



Le 29 septembre 2021

# Dossier de presse

---

Étude annuelle 2021

« Les états d'urgence :  
la démocratie sous contraintes »

---



## Pourquoi avoir consacré une étude aux états d'urgence ?

Depuis 2015, l'état d'urgence a été déclaré à deux reprises en France, pour des raisons sécuritaires d'abord, sanitaires ensuite. Après plus de la moitié de la période 2015-2021 passée sous ce régime, il paraissait utile de s'interroger sur ce qu'il recouvre. Quand et pourquoi déclencher l'état d'urgence ? Comment en sortir ? Quels sont les bénéfices, les inconvénients, les risques ? Quelles conséquences sur les libertés et l'État de droit ?

Ces analyses conduisent aujourd'hui le Conseil d'Etat à formuler une grille de lecture et d'emploi de ce régime d'exception, avec une série de propositions visant à améliorer l'action publique lors des crises à venir.

# Sommaire

<b>A.</b>	<b>Qu'est-ce que l'état d'urgence ?</b>	<a href="#">p. 2</a>
<b>B.</b>	<b>La mécanique de l'état d'urgence</b>	<a href="#">p. 6</a>
<b>C.</b>	<b>Les propositions du Conseil d'État</b>	<a href="#">p. 9</a>
	1. Mieux définir et circonscrire les états d'urgence	<a href="#">p. 9</a>
	2. Mieux organiser la puissance publique	<a href="#">p. 10</a>
	3. Renforcer les contrôles pour préserver les équilibres démocratiques	<a href="#">p. 11</a>
<b>D.</b>	<b>Annexes</b>	<a href="#">p. 14</a>
	Liste détaillée des 15 propositions du Conseil d'État	

## A. Qu'est-ce que l'état d'urgence ?

L'état d'urgence qui consiste à renforcer les pouvoirs de police administrative du pouvoir exécutif pour lutter contre un grave fléau, est apparu ces dernières années comme le nouveau mode de gestion des crises contemporaines, à l'instar de l'état de siège en période de guerre.

Si les deux types d'état d'urgence, celui de la loi de 1955 et celui créé en 2020 dénommé « état d'urgence sanitaire » ont des objets bien distincts, leur dénominateur commun est de renverser l'ordre des principes et des exceptions et de modifier les équilibres normatifs et institutionnels.

L'utilisation de l'état d'urgence durant la moitié des 6 années qui viennent de s'écouler a incité le Conseil d'État à s'emparer de ce sujet pour décortiquer ce régime d'exception, en définir les atouts, les limites et en circonscrire l'usage.

### Les états d'exception, un outil de sauvegarde de l'État de droit

De nombreuses controverses entourent les états d'exception, tantôt considérés comme des atteintes ou, à l'inverse, des mécanismes de survie de l'État de droit. Leur analyse démontre *in fine* que lorsqu'ils sont encadrés par le droit, les états d'exception sont bien au service de la préservation de l'État de droit. Ils permettent d'adapter le droit à la situation et rappellent que le droit est au service de l'action publique et non l'inverse. Ils sont en réalité, une application du principe de proportionnalité : trouver l'équilibre entre les moyens mis en œuvre (par exemple restreindre une liberté) et le but recherché (défense de la Nation, protection des populations...)

Au regard de l'histoire, le régime d'état d'urgence, à la frontière du politique et du droit, est aux crises contemporaines, ce que l'état de siège est à la guerre. Il a d'ailleurs été instauré pour éviter le recours à l'état de siège aux prémices de la guerre d'Algérie en 1955. Il s'inscrit dans la lignée des régimes d'exception utilisés depuis toujours par les démocraties pour s'armer temporairement en vue de mieux lutter contre une crise majeure.

De nombreux pays occidentaux disposent de tels régimes ou législations, même s'ils n'en usent pas tous de la même façon. Les conventions internationales, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, reconnaissent la possibilité pour les États de disposer sous conditions de tels instruments d'exception moyennant des garanties.

