

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 396220

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME
et autres

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 27 janvier 2016

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 et 26 janvier 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme, Mme Françoise Dumont et M. Henri Leclerc demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution, en tout ou partie, du régime de l'état d'urgence déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 et prorogé par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;

2°) d'enjoindre, à titre subsidiaire, 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 ;

3°) d'enjoindre, à titre subsidiaire, 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 ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à demander la suspension du régime de l'état d'urgence ;
- la condition d'urgence est remplie, dès lors que la persistance de ce régime porte, en principe et par elle-même, une atteinte grave et immédiate à l'ensemble des personnes

qui résident sur le territoire métropolitain et d'outre-mer, lesquelles sont susceptibles d'être affectées par toutes les mesures que ce régime permet ;

- la persistance de l'état d'urgence plus de deux mois après son déclenchement porte une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales, dès lors que le péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public qui justifiait l'état d'urgence a disparu et que les mesures permises par ce régime ont manifestement atteint le but qui leur avait été assigné.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 janvier 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conclusions tendant à la suspension de l'exécution du régime de l'état d'urgence ainsi que celles tendant à ce qu'il soit enjoint au Président de la République d'y mettre fin sont irrecevables ;

- les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au Président de la République de procéder à un réexamen des circonstances qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence sont dépourvues d'objet ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 25 janvier 2016, M. Serge Slama et autres demandent que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête n° 396220. Ils se réfèrent aux moyens exposés dans la requête de la Ligue des droits de l'homme et autres.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 25 janvier 2016, le syndicat général CGT des personnels de la police nationale du SGAP de Paris et de la préfecture de police et autres demandent que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête n° 396220. Ils se réfèrent aux moyens exposés dans la requête de la Ligue des droits de l'homme et autres.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment son article 8 ;

- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;

- la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;

- le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ;

- le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 ;

- le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 ;

- le code de justice administrative ;

- la décision du Conseil Constitutionnel n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 ;

- la décision du Conseil d'Etat n° 395009, statuant au contentieux du 11 décembre 2015 ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Ligue des droits de l'homme, Mme Dumont et M. Leclerc, d'autre part, le Premier ministre et le ministre de l'intérieur ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 26 janvier 2016 à 9 h 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Spinosi et Me Sureau, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocats de la Ligue des droits de l'homme, de Mme Dumont et de M. Leclerc, de M. Slama et autres, du Syndicat général CGT des personnels de la police nationale du SGAP de Paris et de la préfecture de police et autres ;

- M. Slama ;

- le représentant du syndicat général CGT des personnels de la police nationale ;

- la représentante du ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

1. Considérant que l'article L. 521-2 du code de justice administrative prévoit que le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale ;

2. Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national « *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* » ; que l'article 2 de cette loi prévoit que l'état d'urgence est déclaré par décret en conseil des ministres et que sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi ; qu'à la suite des attentats commis le 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré sur l'ensemble du territoire métropolitain par les décrets en conseil des ministres n° 2015-1475 et 2015-1478 du 14 novembre 2015 ; que l'état d'urgence a, en outre, été déclaré, à compter du 19 novembre 2015, sur le territoire des collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de la Réunion, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin par le décret en conseil des ministres n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 ; que la loi du 20 novembre 2015 en a prorogé l'application pour trois mois à compter du 26 novembre 2015 ; que l'article 3 de cette loi prévoit cependant qu'il peut être mis fin à l'état d'urgence par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai ;

3. Considérant, d'autre part, qu'en période d'état d'urgence, la loi du 3 avril 1955 précise, dans la rédaction que lui a donnée la loi du 20 novembre 2015, à son article 6, que le ministre de l'intérieur peut prononcer des assignations à résidence, à son article 8, que le ministre de l'intérieur et les préfets peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion et interdire les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre, à son article 11, que des perquisitions peuvent être décidées par les autorités de police administrative ;

4. Considérant que, sur le fondement de dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la Ligue des droits de l'homme ainsi que Mme Françoise Dumont et M. Henri Leclerc demandent au juge des référés du Conseil d'Etat d'ordonner la suspension, en tout ou en partie, de l'état d'urgence ou, à défaut, d'enjoindre au Président de la République de prendre un décret mettant fin, avant l'expiration du délai de trois mois prévu par l'article 3 de la loi du 20 novembre 2015, à la déclaration de l'état d'urgence ou, à tout le moins, à l'application des mesures prévues par les articles 6, 8 et 11 de la loi du 3 avril 1955 ; qu'ils demandent subsidiairement d'enjoindre au Président de la République de procéder à un réexamen des circonstances qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence ;

