

# Le contrôle parlementaire de l'état d'urgence

par Florent BAUDE

*Maître de conférences de droit public à l'Université de Lille*

En tant que complément du contrôle juridictionnel, le contrôle parlementaire de l'état d'urgence instauré par la loi du 20 novembre 2015<sup>1</sup> était nécessaire pour plusieurs raisons.

D'abord parce que l'état d'urgence est un régime de circonstances exceptionnelles qui engendre une suspension de la légalité ordinaire<sup>2</sup> ; cette suspension pouvait être plus ou moins prononcée selon que l'on se situe en état d'urgence « simple » ou en état d'urgence « aggravé »<sup>3</sup>.

Ensuite, parce que les compétences du Parlement ont été évincées dès 1960, alors que celui-ci maîtrisait initialement, c'est-à-dire en 1955, à la fois la décision d'y recourir et son champ d'application<sup>4</sup>.

---

1. Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 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 (JORF, 21 novembre 2015, p. 21665).

2. Sur la mise en application de l'état d'urgence en novembre 2015, v. entre autres, Olivier Beaud, Cécile Guérin-Bargues, *L'état d'urgence, étude constitutionnelle, historique et critique*, coll. systèmes, Paris, L.G.D.J., 2016, 192 p. ; Olivier Gohin, « L'état d'urgence : droit et contentieux constitutionnels », *ADSD*, 2017, p. 101 ; Christian Vallar, « Le régime de l'état d'urgence avant et après la loi du 20 novembre 2015 », *ADSD*, 2017, p. 89 ; Olivier Renaudie, « L'état d'urgence et le droit administratif », *ADSD*, 2017, p. 143 ; Patrick Rambaud, « État d'urgence et droit de la convention européenne des droits de l'homme », *ADSD*, 2017, p. 159 ; Farah Safi, « État d'urgence et autorité judiciaire », *ADSD*, 2017, p. 121 ; Jérôme Millet, « L'état d'urgence : un régime semi-séculaire d'application exceptionnelle de 1955 à 2005 », *Cette Annuaire*, 2017, p. 73. V. également le dossier consacré à l'état d'urgence par la *Revue française de droit administratif* qui comporte les contributions suivantes : Bertrand Mathieu, « La tentative de révision constitutionnelle relative à l'état d'urgence et à la déchéance de nationalité – Radiographie d'un échec », *RFD adm.*, 2016, p. 417 ; Agnès Roblot-Troizier, « État d'urgence et protection des libertés », *RFD adm.*, 2016, p. 424 ; Olivier Le Bot, « État d'urgence et compétences juridictionnelles », *RFD adm.*, 2016, p. 436 ; Denis Baranger, « L'état d'urgence dans la durée », *RFD adm.*, 2016, p. 447 ; Pauline Türk, « Les commissions parlementaires et l'état d'urgence », *RFD adm.*, p. 455.

3. On doit cette distinction à Roland Drago, in « L'état d'urgence (lois des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques », *RD publ.*, 1955, p. 672.

4. Sur cette importante modification du régime, v. Jérôme Millet, *loc. cit.*, p. 76.

Également, parce qu'aucune des lois de prorogation adoptées depuis novembre 2015 n'a fait l'objet d'un contrôle *a priori* de constitutionnalité. Or, on sait, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qu'il est possible de contrôler préventivement ces lois – et par ricochet la loi de 1955 – dans la mesure où plusieurs d'entre elles ne se sont pas contentées d'une prorogation mais ont emporté des modifications de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée *relative à l'état d'urgence*<sup>5</sup> (Conseil constitutionnel, déc. 85-187 DC, 25 janvier 1985, *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*)<sup>6</sup>.

Enfin, parce que pour toutes ces raisons, des juristes se déclarent désormais farouchement hostiles à l'état d'urgence et le font savoir. On pense bien sûr, et, entre autres choses, à l'ouvrage du professeur Paul Cassia : *Contre l'état d'urgence*<sup>7</sup> ou à celui de William Bourdon : *Les dérives de l'état d'urgence*<sup>8</sup>.

Dans ce registre, concluant le séminaire sur l'état d'urgence organisé par l'*Association française de droit de la sécurité et de la défense*, tenu à l'IPAG de Paris, le 31 mars 2016, le Professeur Bertrand Warusfel s'interroge en ces termes : « *dérives dans l'application ou basculement vers un "État de sécurité" ?* »<sup>9</sup>.

Il est donc utile au moment où le régime va prendre fin – après quasiment deux années d'application<sup>10</sup> – de revenir sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence ; contrôle dont il faut bien dire qu'il n'a que peu retenu l'attention de la doctrine au regard du volume important de contributions portant sur ce régime d'exception<sup>11</sup>.

Nous voudrions le faire, dans le cadre de cette contribution, en examinant tour à tour les fondements du contrôle parlementaire de l'état d'urgence (I) et son étendue (II) ; et ce, afin d'en dresser un rapide bilan (III).

---

5. Son intitulé initial était : *Loi instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie*. Cet intitulé a été modifié en 2011 par l'article 176, IV° de la Loi 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* (JORF, 18 mai 2011, p. 8537). Sur les successives modifications de cette législation, v. *ADSD*, 2017 : « Évolution de la législation sur l'état d'urgence », p. 19-65.

6. V., entre autres, Louis Favoreu, Loïc Philip, « État d'urgence en Nouvelle-Calédonie. Exception d'inconstitutionnalité. Circonstances exceptionnelles et libertés fondamentales, in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1999, p. 624-637.

7. Paul Cassia, *Contre l'état d'urgence*, Paris, Dalloz, 2016, 251 p.

8. William Bourdon, *Les dérives de l'état d'urgence*, Paris, Plon, 2017, 324 p.

9. Bertrand Warusfel, « État d'urgence : quand le droit rencontre la crise », *ADSD*, 2017, p. 179.

10. Le régime de l'état d'urgence s'est appliqué du 14 novembre 2015, à 0 h, jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017, à minuit.