### L'état d'urgence en France : un régime d'exception, absent de la Constitution

Trois régimes d'exception existent en droit français pour répondre à trois types de situation. L'[article 16](#) de la Constitution pour les situations gravissimes permet de réagir très rapidement à une menace contre l'ensemble de la Nation et l'avenir même du pays, justifiant ainsi de conférer temporairement au chef de l'État la quasi-totalité des pouvoirs. L'état de siège ([article 36](#) de la Constitution) est lui une réponse explicite à une menace d'une guerre étrangère ou civile permettant de transférer aux autorités militaires, aptes à faire face aux agressions armées, la gestion de l'ordre public. Et enfin l'état d'urgence, en cas de péril imminent résultant de troubles graves à l'ordre public sans pour autant conférer de prérogatives spécifiques aux autorités militaires.

Contrairement aux deux premiers régimes, l'état d'urgence n'est pas mentionné dans la Constitution. Il est pourtant ancré, depuis sa création, dans l'État de droit. Il se caractérise par un accroissement prédéfini des pouvoirs de police administrative au profit du pouvoir exécutif, avec pour conséquences un affaiblissement du pouvoir parlementaire et un déplacement du curseur du principe de proportionnalité au bénéfice de la préservation de la sécurité – entendue au sens le plus large – et au détriment des autres droits et libertés.

### **Les déclarations d'état d'urgence en France : cantonnées à la lutte contre les troubles à l'ordre public jusqu'en 2015, étendues au terrorisme puis aux épidémies en 2020**

Jusqu'en 2015, bien que déclaré dans des contextes différents (guerre d'Algérie, troubles dans le Pacifique, violences urbaines), l'état d'urgence a été principalement utilisé dans des zones circonscrites, pour faire face à des troubles à l'ordre public. À la suite de la vague sans précédent d'attentats terroristes intervenus sur le sol français à l'automne 2015, le Président de la République a déclaré l'état d'urgence le 13 novembre 2015. À l'instar des États-Unis recourant à la loi martiale et au Patriot Act après les attentats contre le World Trade Center le 11 septembre 2001, la France utilisait pour la première fois de son histoire l'état d'urgence pour lutter contre la menace terroriste. Il sera prorogé à six reprises, jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017.

En mars 2020, alors que les cas de covid-19 se multiplient et qu'un décret du Premier Ministre instaure un confinement généralisé de la population, le Gouvernement instaure un nouveau régime qualifié de « d'état d'urgence sanitaire ». Pour la première fois, le recours à un état d'exception aura pour finalité non pas la lutte contre des individus malveillants voulant mettre en péril la République, mais la protection contre un mal se diffusant, à l'insu des populations, à la fois victimes et facteurs de propagation.

L'état d'urgence antiterroriste et celui sanitaire comportent des différences importantes à la fois sur les objectifs poursuivis (lutter contre un ennemi, contre un virus), les personnes directement concernées par les mesures prises (quelques individus dissimulés, l'ensemble de la population). Ils comportent également des spécificités procédurales, notamment l'instauration d'un conseil scientifique pour l'état d'urgence sanitaire. Pour autant, ils relèvent de schémas institutionnels similaires, d'architectures temporelles et matérielles identiques et se déroulent tous deux sous le regard attentif du juge, après avoir été validés, dans leur principe, par le Conseil constitutionnel.

L'état d'urgence apparaît comme un état d'exception, profondément enraciné dans l'État de droit et moins dérogoire que le régime de l'article 16 de la Constitution et l'état de siège, car il n'organise aucun transfert de prérogative au profit d'un pouvoir désigné. Pour autant, son usage répété, y compris dans la durée, suscite des interrogations et appelle une analyse critique.

