

Troisième conférence :

Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils ?

Mercredi
3 mars 2021
(16h00 – 18h00)

Conseil d'État

Dossier du participant

Le modérateur :

■ **Jean-Denis Combrexelle,**
président de section au Conseil d'État

Les intervenants :

■ **Anne Hidalgo,**
maire de Paris

■ **Martin Hirsch,**
directeur général de l'Assistance
publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP)

■ **Général Richard Lizurey,**
ancien directeur général de la
gendarmerie nationale, adjoint au
maire de Chartres en charge de la
sécurité et de la tranquillité publique

Présentation de la conférence :

Face à des circonstances exceptionnelles, les pouvoirs publics sont tenus de s'adapter pour garantir le respect des institutions et leur bon fonctionnement. Ainsi, le principe de la continuité des services publics peut justifier dans un contexte de guerre une extension des pouvoirs du gouvernement et de l'administration, afin d'en assurer la bonne marche, même par un moyen qui serait illégal dans une situation normale¹. Il y a donc une légalité spéciale aux temps de crise : en cas de troubles graves à l'ordre public, le recours à des moyens exceptionnels est légitime. En cas d'attentat terroriste ou de catastrophe sanitaire - dont la gestion relève de la sécurité

civile²-, il est possible de faire appel à l'armée. Des dispositifs pérennes ont d'ailleurs été mis en place pour anticiper et planifier la gestion des crises si ces risques majeurs surviennent : Vigipirate³, Orsec⁴... La proclamation de l'état d'urgence, régime de pouvoirs exceptionnels destiné à permettre à l'État de faire face à une menace d'une particulière gravité, met sous tension les pouvoirs publics et leur capacité d'adaptation. La mobilisation immédiate du Gouvernement, du Parlement et des collectivités territoriales est requise pour décider, voter, appliquer et contrôler les mesures mises en place. Leur mise en œuvre exige le concours de l'ensemble des

¹ Sur la théorie des circonstances exceptionnelles, cf. CE, 28 juin 2018, *Heyries*, S. 1922.3.49, note Hauriou et CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, S. 1918-1919.3.33, note Hauriou et commentaires dans *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Ed. Dalloz.

² Article L112-1 du code de la sécurité intérieure : « La sécurité civile [...] a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique [...] et avec la défense civile [...] ».

³ Acronyme de Vigilance et protection des installations contre les risques d'attentats terroriste à l'explosif.

⁴ Acronyme d'Organisation de la réponse de sécurité civile.

administrations à l'échelle nationale et territoriale. Et le rôle du juge est essentiel pour veiller à ce que les décisions prises soient proportionnées à la menace et respectent l'État de droit. La succession de deux états d'urgence en cinq ans, en 2015 pour lutter contre le terrorisme, puis en 2020 pour affronter la pandémie de la Covid-19, a donc exigé des pouvoirs publics un effort d'une grande intensité, qui se poursuit encore aujourd'hui, pour faire face à la menace et apprendre à vivre avec elle.

À la suite de la proclamation de l'état d'urgence après les attentats de 2015, puis de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire en 2020, les pouvoirs publics ont été contraints de s'adapter très rapidement pour répondre aux exigences de la situation **(I)**. Après cette première phase, s'instaure dans la durée un processus d'adaptation permanent en fonction, d'une part, de l'évolution de la menace, et, d'autre part, de la prise en compte des conséquences des mesures prises sur l'État de droit, l'économie et la société **(II)**.

I- À la suite de la proclamation de l'état d'urgence après les attentats de 2015, puis de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire en 2020, les pouvoirs publics ont été contraints de s'adapter très rapidement pour répondre aux exigences de la situation.

Un décret en conseil des ministres suffit à déclarer l'état d'urgence⁵. Le déclenchement de l'état d'urgence est une décision éminemment politique, qui, sous la Vème République, relève essentiellement de l'appréciation du Président de la République. Il s'agit, en dramatisant la situation, d'exprimer la détermination totale de l'État et d'en appeler au rassemblement. Ainsi, quelques heures après les attentats tragiques du 13 novembre 2015, François Hollande s'adresse directement à la Nation dans une allocution télévisée, prononcée tard dans la soirée⁶. Dans un contexte très différent, celui de la propagation de la pandémie de la Covid-19, Emmanuel Macron annonce lui-même aux Français, dès le 12 mars 2020⁷, les principales mesures prises, avant qu'elles soient formellement édictées par arrêté du ministre de la santé⁸. Et par la suite, chaque changement important dans l'adaptation du