11. Sur ce contrôle, v. Pauline Türk, *loc. cit.* ; Julia Schmitz, « Le contrôle parlementaire de l'état d'urgence : un contrôle innovant pour un régime d'exception », *JDA*, 2016, Dossier 01 « État d'urgence », in [www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=269, consulté le 27 décembre 2017] ; Julie Benetti, « Quel contrôle parlementaire de l'état d'urgence ? », *Constitutions*, 4, 2015, p. 518-520.

## I. Fondements du contrôle parlementaire de l'état d'urgence

Poser la question des fondements du contrôle parlementaire de l'état d'urgence consiste, d'une part, à s'intéresser aux normes juridiques qui prévoient la possibilité d'un tel contrôle (A), et, d'autre part, aux organes qui le réalisent (B).

### A. Fondements juridiques

Il est possible d'en discerner deux : d'abord, l'article 24 de la Constitution aux termes duquel : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* » – précision que l'on doit à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ; ensuite, l'article 4-1 de la loi modifiée de 1955 *sur l'état d'urgence* – article créé par la loi précitée du 20 novembre 2015 et modifié par celle du 21 juillet 2016<sup>12</sup>.

Cet article dispose aujourd'hui que : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.* »

Cet article 4-1 nouveau ne figurait pas dans le projet de loi initial de prorogation de novembre 2015. Il est issu en partie d'un amendement parlementaire déposé par l'ancien président de la Commission des lois à l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas<sup>13</sup>. Cet article a été ensuite complété par un amendement, déposé cette fois en juillet 2016, par son successeur, le député Dominique Raimbourg pour étendre l'obligation d'information, non au seul Gouvernement – comme cela était précisé en novembre 2015 – mais également à l'ensemble des « *autorités administratives* »<sup>14</sup>. Ce qui est mieux, en effet !

On constate ainsi que le Parlement a souhaité inscrire dans la loi la possibilité d'un tel contrôle. Certes, on y reviendra, pareil contrôle présente des spécificités. Mais pour dire le vrai, une question se pose de savoir si l'inscription dans la loi était réellement nécessaire ? Y répondre suppose alors de tenir deux raisonnements.

---

12. Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste* (JORF, 22 juillet 2016, texte n° 2).

13. Amendement n° CL1, déposé par M. Jean-Jacques Urvoas, 18 novembre 2015, in [[http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3225/CION\\_LOIS/CL1.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3225/CION_LOIS/CL1.asp), consulté le 27 décembre 2017].

14. Amendement n° 84, déposé par M. Dominique Raimbourg, 19 juillet 2016, in [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3978/AN/84.asp>, consulté le 27 décembre 2017].

Un premier raisonnement, quelque peu empreint de naïveté, repose sur une autre interrogation : le Parlement ne peut-il pas – de droit ! –, c'est-à-dire en s'appuyant sur l'article 24 de la Constitution et le règlement de chacune des chambres, contrôler les conditions de l'application de l'état d'urgence ?

C'est qu'en effet, cette fonction de contrôle et d'évaluation est, on l'a dit, consacrée par l'article 24 de la Constitution, et ce, alors que par comparaison, on ne trouve pas trace, dans la Constitution, de dispositions qui interdiraient expressément un tel contrôle parlementaire de l'état d'urgence. Au demeurant, le contrôle parlementaire existe manifestement en dehors même de toute référence à « *une disposition précise de la Constitution, (...) par rapport à son esprit général, celui du régime parlementaire* »<sup>15</sup>.

Dans ce registre, on rappellera qu'en 2005, devant les propos de certains parlementaires réclamant l'organisation d'un tel contrôle<sup>16</sup>, le ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Nicolas Sarkozy, répond qu'il ne lui appartient pas et qu'il « *n'appartient pas au Gouvernement de fixer les modalités du contrôle parlementaire* »<sup>17</sup> et ajoute qu'il ne verra « *que des avantages à rendre compte des conditions d'application de l'état d'urgence, selon une fréquence qui sera définie par [les parlementaires], devant une commission ou devant l'Assemblée* »<sup>18</sup>.

Ces propos, antérieurs à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, illustrent parfaitement la faisabilité d'un tel contrôle en dehors de toute reconnaissance législative ou même constitutionnelle.

Aussi, voter une loi qui consacre la compétence de contrôle du Parlement est louable, mais il est possible, en retour, de s'interroger d'une manière plus globale, sur le point de savoir si cela n'engendre pas *jure et facto* une autolimitation des prérogatives du Parlement. Cela revient à admettre, en effet, qu'en l'absence d'une norme spécifique de contrôle – de valeur législative et/ou constitutionnelle –, il est fait interdiction aux parlementaires de contrôler l'application d'un régime de circonstances exceptionnelles.

De la sorte, et par analogie, on sait que la Constitution autorise, mais en même temps, limite le contrôle parlementaire de la mise en application de l'article 16 de la Constitution au seul « *contrôle politique du chef de*

---

15. Selon les propos de Léo Hamon, in « Note sous Conseil constitutionnel, déc. 64-27 DC, 18 décembre 1964 », *D.*, 1966, p. 19.

16. Ce souhait est notamment exprimé dans le rapport de M. Jean-Jacques Hiest, Rapport n° 84 sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, Sénat, 16 novembre 2005, p. 17 : « Plus généralement, au cours des débats à l'Assemblée nationale, s'est exprimé le souhait que le Parlement soit informé régulièrement de la mise en œuvre de l'état d'urgence. Cette information pourrait prendre diverses formes : un rapport périodique, l'audition du ministre tous les quinze jours par les commissions des lois de chaque assemblée, une réunion régulière des présidents des groupes politiques... »

17. 1<sup>ère</sup> séance du 15 novembre 2005, in *JOAN*, n° 90/C.R., 16 novembre 2005, p. 6790.

18. *Ibid.*

*l'État* »<sup>19</sup>. Le Parlement ne peut donc, en l'état actuel du droit, contrôler autrement les « décisions » prises par le chef de l'État.

Pis, en raisonnant de la sorte, on en arrive alors à la conclusion logique que les mesures qui pourraient prises en application du régime de l'état de siège, prévu désormais aux articles L. 2121-1 à L. 2121-8 du code de la défense, ne pourraient faire l'objet d'aucun contrôle parlementaire ; lesdits articles ne le prévoyant pas<sup>20</sup>...