## LES DÉCLARATIONS D'ÉTAT D'URGENCE EN FRANCE

- 1955 : l'institution de l'état d'urgence fait suite à une vague d'attentats perpétrés par le Front de libération nationale (FLN) algérien à partir de novembre 1954. L'état d'urgence concerne les départements qui formaient l'Algérie française.
- 1958 : après le coup d'État d'Alger du 13 mai, l'état d'urgence est déclaré pour trois mois sur le territoire métropolitain à compter du 17 mai.
- 1961 : l'état d'urgence sur tout le territoire métropolitain est décrété le 22 avril 1961 après le putsch des généraux à Alger. Il est prorogé plusieurs fois jusqu'au 31 mai 1963. Le Général de Gaulle fera, le même jour, application de l'article 16, évitant ainsi que le Parlement vote la prorogation de l'état d'urgence.
- 1984 : l'état d'urgence est décrété en Nouvelle-Calédonie pour 7 mois. Pour la première fois, la déclaration comportait un exposé des motifs : à maintenir l'ordre public et préserver la sécurité des personnes et des biens.
- Un état d'urgence a également été déclaré à Wallis et Futuna entre le 29 et le 30 octobre 1986 et en Polynésie française entre le 24 octobre et le 5 novembre 1987.
- 2005 : l'état d'urgence est décrété le 8 novembre pour faire cesser les émeutes dans les banlieues, permettant notamment aux préfets des zones concernées de déclarer des couvre-feux. L'état d'urgence concerne tout ou partie de vingt-cinq départements, parmi lesquels la totalité de l'Île-de-France. Il prend fin le 4 janvier 2006.
- 2015 : l'état d'urgence est décrété le 14 novembre suite aux attentats du 13 novembre pour faire face à la menace terroriste. Il prendra fin en novembre 2017.
- 2020 : l'état d'urgence sanitaire est décrété le 22 mars pour faire face à l'épidémie de covid-19.

## B. La mécanique des états d'urgence 2015 et 2020 : principaux enseignements

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. Deux situations dramatiques de natures très différentes, un même outil d'exception mis en œuvre. Sur les 6 dernières années, la France aura passé 3 ans en état d'urgence. Quels enseignements en tirer ?

### **L'état d'urgence, une réponse à une crise majeure et non à une menace pérenne**

L'état d'urgence est par essence réservé aux crises majeures qui menacent le pays : il répond à l'arrivée d'un « péril imminent », d'une « catastrophe » ou d'une « calamité », contenu dans le temps.

Répondant à un souci toujours plus exacerbé de protection de la vie, l'état d'urgence semble autant choisi pour des raisons psychologiques que technico-juridiques. La déclaration d'état d'urgence permet en effet, à elle seule, la mobilisation de la Nation rassemblée autour d'un objectif : sauvegarder la cité.

Mais la notion de crise est entendue de façon de plus en plus large aujourd'hui, jusqu'à être souvent confondue avec la menace, qui elle est pérenne et nécessite des politiques de long terme. Or, l'état d'urgence, par nature temporaire, a vocation à répondre à un désordre momentané et non à des dangers qui fragilisent en profondeur la société.

### **Une réponse adaptée en l'absence d'outils de droit commun suffisants**

Le recours à l'état d'urgence n'est pertinent que si aucun instrument de droit commun, qu'il soit opérationnel ou juridique, ne permet d'affronter la crise. S'il peut être opportun de recourir à un état d'urgence pour répondre à une crise face à laquelle l'État est désarmé, il peut être dangereux de multiplier les régimes *ad hoc*, tant en raison de la confusion que cela peut générer que du risque de superposition d'états d'exception.

Enfin, pour établir le bon diagnostic et recourir opportunément à l'état d'urgence, le recours à une expertise pluridisciplinaire apparaît indispensable. Tous les pays occidentaux ont eu recours à des instances préexistantes ou ont créé des structures *ad hoc* dans le cadre de la crise sanitaire, illustrant la problématique contemporaine de sociétés confrontées à des problèmes de plus en plus complexes et en quête d'éclairages techniques et scientifiques pertinents pour tout type de crise.

### **Un équilibre démocratique fragilisé**

En régime d'état d'urgence, le Parlement voit son pouvoir de contrôle accru mais son pouvoir de légiférer fortement réduit. Pour autant, s'il est nécessaire que le pouvoir exécutif bénéficie d'importantes marges de manœuvre pour agir avec souplesse durant la crise, il est indispensable, que le pouvoir parlementaire garantisse le caractère démocratique des décisions les plus sensibles pour garantir l'adhésion de la population.

