 22 décembre 2016 en application de l'article 4 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Ce projet de loi entrera en vigueur immédiatement.

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

- que la menace terroriste est intense, qu'elle résulte de la venue d'individus en provenance de zones de combat en Syrie, profitant de filières de migration et de nombreux déplacements dans l'espace européen, alors que l'évolution actuelle et prévisible de la situation militaire dans ces zones favorise les retours en Europe, ou qu'elle tienne aux individus résidant en France et adhérant aux objectifs de l'organisation terroriste qui avait revendiqué les attentats à Paris et à Saint-Denis les 7,8,9 janvier et 13 novembre 2015 et à Nice le 14 juillet dernier ;

- que l'assassinat d'un prêtre de la paroisse de Saint-Etienne-du-Rouvray le 26 juillet dernier, a été commis par des individus se revendiquant de la même organisation terroriste ;

- et que douze tentatives d'attentats ont été déjouées depuis l'attentat de Nice, parmi lesquelles, à la fin du mois de novembre, un projet d'attentat de grande ampleur commandité à partir du territoire syrien.

Il relève également la coïncidence entre l'intensité de cette menace terroriste et la période de la campagne électorale présidentielle et législative qui est importante dans la vie démocratique de la Nation.

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

3. Il considère que, dans ces circonstances, le maintien temporaire des mesures législatives propres à l'état d'urgence

- qui, d'une part, sont entourées des garanties supplémentaires apportées, pour les saisies informatiques opérées à l'occasion des perquisitions administratives, par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 et la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016 et, pour les assignations à résidence, par l'article 2 du projet de loi adopté par le Conseil d'Etat,

- et dont l'application, d'autre part, fait l'objet d'un contrôle approfondi par le juge administratif, qui s'assure que chacune des décisions prises, dont l'auteur doit préciser les motifs, est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit,

opère une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés reconnus par la Constitution à tous ceux qui résident sur le territoire de la République et se trouve justifié par les exigences de la situation présente, dans le respect de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En particulier le Conseil d'Etat estime :

- que le ressort géographique déterminé par les décrets des 14 et 18 novembre 2015 reste proportionné aux circonstances ;

- que la durée de la prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017, telle qu'elle est proposée par le Gouvernement, n'apparaît pas inappropriée au regard des motifs la justifiant.

4. Le Conseil d'Etat a relevé que la succession des prorogations de l'état d'urgence peut conduire à des durées d'assignation à résidence excessives au regard de la liberté d'aller et de venir. Il a en conséquence estimé nécessaire de fixer dans la loi une limite maximale de 12 mois à la durée ininterrompue de l'assignation à résidence d'une personne.

En conséquence cesseraient, le jour de la publication de la loi, les assignations à résidence des personnes placées sous ce régime depuis plus d'un an, soit une quarantaine de personnes sur les quelque quatre cents qui ont fait l'objet de cette mesure depuis la déclaration de l'état d'urgence.

En cas de faits nouveaux ou d'informations complémentaires, cette disposition n'interdirait pas aux autorités compétentes de reprendre une mesure d'assignation à résidence d'une personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

5. Le projet comporte une disposition selon laquelle, pendant la période de prorogation, l'article 4 de la loi du 3 avril 1955 qui prévoit que l'état d'urgence est caduc en cas de démission du Gouvernement, n'est pas applicable en cas de démission du Gouvernement consécutive à l'élection du Président de la République ou à celle des députés à l'Assemblée.

Le Conseil d'Etat estime cette disposition justifiée par ce contexte institutionnel particulier dès lors que les gouvernements nommés à la suite de ces démissions auront la possibilité de mettre fin à l'état d'urgence avant le terme prévu par la loi de prorogation, à tout moment, par décret en conseil des ministres, en application du III de l'article 1^{er} du projet de loi.

6. Enfin le Conseil d'Etat, comme il l'avait déjà souligné dans ses avis du 2 février, du 28 avril, et du 18 juillet 2016 sur les projets de loi autorisant une deuxième, une troisième et une quatrième fois la prorogation de l'état d'urgence, rappelle que les renouvellements de l'état d'urgence ne sauraient se succéder indéfiniment et que l'état d'urgence doit demeurer temporaire. Les menaces durables ou permanentes doivent être traitées, dans le cadre de l'Etat de droit, par les instruments permanents de la lutte contre le terrorisme, tels ceux issus des lois adoptées ces deux dernières années dans ce domaine ainsi que ceux, le cas échéant, du projet de loi sur la sécurité publique qui sera prochainement examiné par le Parlement.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du jeudi 8 décembre 2015.