Un second raisonnement, plus pragmatique, consiste à tenter de saisir la *ratio legis*. Pourquoi était-il nécessaire de consacrer un tel contrôle parlementaire dans la loi ?

Pour deux raisons : la première est louable ; la seconde est critiquable.

C'est en raison, déjà, de l'insuffisante efficacité des moyens à sa disposition que le Parlement a entériné l'idée d'un contrôle parlementaire de l'état d'urgence. Questions, auditions par les Commissions permanentes, missions d'information ou encore commissions d'enquêtes ne sont pas apparues suffisantes : les deux premières ne permettant aux parlementaires que d'exercer une fonction tribunicienne ; les deux autres n'étant que mises en œuvre postérieurement aux faits et pour une durée limitée<sup>21</sup>.

Or, le Parlement ne souhaite pas contrôler l'état d'urgence *ex post facto* mais de manière instantanée. Ainsi que l'écrivent Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson : « *À procédure d'exception, contrôle exceptionnel !* »<sup>22</sup>.

Il s'agit donc de mettre en place une veille parlementaire continue et permanente pendant toute la durée d'application de l'état d'urgence. Cette veille doit s'exercer « en temps réel » afin d'apprécier la pertinence du recours à ce régime de circonstances exceptionnelles, sa plus-value, et, le cas échéant de dénoncer les éventuels abus. Elle suppose une attitude positive et active de la part du Gouvernement, à savoir, au minimum, la transmission « sans délai » au Parlement de la copie de tous les actes pris au titre de l'état d'urgence. A défaut, elle suppose que le Parlement puisse surmonter la réticence du Gouvernement en le contraignant à fournir tout complément utile. Ainsi que le constate le Professeur Olivier Gohin, « *il y a là, dans un contexte de parlementarisme fortement et strictement rationalisé (...) une prescription législative qui étend le contrôle parlementaire au-delà de ce que*

---

19. V. Florent Baude, Fabien Vallée, *Droit de la défense*, Paris, Ellipses, 2012, p. 825. L'objet de ce contrôle est limité : déférer le chef de l'État devant la Haute Cour en cas d'abus.

20. Sur ce régime, V. Florent Baude, Fabien Vallée, *op. cit.*, p. 826-829.

21. Ainsi, « *l'intervention d'une "mission d'information" revêt un caractère temporaire et se limite à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer pendant les sessions ordinaires et extraordinaires son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution* », (Cons. const., déc. 90-275 DC, 6 juin 1990, *Résolution modifiant l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale*, § 2).

22. Dominique Raimbourg, Jean-Philippe Poisson, *Rapport d'information n° 3784 sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, A.N., 25 mai 2016, p. 6.

*prévoit la Constitution, en temps normal* »<sup>23</sup>. Autrement dit, une norme à la constitutionnalité douteuse...

La seconde raison, plus critiquable, tient justement, en ce que, pour mettre en place une telle « veille », la loi est apparue comme étant la seule norme qui puisse fixer les prescriptions en la matière. En effet, ni la loi organique, ni le règlement des chambres qui, tous deux, font l'objet d'un contrôle obligatoire de constitutionnalité, ne sont de nature à contourner les effets de la jurisprudence constitutionnelle. Or cela, la loi le peut, à la condition toutefois – ce qui sera bien le cas ! – qu'aucune des autorités visées à l'article 61 de la Constitution ne saisisse le Conseil constitutionnel par voie d'action et *a priori*. Ceci, naturellement, parce qu'une éventuelle inconstitutionnalité ne pourrait être sanctionnée dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>24</sup>.

On sait, en effet, que les juges de la rue de Montpensier rejettent fermement toute possibilité pour les parlementaires d'adresser une injonction au Gouvernement, et ce, en raison de la séparation des pouvoirs. Cela vaut pour les conclusions des commissions d'enquête<sup>25</sup>, les recommandations du comité permanent d'évaluation et de contrôle des politiques publiques<sup>26</sup> et la mise en œuvre des conclusions rendues par une commission d'enquête ou une mission d'information<sup>27</sup>. On ajoutera que les résolutions prévues à l'article 34-1 de la Constitution ne sauraient en aucune façon contenir des injonctions à l'égard du Gouvernement.

Au total, ce n'est guère forcer le trait que de considérer que les termes figurant à l'article 4-1 de la loi de 1955 mettent à la charge du Gouvernement « *une obligation explicite et constante d'information et de réponse aux interrogations des assemblées* »<sup>28</sup> qui s'apparente à un pouvoir d'injonction. Dans cette stricte mesure, la constitutionnalisation avortée du contrôle parlementaire de l'état d'urgence eût été bénéfique... Au demeurant, on indiquera que tout récemment, une proposition des groupes de travail des « *Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée*

---

23. Olivier Gohin, *loc. cit.*, p. 113.

24. Ce qui fait dire au Professeur Gohin : « *Une telle question d'un supplément de contrôle parlementaire, dans le cadre de l'état d'urgence, n'est guère préoccupante ou même gênante dès lors qu'elle ne relève pas régulièrement d'un moyen d'inconstitutionnalité retenu sur voie d'exception initiale : elle touche, en effet, à l'organisation des pouvoirs publics, et non aux "droits et libertés que la Constitution garantit"* », *ibid.*

25. « (...) *qu'en particulier, s'agissant des commissions d'enquête, dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire, le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement* » (Cons. const., déc. 2004-493 DC, 26 février 2004, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (articles 86 et 143)*).

26. « (...) *les recommandations du comité transmises au Gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en œuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au Gouvernement* » (Cons. const., déc. 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, § 62).

27. V. Cons. const., déc. 2009-581 DC, préc., § 54.

28. Selon les mots de Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, *in* Rapport d'information n° 4281 *sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, 6 décembre 2016, p. 23.

*nationale* » envisage de conférer au Parlement un tel pouvoir d'injonction<sup>29</sup>. A cette fin, elle envisage une modification de l'article 24 de la Constitution.