La forte concentration des pouvoirs au profit du pouvoir exécutif, dans le cadre de l'état d'urgence pose par ailleurs la question de l'identification du chef de file au niveau central ou local et de l'articulation des compétences de l'État, des autorités décentralisées, du secteur privé ou des autorités administratives indépendantes. Une articulation claire et partagée des rôles et des missions à tous les échelons est indispensable pour garantir une organisation opérationnelle véritablement agile et efficace.

### **La crainte d'une mise en cause pénale, un frein à l'initiative**

L'état d'urgence est mis en œuvre sous l'œil permanent des juges dont les pouvoirs ont été renforcés par l'instauration du référé-liberté en 2000, s'agissant du juge administratif, et de la QPC en 2008, s'agissant du Conseil constitutionnel. Deux outils démocratiques de contestation que les citoyens se sont largement appropriés.

L'état d'urgence sanitaire pose aussi la question de la responsabilité pénale d'acteurs publics, alors même qu'ils sont encore mobilisés pour gérer la crise et que le contexte sanitaire perturbe le fonctionnement des administrations. Si le principe d'égalité devant la loi et le droit au recours des citoyens doivent impérativement être préservés, la crainte d'une mise en cause pénale semble avoir à la fois constitué un frein à de nombreuses initiatives et provoquer une surenchère dans les demandes de restrictions.

### **Un équilibre entre sécurité et libertés mis à mal**

Dans le cadre d'état d'urgence, les droits et libertés fondamentaux sont mis à l'épreuve voire fortement restreints pour certains d'entre eux. Paradoxalement, les états d'urgence offrent également l'occasion de préciser le champ de certaines libertés, voire d'en consacrer de nouvelles (droit à la création artistique). Ils donnent lieu à un déplacement temporaire du curseur du principe de proportionnalité au bénéfice de la protection de l'ordre ou de la santé publique et au détriment de certains droits et libertés.

La balance est ainsi sans cesse réévaluée pour déterminer les restrictions susceptibles d'être admises. Certains droits et certaines libertés résistent mieux (liberté individuelle, droit d'expression collective) que d'autres (liberté d'entreprendre).

Mais le souci de se prémunir et de se protéger, sur un plan juridique au moins, de nombreux acteurs impliqués dans la gestion de crise, augmente considérablement la production de textes et de normes juridiques qui restreignent la liberté, déjà préoccupante en temps normal. Ce phénomène d'inflation normative, qui semble difficile à freiner et n'est pas propre à la France, fait craindre par ailleurs que la norme de crise prenne le pas sur l'action de crise.

### **L'état d'urgence, un outil efficace aux effets négatifs croissants, à mesure qu'il dure**

L'état d'urgence se révèle un outil utile et efficace lorsqu'il est actionné pour des crises majeures, temporaires et pour lesquelles le droit commun n'offre pas de cadre pertinent. En revanche, à mesure que le temps passe, les effets négatifs que génère son utilisation dépassent ses avantages.

En effet, avec l'installation dans la durée de l'état d'urgence, l'Etat et les outils de droit commun peuvent paraître faibles et inadaptés à la gestion courante de crise. Il existe également le risque d'amalgame entre la possibilité d'instaurer des mesures de police administrative restrictives de liberté et la mise en œuvre d'un régime juridique d'état d'urgence. L'outil que constitue l'état d'urgence risque de se banaliser et les acteurs de se désresponsabiliser. Enfin l'atteinte aux libertés peut s'avérer excessive et fragiliser à terme la cohésion sociale.

### **Sortir de l'état d'urgence, un choix difficile**

Lorsque les états d'urgence sont utilisés, comme ces dernières années, pour lutter contre des menaces durables, comment faire lorsque la menace persiste ? Si le déclenchement d'un état d'urgence a pour objectif de protéger la population, est-il possible d'en sortir sans donner le sentiment d'abandonner celle-ci à son sort face à une menace latente ? La solution fréquemment retenue consiste à conférer au pouvoir exécutif, par l'adoption d'une loi de droit commun, applicable hors du cadre de l'état d'urgence, l'usage de quelques prérogatives exceptionnelles durant la période où la menace persiste.