5. Considérant que des interventions ont été présentées au soutien de la requête, d'une part, par M. Serge Slama et 449 autres universitaires, d'autre part, par le syndicat général CGT des personnels de la police nationale du secrétariat général pour l'administration de la police de Paris et de la préfecture de police, le Syndicat de la magistrature et l'association de la Quadrature du net ; que ces différents intervenants justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête ; que leurs interventions doivent, dès lors, être admises ;

6. Considérant qu'en décidant de proroger par la loi du 20 novembre 2015 la déclaration de l'état d'urgence pour une période de trois mois, le législateur a estimé que les conditions mises par la loi du 3 avril 1955 à l'édiction de ce régime législatif de pouvoirs exceptionnels se trouvaient réunies ; qu'en prévoyant que, pendant l'état d'urgence, les autorités de police administrative pourraient faire usage notamment des pouvoirs prévus par les articles 6, 8 et 11 de la loi du 3 avril 1955, dans leur rédaction découlant de la loi du 20 novembre 2015, le législateur a pareillement considéré que de telles mesures s'avéraient nécessaires pendant la durée de l'application de l'état d'urgence ; qu'en dehors de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité, la conformité de ces dispositions législatives à la Constitution ne peut être mise en cause devant le juge administratif ; que le juge des référés ne peut, en conséquence, accueillir les conclusions principales par lesquelles les requérants lui demandent d'ordonner la suspension totale ou partielle de la déclaration de l'état d'urgence et qui tendent en réalité à la suspension de l'application de la loi du 20 novembre 2015 ;

7. Considérant que, si le Président de la République dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour faire ou non usage de la faculté qui lui est reconnue par la loi de mettre fin à l'état d'urgence avant l'expiration du délai de trois mois prévu par celle-ci, le silence de la loi sur les conditions de mise en oeuvre de cette faculté 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 sa décision à tout contrôle de la part du juge de la légalité ; qu'il appartient, en conséquence, au juge des référés de se prononcer sur les conclusions subsidiaires des requérants qui tendent à ce qu'il soit enjoint au Président de la République de faire usage de la faculté de mettre fin, par décret en conseil des ministres, à l'état d'urgence avant l'expiration du délai de trois mois ou, à tout le moins, de réexaminer la situation ;

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public qui a conduit, à la suite d'attentats d'une nature et d'une gravité exceptionnelles, à déclarer l'état d'urgence n'a pas disparu ; que, même s'ils ont été de moindre ampleur que ceux du 13 novembre, des attentats se sont répétés depuis cette date à l'étranger comme sur le territoire national et que plusieurs tentatives d'attentat visant la France ont été déjouées ; que la France est engagée, aux côtés d'autres pays, dans des opérations militaires extérieures de grande envergure qui visent à frapper les bases à partir desquelles les

opérations terroristes sont préparées, organisées et financées ; que les mesures qui ont été arrêtées, sous le contrôle du juge administratif, à qui il appartient de s'assurer qu'elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent, ont permis d'atteindre des résultats significatifs ; que, si leur utilisation est moindre que dans les jours qui ont suivi la déclaration de l'état d'urgence, il résulte tant de l'instruction écrite que des débats au cours de l'audience publique qu'en se fondant, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation étendu qui est le sien, pour s'abstenir de prendre un décret mettant fin à l'état d'urgence, sur ce que leur prolongation, leur renouvellement ou le prononcé d'autres mesures contribuent à prévenir le péril imminent auquel le pays est exposé, sans qu'il soit aujourd'hui possible de distinguer entre les mesures prévues par les articles 6, 8 et 11 de la loi du 3 avril 1955, le Président de la République n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale qui justifierait que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que les conclusions subsidiaires des requérants ne peuvent donc être accueillies ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête, y compris les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de la Ligue des droits de l'homme, de Mme Dumont et de M. Leclerc ne peut qu'être rejetée ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les interventions de M. Serge Slama et autres, du syndicat général CGT des personnels de la police nationale du secrétariat général pour l'administration de la police de Paris et de la préfecture de police, du Syndicat de la magistrature et de l'association de la Quadrature du net sont admises.

Article 2 : La requête de la Ligue des droits de l'homme, de Mme Dumont et de M. Leclerc est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme, à Mme Françoise Dumont, à M. Henri Leclerc, à M. Serge Slama, au syndicat général CGT des personnels de la police nationale du secrétariat général pour l'administration de la police de Paris et au ministre de l'intérieur. Elle sera communiquée à l'ensemble des autres intervenants par la SCP Spinosi Sureau, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'Etat.

Copie en sera adressée au Premier ministre.