## B. Fondements organiques

Il va sans dire que chaque parlementaire est directement concerné par l'application de l'état d'urgence. Pourtant force est de constater que le rôle assumé par chacun d'entre eux n'est pas le même. Certes, les assemblées plénières ne sont pas dénuées de toute fonction. Elles débattent en amont – au moment de la prorogation – et en aval – c'est-à-dire lorsque le chef de l'État, par décret en conseil des Ministres, décide de mettre un terme à ce régime par anticipation, comme cela a été le cas avec le décret n° 2006-2 du 3 janvier 2006.

Mais pour le reste, le contrôle dont il est fait état à l'article 4-1 de la loi de 1955 modifiée est un contrôle des mesures prises en application de l'état d'urgence ; et ce contrôle-évaluation échoit aux commissions des lois de chacune des assemblées<sup>30</sup>.

C'est ainsi, en raison de leurs champs de compétences – elles sont habilitées à traiter des questions de libertés publiques – de leur caractère restreint, et des garanties qu'elles offrent en termes de confidentialité qu'il a été proposé d'attribuer aux commissions des lois la mission de « bras armé » du contrôle parlementaire de l'état d'urgence. D'autres possibilités, inspirées du droit comparé auraient été envisageables, notamment l'institution d'une délégation spéciale paritaire propre à chaque assemblée ou d'une délégation mixte et paritaire composée de députés et sénateurs. A dire vrai, ce choix a été imposé par les circonstances ; circonstances qui n'ont pas laissé le temps nécessaire aux parlementaires d'envisager sereinement une autre formule.

Au Sénat, c'est ainsi un comité de suivi qui a vu le jour, composé de six membres issus de la Commission des lois, dont un rapporteur spécial, M. Michel Mercier, et ce, dans le respect de la parité homme – femme et de l'égalité de la représentation politique<sup>31</sup>.

A l'Assemblée nationale, ni la parité, ni le pluralisme n'ont été strictement respectés puisque ce contrôle a été confié à un binôme de rapporteurs composé du président de la Commission des lois, M. Jean-Jacques Urvoas – puis M. Dominique Raimbourg à compter du 27 janvier 2016 – associé à un député de l'opposition, à savoir M. Jean-Frédéric Poisson<sup>32</sup>. On indiquera ici,

---

29. V. Assemblée nationale, *Pour une nouvelle Assemblée nationale. Les rendez-vous des réformes 2017-2022. Première conférence des réformes. Propositions des groupes de travail*, décembre 2017, Proposition n° 14 : « donner au Parlement un pouvoir d'injonction », p. 229.

30. Sur ce point, v. Dominique Raimbourg, Jean-Philippe Poisson, Rapport d'information n° 4281, *loc. cit.*, p. 23 et s.

31. V. [[http://www.senat.fr/commission/loi/comite\\_etat\\_durgence.html](http://www.senat.fr/commission/loi/comite_etat_durgence.html), site consulté le 27 décembre 2017].

32. On ne tient pas compte ici du changement de majorité en juin 2017 – et donc du changement des président et vice-président de la Commission des lois – tant le contrôle parlementaire de l'état d'urgence a *de facto* pris fin avec ce changement, v. *infra*, II, B.

que les groupes minoritaires, écartés de ce contrôle, ont quand même obtenu le principe selon lequel les deux rapporteurs rendent compte de leurs travaux et de leurs conclusions toutes les trois semaines ; ce qui n'a pas été réellement le cas, même au plus fort de la crise.

## II. Étendue du contrôle parlementaire de l'état d'urgence

A bien y regarder le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, tel qu'il est prévu en 2015, ne constitue pas tant une nouveauté qu'un approfondissement. Outre le vote d'une motion de censure qui constituerait l'expression d'un contrôle-sanction en cas d'abus de la part du Gouvernement – sur lequel il ne m'appartient pas, ici, de m'appesantir –, le contrôle parlementaire de l'état d'urgence peut intervenir, en effet, à deux moments : celui de la prorogation, d'une part (A) ; celui de la mise en application, d'autre part (B).

### A. Contrôle par la prorogation de l'état d'urgence

Le contrôle parlementaire, permis par le vote d'une loi de prorogation, existe depuis 1955. L'article 3 de la loi de 1955 – dans sa version initiale – prévoyait ainsi que l'état d'urgence ne peut « être prolongé que par une loi ».

Mais, c'est surtout à partir des modifications apportées par ordonnance, en 1960, que cette compétence a pris tout son relief<sup>33</sup>. Depuis cette date, en effet, le Parlement a son mot à dire au-delà des fameux douze jours d'application décidés par décret en Conseil des ministres. Or, autoriser ou non la prorogation, c'est apprécier le bien-fondé de l'application de l'état d'urgence, de sa continuation, et donc, *proroger, c'est déjà contrôler !*

De la sorte, les débats relatifs à la durée de la prorogation s'expliquent en partie par la volonté de certains parlementaires de pouvoir contrôler plus régulièrement la réalité de la crise, c'est-à-dire les conditions qui justifient l'état d'urgence. Ainsi, en 1985, le député Jacques Larché s'oppose-t-il à une prorogation de six mois en ces termes : « le blanc-seing qui serait donné pour une période de six mois exclut, au surplus, que le Parlement exerce le moindre contrôle sur le bien-fondé de la poursuite de cette procédure exceptionnelle »<sup>34</sup>. Plus proche de nous, le sénateur Philippe Bas a explicitement lié durée de l'état d'urgence et contrôle parlementaire en indiquant que le choix fait en novembre 2015 – de retenir une durée de trois mois – avait notamment été fait, parce qu'il « était plus favorable au contrôle

---

33. L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 *modifiant certaines dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence* (JORF, 17 avril 1960, p. 3584) a en effet changé le titulaire de la prérogative de déclarer l'état d'urgence. Celui-ci est désormais déclaré par décret en Conseil des ministres.

34. Jacques Larché, Rapport d'information n° 193 *relatif à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, 24 janvier 1985, p. 13.