L'introduction dans le droit commun de mesures relevant de l'état d'urgence est régulièrement dénoncé. Mais l'État de droit n'est pas un corpus figé. L'enjeu essentiel reste celui des limites à ne pas franchir. Et s'il est difficile de les déterminer en valeur absolue, la mise en place de solides garde-fous procéduraux et l'effectivité des contre-pouvoirs constituent les garanties les plus pragmatiques.

## C. Les propositions du Conseil d'État

### 1. Mieux définir et circonscrire les états d'urgence

Depuis 2015, la France aura été durant la moitié de la période en états 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.

Un assez grand flou entoure aujourd'hui ce que peut et doit être un état d'urgence dans notre système juridique et institutionnel et il est notamment nécessaire de sortir de la confusion qui s'est installée entre état d'urgence et gestion de crise.

La mise en œuvre de pouvoirs spéciaux ne nécessite pas à elle seule le déclenchement d'un état d'urgence. Celui-ci doit être réservé aux situations dans lesquelles les autorités de la République sont brutalement confrontées à un événement imprévu et de haute intensité face auquel les instruments préexistants sont impuissants. De telles circonstances ne peuvent être que rares et ne doivent concerner que des périodes très courtes pendant lesquelles la puissance publique se dote des armes exceptionnelles rendues indispensables.

Les circonstances pouvant conduire au déclenchement de l'état d'urgence doivent être par ailleurs distinguées des menaces pérennes.

#### PROPOSITIONS

- > **Réserver l'état d'urgence aux crises majeures auxquelles la puissance publique ne peut pas répondre avec des outils prédéterminés.**
- > **Passer d'une approche réactive à une approche proactive de la gestion des crises majeures** en définissant par anticipation des schémas d'action
  - *Constituer un cadre global du droit et de la gestion des crises majeures*
  - *Évaluation approfondie des états d'urgence mis en œuvre depuis 2015*
  - *Inventaire, secteur par secteur, des dispositifs juridiques et opérationnels de gestion des crises de grande ampleur*

## 2. Mieux organiser la puissance publique

Mises à très rudes épreuves par les deux états d'urgence de la période 2015 – 2021, les administrations publiques se sont révélées dans l'ensemble remarquablement résilientes. L'état d'urgence sanitaire, qui a pesé sur l'ensemble des services, a notamment démontré la capacité de réactivité, d'adaptation et d'innovation d'un grand nombre d'entre eux.

Pour autant, s'il a confirmé que la France disposait d'une organisation de gestion de crise performante pour des événements localisés ou d'ampleur modérée, l'état d'urgence sanitaire a également révélé que cette organisation est perfectible s'agissant des crises de très grande ampleur. Les faiblesses résultent, pour partie, d'une insuffisante capacité d'anticipation, d'une insuffisance de pilotage interministériel et d'un émiettement des compétences. Conjugués à des réductions d'effectifs et de moyens, ces facteurs ont affaibli la capacité opérationnelle de l'État à affronter les situations de crise grave.

Cette capacité opérationnelle appelle la structuration d'un dispositif interministériel plus robuste, adapté à un commandement par le Premier ministre ou le Chef de l'État et à définir l'articulation entre le niveau national et les échelons territoriaux.