*parlementaire [et] obligeait le Gouvernement à revenir devant le Parlement »<sup>35</sup>.*

Ici encore, le fait majoritaire a rempli son office et cette compétence de prorogation, pourtant primordiale, s'apparente désormais, pour le Parlement, à une compétence liée. On a vraiment le sentiment que les parlementaires se sentent à la fois liés par *le fait* (les événements dramatiques), par *le droit* (le décret en Conseil des ministres signé de la main du chef de l'État) ou par *le verbe* (la parole présidentielle ou primo-ministérielle) et qu'ils donnent corps, en rechignant plus ou moins – mais pour la forme – à satisfaire la volonté de l'Exécutif.

Il n'en reste pas moins, à suivre le Professeur Denis Baranger que « *la prorogation ne s'interprète pas (...), comme une confirmation. Le législateur doit vérifier à nouveau l'existence des conditions fixées dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1955, sans préjudice de ce qui a été décidé initialement et sans pouvoir se borner à s'approprier ou à homologuer les motifs contenus dans le décret de proclamation. Le législateur dispose d'une liberté qui ne se réduit pas à une simple confirmation des motifs retenus par le pouvoir exécutif* »<sup>36</sup>.

Ainsi, était-il nécessaire, le 11 juillet 2017<sup>37</sup>, de proroger l'état d'urgence jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017 au plus tard ? Sont-ce toujours les circonstances dramatiques ou tout bonnement la volonté de mettre un terme à l'état d'urgence lorsque la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme sera applicable qui justifie cette date-butoir<sup>38</sup> ? Chacun, ici, se fera sa propre réponse.

Certains ont déjà répondu et le font savoir, à l'exemple de Madame Christine Lazergues, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (ci-après C.N.C.D.H.), qui, dès le 21 juillet 2016, affirme : « *Toute prolongation de l'état d'urgence doit impérativement répondre aux principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. Tel n'est pas le cas. Il faut sortir de cet état d'exception, même si cela est à l'évidence une décision politique particulièrement difficile à prendre dans un contexte où la démagogie semble l'emporter sur la raison. L'état d'urgence ne saurait devenir permanent. La nouvelle prorogation de l'état d'urgence pour six mois remet en cause le caractère exceptionnel de ce régime et interroge sur ses finalités* »<sup>39</sup>.

---

35. V. Pascal Popelin, Michel Mercier, Rapport n° 393 (A.N.) et 808 (Sén.) *sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*, Commission mixte paritaire, 20 juillet 2016, p. 9.

36. Denis Baranger, « L'état d'urgence dans la durée », *RFD. Adm.*, p. 448.

37. Loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence* (*JORF*, 12 juillet 2017, texte n° 1).

38. Cette loi est bien sûr la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* (*JORF*, 30 octobre 2017, texte n° 1).

39. CNCDH, *Communiqué de presse*, 21 juillet 2016, in [[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/160721\\_communique\\_-\\_prolongation\\_etat\\_durgence\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/160721_communique_-_prolongation_etat_durgence_0.pdf), consulté le 27 décembre 2017].

## B. Contrôle des mesures prises en application de l'état d'urgence

C'est ici que l'on constate les réelles innovations. L'article 4-1 de la loi de 1955 modifiée répond à un objectif précis, qui consiste, on l'a dit, à mettre en place une veille permanente. Celle-ci repose sur des modalités spécifiques et nombreuses qui participent toutes de la consécration d'un véritable pouvoir d'investigation. Il est possible d'en apprécier la teneur en s'en tenant, à l'une d'entre elles, qui quoiqu'extrêmement symbolique demeure indépendante de toute consécration par la loi d'un contrôle parlementaire de l'état d'urgence.

Il s'agit du recours aux pouvoirs spéciaux d'enquête prévus à l'article 6 de l'ordonnance 58-1100 mod. du 17 nov. 1958<sup>40</sup>. Pour y recourir, il importe de suivre la procédure prévue à l'article 5 *ter*, § 1 de ladite ordonnance ; ceci en gardant à l'esprit que lesdites prérogatives ne peuvent être conférées que « *pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois* »<sup>41</sup>.

En y recourant pour la première fois depuis sa création par la loi 96-517 du 14 juin 1996<sup>42</sup>, les commissions parlementaires ont, pour le coup, fait preuve d'une véritable audace.

Tant à l'Assemblée nationale<sup>43</sup> qu'au Sénat, la Commission des lois y a recouru, et ce, même si au Sénat, les prérogatives attachées à ce mécanisme n'ont pas été employées. Par ce biais, en effet, l'organe idoine peut non seulement procéder à des contrôles sur place et sur pièces mais également demander la communication de tout renseignement utile au contrôle, sauf, naturellement en ce qui concerne les documents classifiés.

Par ailleurs, ce mécanisme octroie un pouvoir d'audition renforcé qui se manifeste par l'impossibilité pour la personne à auditionner de s'y soustraire sous peine de sanction (deux ans d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende). Au surplus, cette personne est tenue, au préalable, de prêter serment et d'apporter tous les éléments de réponse qu'elle a en sa possession, sauf à faire valoir, ici encore, le secret-défense.

---

40. Ordonnance n° 58-1100 mod. du 17 novembre 1958 *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* (JORF, 18 novembre 1958, p. 10335).

41. Cet article dispose, en son § I., que : « *Les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous* ».

42. Art. 2, loi n° 96-517 du 14 juin 1996 *tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques* (JORF, 15 juin 1996, p. 8911). Cet article 5 *ter* § 1 a ensuite été modifié en 2011 par la loi n° 2011-140 du 3 février 2011 *tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques* (JORF, 4 février 2011, p. 2250).

43. V. Dominique Raimbourg, Jean-Philippe Poisson, Rapport d'information n° 4281, *loc. cit.*, p. 24.

A l'Assemblée nationale, ce mécanisme a été utilisé à plusieurs reprises, notamment, et entre autres, pour l'audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État et de M. Bernard Stirn, président de la section du contentieux, de M. Loïc Garnier, chef de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) au ministère de l'Intérieur ou encore M. Olivier de Mazières, préfet, chargé de l'état-major opérationnel de la prévention du terrorisme (EMOPT) au ministère de l'Intérieur<sup>44</sup>.

On notera que l'intégralité de ces auditions a fait l'objet d'une retranscription dans des comptes-rendus et rapports parlementaires, notamment dans le rapport précité 3784. La publication des auditions n'est cependant pas automatique. Pour ce faire, les rapporteurs ont demandé à la Commission des lois une autorisation, en application de l'article 6 § 1 *in fine* précité de l'ordonnance 58-1100<sup>45</sup>. En principe, en effet, les prérogatives d'enquête prennent fin dès la publication d'un rapport. Et, parce que de telles prérogatives ont vocation à être mises en œuvre tant que dure l'état d'urgence, les rapporteurs ont demandé l'autorisation de publier les comptes-rendus, en guise de conclusion d'une partie de leurs travaux.

### **III. Bilan du contrôle parlementaire de l'état d'urgence**

Au terme de cette rapide étude, il convient d'amorcer un bilan du contrôle parlementaire de l'état d'urgence. Classiquement, on envisagera successivement les points positifs (A) mais également les effets pervers (B) induits par un tel contrôle.

#### **A. Points positifs**

Ce serait faire injure aux parlementaires que de ne pas constater les nombreux points positifs qui résultent de leur contrôle. A cette occasion, ceux-ci ont exercé un véritable pouvoir d'investigation. Il existe toutefois de notables différences entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

A l'Assemblée nationale, les deux rapporteurs ont ainsi : i) recouru de manière régulière au déplacement en France métropolitaine – mais non en outre-mer<sup>46</sup> – ; ii) saisi régulièrement le ministre de l'Intérieur de faits

---

44. Pour la liste des personnes auditionnées dans ce cadre, v. Dominique Raimbourg, Jean-Philippe Poisson, Rapport d'information n° 4281, *loc. cit.*, p. 151.

45. Cet article dispose que la mission des commissions d'enquête « prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées ».

46. Le déplacement s'inscrit dans le cadre du contrôle sur pièces et sur place. Le premier déplacement s'est déroulé dans la nuit du mercredi 9 au jeudi 10 décembre 2015, à la Préfecture du Val-de-Marne. À cette occasion, M. Jean-Jacques Urvoas a souligné que les rapporteurs ont pu examiner « le détail des mesures prises et les conditions de leur préparation, ainsi que les modalités de coordination entre les différents services de l'État, notamment l'éventuelle articulation entre autorités administratives et parquet », v. Compte rendu n° 26, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration

litigieux dont ils avaient eu connaissance<sup>47</sup> – cette saisine passant notamment par l’envoi de courriers qui ont permis l’établissement d’un « *suivi des courriers adressés au ministre de l’Intérieur* »<sup>48</sup> ; iii) obtenu de la part du Gouvernement des informations leur permettant de constituer un recueil de données dit « *de synthèse* »<sup>49</sup> ; synthèse qui traite également des données obtenues du ministre de la Justice relatives au suivi judiciaire de l’état d’urgence : celles-ci portant notamment sur les suites pénales des perquisitions administratives<sup>50</sup>.

Le tout leur permettant de dresser des rapports d’information d’une haute teneur<sup>51</sup>, mais également, on l’a dit, d’établir des tableaux de bord thématiques, régulièrement actualisés au plus fort de la crise, et mis en ligne à destination de tous sur le site dédié.

On mentionnera encore, l’innovation qui a consisté à mettre en place un réseau de correspondants en vue d’obtenir une information la plus complète et la plus crédible possible. Outre les ministères et préfets – préfets qui ont été invités à informer les élus de leur département –, ce sont le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l’homme et diverses associations – comme la Ligue des droits de l’Homme – qui ont été sollicités, voire auditionnés.

Pour sa part, le Sénat n’a pas jugé utile d’entreprendre un suivi permanent des opérations en cours et s’est surtout attelé à auditionner différents

---

générale de la République, A. N., 16 déc. 2015, p.25, in [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cloi/15-16/c1516026.pdf>, consulté le 27 décembre 2017].

47. Au début de l’application du régime de l’état d’urgence, les saisines sont quotidiennes et « *concernent les mesures administratives, générales ou individuelles prises, pour l’essentiel, par les préfets et par le ministre lui-même, car c’est bien celui-ci qui peut décider les perquisitions administratives et les assignations à résidence. Ces saisines portent sur des faits relevés dans les différents médias, (...) ou signalés par courrier, notamment par les parlementaires* », *id.*, p. 24.

48. Entre le 27 novembre 2015 et le 30 juin 2016, 68 courriers ont ainsi été adressés au ministère de l’Intérieur ; courriers qui ont entraîné 68 réponses sachant que les délais de réponse sont tous inférieurs à cinq jours, v. tableau de synthèse disponible sur le site dédié de l’Assemblée nationale, in [[http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/\(block\)/27425](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/(block)/27425), consulté le 27 décembre 2017].

49. Ce recueil de synthèse est accessible sur le site dédié, cf. *supra*. Les données sont réparties en trois périodes : du 14 novembre 2015 au 21 juillet 2016 ; du 22 juillet 2016 au 21 décembre 2016 ; depuis le 22 décembre 2016 (sic). Elles portent à la fois sur les *mesures individuelles* – à savoir les assignations à résidence en vigueur ; les perquisitions administratives ordonnées ; les interdictions de séjour ou d’accès ; les remises d’armes et les actes relatifs à la fermeture de site ou de lieu de réunion – mais également sur les mesures collectives, i.e., les contrôles d’identité, les fouilles de bagages et de véhicules ; les interdictions de manifestation ou restrictions de circulation ; et, enfin, les zones de protection et de sécurité.

50. Ici encore, ces données sont accessibles sur le site idoine, v. [<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/donnees-relatives-a-l-application-de-l-etat-d-urgence-depuis-le-22-decembre-2016/suites-judiciaires-des-mesures-prises-pendant-l-etat-d-urgence>, consulté le 27 décembre 2017].