### PROPOSITIONS

- > Confier au **Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale (SGDSN)** les compétences et les moyens lui permettant d'être l'**administration interministérielle en charge du pilotage de la gestion de crise** lorsque le Premier Ministre ou le Chef de l'Etat prennent les commandes des opérations.
- > **Clarifier les responsabilités et l'articulation entre l'État et les collectivités territoriales**
  - *Elaboration de schémas d'interventions pour chaque grand type de crise*
- > **Renforcer la culture étatique de crise**
  - *États-majors de crise*
  - *Gestion active des réserves opérationnelles*
  - *Formation*
  - *Exercices avec tous les acteurs, y compris les opérateurs privés*

Le Conseil d'État insiste par ailleurs sur la nécessité, pour les pouvoirs publics, de disposer d'une organisation de l'expertise publique en temps de crise. La France dispose d'une grande richesse et d'une grande diversité de scientifiques et d'experts. Mais les enseignements que l'on tire de l'état d'urgence sanitaire sont aussi que notre organisation est complexe et qu'elle prend insuffisamment en compte les besoins opérationnels, comme d'ailleurs la nécessité de mettre les éléments pertinents à la disposition des médias et des Français. Une organisation plus structurée de l'expertise publique en temps de crise permettrait de renforcer à la fois la capacité de décision des autorités politiques et administrative en charge de la gestion de la crise et celle de comprendre et de débattre du Parlement, des médias et des citoyens.

## PROPOSITIONS

- > Structurer, sous l'égide du SGDSN, **un dispositif de partenariats et de coordination avec les organismes de recherche pertinents** permettant de faire remonter rapidement les expertises utiles aux décideurs politiques et administratifs.
- > **Doter chaque instance nationale d'expertise d'une capacité à appréhender les situations de crise.**
- > Confier à l'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST)** une fonction de **recueil, de confrontation et de présentation des expertises utiles** en période de **crise majeure comportant une dimension scientifique.**

### 3. Adapter les contrôles aux enjeux spécifiques des états d'urgence

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 inévitablement 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 équilibrage par les contrôles parlementaires et juridictionnels.

L'état d'urgence déclenché face à une crise majeure met inmanquablement la vie démocratique sous tension, mais il ne doit pas la mettre en sommeil. Le Conseil d'État souligne à cet égard l'intérêt que présenterait un cadrage procédural de niveau constitutionnel.

## PROPOSITIONS

- > **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**
  - *Déclenchement par le pouvoir exécutif*
  - *Prorogation soumise à l'approbation du Parlement dans un délai le plus court possible, avec des règles de vote de plus en plus exigeantes, au fur et à mesure que la durée s'allonge*
  - *Saisie automatique du Conseil Constitutionnel pour toute prorogation ou modification du régime de l'état d'urgence*
- > **Encadrer la possibilité de légiférer par ordonnance en période d'état d'urgence**
- > **Permettre au Parlement d'exercer un contrôle renforcé des mesures qu'il estime importantes**, après une période d'application déterminée
- > Confier à **une commission permanente de chaque assemblée parlementaire les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour la durée de l'état d'urgence**

Paradoxalement, les régimes d'exception régis par la Constitution (celui de l'article 16 et l'état de siège) sont ceux qui n'ont pas connu de mise en œuvre depuis plusieurs décennies, tandis que l'état d'urgence, qui s'est appliqué de façon répétée depuis 2015, ne fait l'objet d'aucun cadre constitutionnel. L'inscription dans la Constitution de règles de fond rigides serait inappropriée au regard de la diversité des crises pouvant justifier le déclenchement de l'état d'urgence. Il serait en revanche utile et légitime de fixer le cadre procédural applicable, par similitude avec les règles de mise en œuvre de l'article 16.

Si les juridictions judiciaires n'ont pas été confrontées à des difficultés particulières pendant l'état d'urgence antiterroriste de 2015 à 2017, l'état d'urgence sanitaire a soulevé pour elles, en 2020, des questions inédites en raison notamment des modifications législatives destinées à adapter le droit procédural aux contraintes liées au confinement. S'agissant de questions potentiellement sensibles dans le contexte exceptionnel d'une crise majeure et de modifications parfois importantes de l'ordre juridique, les outils à disposition des juridictions pourraient être améliorés.

S'agissant du juge administratif, l'état d'urgence lui confère mécaniquement un rôle accru. Les procédures de référé, tout spécialement celle du référé liberté, ont permis à la juridiction administrative de jouer au mieux son rôle de gardien de la légalité administrative sur l'ensemble du territoire pendant l'intégralité des périodes d'état d'urgence.