51. Il s’agit des rapports 3784 et 4281 précités.

intervenants et à produire des rapports de synthèse et comptes-rendus, là encore, mis en ligne<sup>52</sup>.

Au total, l'un des grands mérites de ce contrôle parlementaire réside dans ses vertus pédagogiques.

Ce contrôle participe manifestement à la légitimation du recours à l'état d'urgence auprès des citoyens. Il a ainsi permis de tuer dans l'œuf un certain nombre de fantasmes évoqués, çà et là, dans la presse ou les réseaux sociaux. Ainsi la communication de janvier 2016, faite par les deux rapporteurs de l'Assemblée nationale, a permis d'infirmer l'idée selon laquelle les perquisitions administratives se faisaient exclusivement de nuit<sup>53</sup> ou celle selon laquelle l'état d'urgence donnerait systématiquement lieu à des « atteintes disproportionnées aux libertés »<sup>54</sup>.

## B. Effets pervers

Chaque médaille a son revers. Le contrôle parlementaire de l'état d'urgence n'échappe pas à la règle.

D'une part, il est possible de faire état d'une banalisation de l'état d'urgence ; banalisation qui se traduit, déjà, par l'évanescence de ce contrôle. En effet, au fil des mois, au fur et à mesure des prorogations, on a eu le sentiment que les parlementaires se sont installés dans une situation qu'ils entendaient proscrire aux autorités administratives ; à savoir : la « routinisation »<sup>55</sup>. Ainsi, à consulter les serveurs dédiés, on se rend compte que le contrôle parlementaire est actif dans l'immédiateté des événements (dans les six-huit mois qui ont suivi les attentats de Paris) mais que, après coup, le contrôle a perdu de sa vigueur alors que l'état d'urgence perdure. Au Sénat, par exemple, le dernier compte-rendu du Comité de suivi de l'état d'urgence date du 13 juin 2016<sup>56</sup>. A l'Assemblée nationale, la dernière

---

52. Cf., par ex., les « comptes rendus du Comité de suivi de l'état d'urgence », qui font état de communications émanant du rapporteur, M. Michel Mercier et d'auditions de diverses personnalités, à l'exemple de M. Francis Delon, Président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (10 février 2016) ou de M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris (9 décembre 2015) ou encore de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur (2 février 2015), v. [<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/comite-de-suivi-de-l-etat-d-urgence.html>, consulté le 27 déc. 2016].

53. V. Dominique Raimbourg, Jean-Philippe Poisson, Rapport d'information n° 4281, *loc. cit.*, p. 29.

54. *Id.*, p. 205.

55. On peut ainsi lire dans un rapport parlementaire : « Pour autant, on ne saurait se satisfaire d'une gestion routinière – à « bas bruit » – de cet état d'exception. Ce n'est que parce que l'état d'urgence a vocation à disparaître qu'il peut s'inscrire pleinement au sein de l'État de droit. », in Dominique Raimbourg, Jean-Philippe Poisson, Rapport d'information n° 4281, *loc. cit.*, p. 9.

56. V. les comptes-rendus sur le site dédié au Sénat.

« *Synthèse des mesures administratives prises en application de la loi du 3 avril 1955* » est datée du 15 juin 2017<sup>57</sup>.

Doit-on alors en conclure que les autorités administratives n'utilisent plus leurs pouvoirs d'exception ou que, dès lors que cette utilisation n'est plus massive, les parlementaires peuvent ne plus s'en préoccuper ?

Cette routinisation est telle, que changement de majorité aidant, il est vrai, le Parlement a voté une énième loi sur la sécurité intérieure qui incorpore dans le droit commun des dispositifs (« *mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance* » et « *visites et saisies* »), qui relèvent, en principe, du temps de l'exception<sup>58</sup>.

Où l'on assiste ainsi, sinon à un « *état d'urgence permanent* »<sup>59</sup>, à tout le moins à l'émergence, en droit commun, d'un droit public du contre-terrorisme – ou « *droit administratif spécial de la lutte antiterroriste* »<sup>60</sup> – qui est de nature à altérer sérieusement l'exercice des droits et libertés.

Or, comme le note le rapporteur de la Commission des Lois, au Sénat, M. Michel Mercier : « *L'inscription dans le droit commun de dispositifs exceptionnels prive le Parlement de ce droit de regard régulier sur l'utilisation de ces dispositions par le Gouvernement* »<sup>61</sup>. L'affirmation a de quoi surprendre. Une nouvelle fois, elle donne à croire, de prime abord, que le contrôle parlementaire de telles mesures ne peut être effectif que si la loi l'a prévu. Avec recul, elle invite surtout à penser que le contrôle parlementaire de telles mesures doit, pour ledit parlementaire, excéder ce qu'autorise la Constitution. Il reste que cela a conduit le Sénat à voter, en juillet 2017, le caractère expérimental de telles dispositions, applicables uniquement jusqu'au 31 décembre 2021 et à se contenter d'une évaluation annuelle de ces mesures par la transmission d'un rapport détaillé au Parlement (art. 4 bis)<sup>62</sup>.

Finalement, un nouvel amendement issu de l'examen du projet de loi en commission mixte paritaire a rétabli le contrôle parlementaire des mesures prises en application des chapitre VI à IX du Titre du code de la sécurité intérieure. Ainsi, un nouvel article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure – peu conforme à la numérotation propre à la codification moderne<sup>63</sup> –, dispose que : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai*

---

57. V. la « *Synthèse des mesures administratives prises en application de la loi du 3 avril 1955* » sur le site dédié à l'Assemblée nationale.

58. Cf. la loi précitée n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*.

59. Olivier Le Bot, « Un état d'urgence permanent », *RFD adm.*, 2017, p. 1115.

60. Expression utilisée par M. Michel Mercier, in Rapport n° 629 *sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, Sén., 12 juillet 2017, p. 15.

61. *Id.*, p. 26.