L'articulation entre les attributions des juges judiciaires et administratifs mérite une attention particulière sous l'empire des états d'urgence. Les pouvoirs exceptionnels conférés en période de crise aux autorités exécutives peuvent conduire les juridictions administratives à appréhender, par le contentieux des actes qui leur sont déférés, des questions proches de celles qui incombent au juge judiciaire.

## PROPOSITIONS

- > **Faciliter la procédure de demande d'avis transmise à la Cour de cassation par les juges du fond confrontés à une difficulté d'interprétation de règles de droit** afin d'assurer une homogénéité rapide de l'application de ces règles dans l'ensemble des ressorts judiciaires durant le temps de l'état d'urgence
- > **Accélérer le programme de transformation numérique des juridictions judiciaires** et les doter des moyens leur permettant d'assurer la continuité de l'activité juridictionnelle en période de crise majeure
- > **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.

## D. Annexe

### Liste des propositions de l'étude

#### 1. Des états d'urgence mieux définis et circonscrits

**Proposition n° 1** - Ne concevoir le déclenchement d'un état d'urgence que face à une crise de haute intensité (« crise majeure ») à laquelle la puissance publique ne peut pas répondre dans le cadre de dispositifs d'action et de régimes juridiques prédéterminés.

**Proposition n° 2** - Procéder à une évaluation approfondie des deux états d'urgence mis en oeuvre depuis 2015, en s'attachant tout particulièrement à analyser l'articulation entre les dispositifs de gestion de crise préexistants et les cadres d'action élaborés dans l'urgence pour permettre aux autorités publiques d'affronter les périls concernés.

**Proposition n° 3** - Procéder, secteur par secteur, à un inventaire des dispositifs juridiques et opérationnels de gestion des crises de grande ampleur donnant aux autorités publiques des outils permettant de faire face aux crises susceptibles d'être anticipées.

Assurer la centralisation, la diffusion et l'actualisation de ces dispositifs afin de constituer un cadre global du droit et de la gestion de crise.

**Proposition n° 4** - Passer d'une approche réactive à une approche proactive en conduisant, sous l'autorité du Gouvernement, des travaux d'anticipation et de prospective sur l'ensemble des champs susceptibles de donner lieu à des crises majeures afin de construire, en amont des événements dramatiques, les schémas d'action de la puissance publique.

#### 2. Une puissance publique mieux organisée pour la mise en oeuvre des états d'urgence

**Proposition n° 5** - Donner au SGDSN les compétences et les moyens lui permettant d'être l'administration interministérielle en charge du pilotage de la gestion de crise lorsque le Premier ministre ou le Président de la République prennent le commandement direct des opérations.

**Proposition n° 6** - Définir et formaliser, pour l'ensemble des crises majeures susceptibles d'être anticipées, des schémas d'intervention définissant des cadres types d'articulation entre les différents niveaux de responsabilité de l'État (central et déconcentré) ainsi qu'entre les compétences de l'État et celles des différentes collectivités territoriales concernées.

**Proposition n° 7** - Renforcer la culture étatique de la gestion de crise majeure.

- Structurer, pour la mise en oeuvre des plans opérationnels de gestion de crises majeures, des états-majors susceptibles d'être installés en urgence et disposant de l'ensemble des moyens matériels nécessaires à leurs missions.
- Préparer, dans une logique de réserves opérationnelles, des plans de relève ou de remplacement pour ces états-majors et l'ensemble des postes opérationnels prioritaires.
- Assurer la formation des cadres et de l'ensemble des opérateurs concernés de l'État et des collectivités territoriales.
- Définir, en appui de ces plans, des schémas prédéterminés de concours d'opérateurs privés.
- Préparer l'ensemble des acteurs concernés par les crises majeures dans le cadre d'exercices réguliers.
- Procéder à une amélioration et une sécurisation permanentes des outils technologiques nécessaires aux communications opérationnelles de l'État.

**Proposition n° 8** - Structurer, sous l'égide du SGDSN et des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité des ministères, dans le champ de chaque domaine potentiel de crise majeure, un dispositif de partenariats et de coordination avec les organismes de recherche pertinents permettant de faire remonter rapidement les expertises utiles aux décideurs politiques et administratifs.

Doter chaque instance nationale d'expertise d'une organisation permettant d'appréhender les situations de crise.

Ajouter au programme de pilotage des politiques publiques par la donnée un volet dédié au pilotage des situations d'urgence.

**Proposition n° 9** - Confier à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST) une fonction de recueil, de confrontation et de présentation pédagogique des expertises susceptibles d'être prises en considération en période de crise majeure comportant une ou plusieurs dimensions scientifiques.

**Proposition n° 10** - Intégrer à la présidence française de l'Union européenne, au 1<sup>er</sup> semestre 2022, un plan d'action tirant les enseignements de la crise terroriste et de la crise sanitaire et comportant, parmi ses points principaux :

- la proposition d'une déclaration politique ou à un code d'engagements ayant vocation à être pris par les chefs d'État et de Gouvernement sur la réaffirmation des libertés fondamentales dans le contexte des crises majeures ;
- l'élaboration d'une coopération renforcée autour enjeux des travailleurs frontaliers ;
- la signature de conventions bilatérales ou multilatérales de coopération administrative entre les administrations de pays frontaliers dans les domaines utiles à la gestion des crises majeures.
- Accélérer par ailleurs et faire aboutir le chantier de réforme du code frontières Schengen.

### 3. Des contrôles adaptés aux enjeux spécifiques des états d'urgence

#### 3.1. Un Parlement garant des équilibres démocratiques

**Proposition n° 11** - Incrire dans la Constitution des règles procédurales fixant le cadre de mise en oeuvre des états d'urgence, s'agissant de leurs modalités de déclenchement, de prorogation et de contrôle de constitutionnalité.

Fixer un cadre adapté à la délégation du pouvoir de légiférer par voie d'ordonnances sous l'empire d'un état d'urgence et confier à une commission permanente de chacune des assemblées parlementaires les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour la durée d'un tel état d'urgence.

**Proposition n° 12** - Prévoir, dans les lois conférant des pouvoirs d'exception aux autorités exécutives sous l'empire d'un état d'urgence, une procédure de confirmation parlementaire, au terme d'une période d'application déterminée, des mesures sur lesquelles le Parlement estime devoir exercer un contrôle renforcé.

#### 3.2. Des juges garants de la préservation de l'État de droit

**Proposition n° 13** - Aménager la procédure de demande d'avis transmise à la Cour de cassation par les juges du fond confrontés à une difficulté d'interprétation de règles de droit édictées sous l'empire d'un état d'urgence, afin d'assurer une homogénéité rapide de l'application de ces règles dans l'ensemble des ressorts judiciaires.

Accélérer le programme de transformation numérique des juridictions judiciaires et les doter, de façon plus générale, des moyens leur permettant d'assurer la continuité de l'activité juridictionnelle en période de crise majeure.

**Proposition n° 14** - 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 susceptible de justifier un regard croisé des deux ordres de juridiction.

**Proposition n° 15** - Aménager le régime de responsabilité pénale selon les orientations suivantes :

- Mettre en place un outil statistique permettant de mesurer le « risque » pénal pour les agents publics, afin de disposer de données permettant d'apprécier le risque pénal de façon objective et fiable.
- Réduire la durée de la phase d'enquête et d'instruction, selon les trois voies suggérées par le Conseil d'État en 2018 (simplification des règles procédurales, renforcement des moyens judiciaires, accélération des expertises judiciaires).
- Modifier le cadre de la responsabilité pénale en disposant que celle-ci ne peut être mise en cause, à raison de l'inaction de la personne concernée, que si le choix de ne pas agir lui est directement et personnellement imputable.
- Offrir aux plaignants un espace de dialogue préalable à un éventuel dépôt de plainte pénale, sous l'égide de la personne morale concernée ou d'une autre autorité.