62. V. Amendement COM-41 déposé par M. Michel Mercier, 10 juillet 2017, in [[http://www.senat.fr/amendements/commissions/2016-2017/587/Amdt\\_COM-41.html](http://www.senat.fr/amendements/commissions/2016-2017/587/Amdt_COM-41.html), consulté le 27 décembre 2017] ; v. également, Michel Mercier, Rapport n° 629 précité, p. 78-79.

63. Cela tient sans doute à ce que, en vertu de l'article 5 II de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, ledit article n'est applicable que jusqu'au 31 décembre 2020.

*des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives en application des chapitres VI à IX du présent titre. Ces autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de ces dispositions. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. // Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces mesures.*<sup>64</sup>» A l'analyse, cet article constitue, *mutatis mutandis*, la transposition dans le code de la sécurité intérieure de l'article 4-1 de la loi de 1955 sur l'état d'urgence. La question de sa constitutionnalité se pose donc à nouveau, et ce, alors qu'une fois encore, cette loi n'a point fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel avant sa promulgation...

Le second élément négatif tient en ce que la consécration par la loi de prorogation de novembre 2015 d'un contrôle parlementaire de l'état d'urgence semble être une contrepartie.

Contrepartie, d'une part, de la mise à l'écart, par la même loi, du juge judiciaire – mise à l'écart confirmée en partie par la loi *sur le renforcement de la sécurité intérieure et de la lutte contre le terrorisme*<sup>65</sup> ; mise à l'écart contestée, par ex. par le premier président de la Cour de Cassation, M. Bertrand Louvel, qui prône dans une tribune parue en juillet 2017, une « unité de juridiction »<sup>66</sup>.

Contrepartie, d'autre part, de ce que la loi de prorogation de novembre 2015 n'aboutit pas à une « *prorogation sèche* » mais à une adaptation du droit de l'exception au moment où il est appliqué. Dans ce registre, topique est manifestement l'étendue de la loi précitée de prorogation de juillet 2016 qui emporte des modifications du droit commun. Ce sont ainsi onze mesures

---

64. Nous soulignons. La référence aux mesures prises et « mises en œuvre » par les autorités administratives vise à permettre un contrôle des visites domiciliaires. De telles visites sont en effet, décidées par le juge des libertés et de la détention et non par les autorités administratives qui ne peuvent que les solliciter. Comme le souligne un parlementaire, « *l'initiative de cette visite par l'administration n'est pas une mesure administrative, pas une décision, mais une demande* », v. Raphaël Gauvain, Philippe Bas, Rapport n° 265 (A.N.) et 16 (Sén.) *sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, Commission mixte paritaire, 9 octobre 2017, p. 11.

65. En effet, les visites domiciliaires sont décidées par le Juge des libertés et de la détention (J.L.D.) du T.G.I. de Paris (art. L. 229-1, C. Séc. int.) ; de même doivent faire l'objet d'une demande au J.L.D. l'autorisation de l'exploitation des données saisies au cours de la visite. Le juge est alors tenu de statuer dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative (art. L. 229-5, § II, C. Séc. int.).

66. « *Tout dernièrement, comme pour consacrer ce rapprochement, le projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme a prévu que l'administration devrait solliciter l'autorisation du juge judiciaire avant de prendre certaines mesures, (visites et saisies), tandis que d'autres (comme les assignations à périmètre de résidence) continueraient d'être prises sous le contrôle du juge administratif. Ce faisant, une nouvelle question prend corps et s'impose d'elle-même au débat public : quelle justification peut-on avancer aujourd'hui en faveur de l'existence de deux ordres de juridiction séparés ?* », Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de Cassation, « Pour l'unité de juridiction », 25 juillet 2017, in [[https://www.courdecassation.fr/IMG//Tribune\\_Pour\\_lunite\\_de\\_juridiction.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG//Tribune_Pour_lunite_de_juridiction.pdf), consulté le 27 décembre 2017].

intéressant la procédure pénale ou d'autres domaines qui forment un volet spécifique de la loi du 21 juillet 2016<sup>67</sup>. Un tel constat conduit alors les deux rapporteurs députés à indiquer que : « *s'il est utile qu'une telle loi puisse, outre la prorogation stricto sensu, prévoir des aménagements indispensables de la loi du 3 avril 1955, ils n'estiment pas souhaitable qu'un véhicule législatif aussi particulier soit utilisé pour insérer des dispositions de droit commun, notamment lorsqu'elles intéressent des délits et des peines* »<sup>68</sup>.

Pareil procédé, est juridiquement discutable et témoigne de l'absence de définition de la notion de « *projets relatifs aux états de crise* », tels qu'ils sont évoqués aux articles 42 et 48 de la Constitution.

Dans ce registre, si l'on doit admettre l'inopposabilité des délais prévus à l'article 42 de la Constitution au moment où il s'agit de décider – strictement – de la prorogation ou non de l'état d'urgence, il est contestable que des adaptations de mesures exceptionnelles ou ordinaires soient adoptées, sous couvert d'une loi de prorogation, en quelques jours, sinon en quelques heures, avec un droit d'amendement et une réflexion auto-limités pour les parlementaires des deux assemblées<sup>69</sup>. Il serait ainsi intéressant que le Conseil constitutionnel nous dise ce qu'est, réellement, une loi de prorogation et, dans le même temps, ce que recouvre l'expression constitutionnelle de « *projets relatifs aux états de crise* ». Il nous semble, en effet, que *proroger*, ce n'est *ni modifier, ni adapter...* Cependant, pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que les sages de la rue de Montpensier soient saisis d'une de ces lois de prorogation, par voie d'action et *a priori*...

Au total, il faut admettre que si le contrôle des mesures d'application de l'état d'urgence est un impératif dans un État démocratique et bien gouverné, rien ne saurait remplacer le contrôle juridictionnel, qu'il soit administratif et/ou judiciaire.

---

67. V. Dominique Raimbourg, Jean-Philippe Poisson, Rapport d'information n° 4281, *loc. cit.*, p. 19.

68. *Id.*, p. 19-20.

69. Sur ce rythme de travail mené « *tambour battant* », v. par ex., Dominique Raimbourg, Jean-Philippe Poisson, Rapport d'information n° 4281, *loc. cit.*, p. 12-13.