dispositif pour tenir compte de l'évolution de la pandémie, est expliqué de façon circonstanciée par le Président de la République à la télévision. Les records d'audience atteints lors de ces allocutions présidentielles attestent de l'efficacité de cette mise en scène de l'action publique⁹. Dans les premiers moments qui suivent la proclamation de l'état d'urgence en 2015, l'heure est à l'union nationale. Le Parlement adapte ses procédures pour permettre l'adoption rapide des premières mesures indispensables tout en s'organisant pour exercer sa mission de contrôle¹⁰. À cet égard, il est frappant de constater que la première loi de prorogation de l'état d'urgence suivant les attentats de 2015 a été votée à la quasi-unanimité en un délai record¹¹. De même, en dépit de sa grande complexité et des domaines très divers dont elle traite, la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie a été adoptée à une très large majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat et promulguée une semaine après les premières mesures gouvernementales¹². L'appareil d'État doit s'adapter immédiatement aux nécessités de l'état d'urgence. Le rythme soutenu des réunions du Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN)¹³, présidé par le Chef de l'État, illustre la centralisation extrême du processus de décision. Le Premier ministre a un rôle essentiel d'arbitrage et de suivi des mesures mises en œuvre, que ce soit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou de l'application de l'état d'urgence sanitaire¹⁴. En 2015 comme en 2020, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) est au cœur du dispositif de crise mis en place : d'une part, il assure la rédaction des plans interministériels dans le cadre de sa mission générale de conseil au Premier ministre et, d'autre part, il exerce le secrétariat des conseils présidés par le Chef de l'État. Le ministère de l'intérieur, qui administre la police et la gendarmerie, joue également un rôle central. Les préfets, placés sous son autorité, sont en première ligne dans les départements. C'est à eux qu'incombe la tâche délicate de coordonner l'action de l'État avec celle des collectivités locales, dont le concours est essentiel pour garantir l'application rapide

⁵ Ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960.

⁶ [Allocution de François Hollande, le 13 novembre \[Vidéo\]](#).

⁷ [Les principaux extraits de l'allocution d'Emmanuel Macron ...](#)

⁸ [Arrêté du 14 mars 2020](#) portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

⁹ [36,7 millions de téléspectateurs](#) ont suivi l'allocution du Président de la République Emmanuel Macron le 13 avril 2020.

¹⁰ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 4281, sur [Le contrôle parlementaire de l'état d'urgence](#), présenté par Dominique Raimbourg et Dominique Poisson, 1^{ère} partie.

¹¹ *Ibid.*

¹² Voir [l'analyse du scrutin à l'Assemblée nationale](#).

¹³ Consulter la [fiche thématique sur le CDSN](#).

¹⁴ Voir les [conditions d'activation de la cellule interministérielle de crise](#).

des mesures prises sur l'ensemble du territoire. Il est significatif que François Hollande ait saisi l'occasion du Congrès des maires, le 18 novembre 2015, pour lancer un appel à l'unité¹⁵, en soulignant l'importance des pouvoirs de police des édiles municipaux pour faire appliquer les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence : interdiction de circulation des personnes et des véhicules dans des lieux donnés, protection des bâtiments publics ou privés, prévention de la radicalisation... De même, en 2020, le concours des élus locaux est indispensable à l'application sur le terrain des mesures décidées au plan national pour freiner la circulation du virus.

Il y a cependant des spécificités inhérentes à l'état d'urgence sanitaire - régime juridique original créé par la loi du 23 mars 2020 -, que les pouvoirs publics sont obligés de prendre en considération. En effet, s'agissant de la gestion de la crise de la Covid-19, l'organisation des pouvoirs publics est d'abord tributaire de la propagation de l'épidémie¹⁶. La nature inédite de cette crise sanitaire justifie un dispositif de gouvernance original¹⁷, qui fait appel au concours de la science et de la médecine pour éclairer les décideurs publics. Le comité scientifique Covid-19, destiné à fournir une expertise sur les sujets liés à l'épidémie est institué dès le 11 mars, avant d'être consacré par la loi du 23 mars 2020¹⁸. Et le Comité analyse, recherche et expertise (CARE) est créé concomitamment pour identifier, dans un délai très court, les approches technologiques et thérapeutiques innovantes et se prononcer sur leurs conditions de déploiement. Le ministre de la santé joue un rôle de premier plan, en particulier lors de la phase d'émergence du virus à partir de début janvier 2020. Sur un plan opérationnel, cela se traduit par l'activation du centre opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sanitaires et sociales (CORRUSS)¹⁹ puis du centre de crise sanitaire²⁰ afin de mobiliser

l'ensemble des organismes et agences compétents en matière de santé publique²¹. Néanmoins, dès le premier stade de l'épidémie, les principales dispositions prises (observation des règles de distance dans les établissements recevant du public, suspension de la tenue de concours et examens nationaux, approvisionnement en masques et matériel médical, mesures pour éviter la saturation des hôpitaux, limitation des rassemblements...)²², nécessitent une concertation interministérielle sous l'autorité du Premier ministre²³. Il est significatif que le passage au stade 3 du plan Orsan REB²⁴ ait été décidé à l'issue d'une réunion qui s'est tenue à Matignon, en même temps que l'annonce de la fermeture de tous les lieux recevant du public non indispensables à la vie du pays. Et le Président de la République choisit d'annoncer lui-même certaines décisions particulièrement lourdes de conséquences, telles que la fermeture des crèches, des établissements scolaires ou encore des universités²⁵... Le 16 mars, quand le confinement est devenu inéluctable en raison de l'accélération de la circulation du virus, Emmanuel Macron s'adresse directement aux Français pour leur demander de rester à leur domicile durant deux semaines dans un premier temps. Et le lendemain, la cellule interministérielle de crise est activée par le Premier ministre, une semaine avant l'instauration de l'état d'urgence sanitaire par la loi²⁶.

Les premières semaines sont cruciales pour l'efficacité de l'état d'urgence. Cela s'est vérifié tout particulièrement en 2015, l'effet de surprise étant essentiel pour réussir à déstabiliser les réseaux djihadistes et déjouer les attentats. Cela nécessite une mobilisation exceptionnelle des services publics qui sont en première ligne : police, gendarmerie, services de renseignement, coordonnés par la cellule de crise du ministère de l'intérieur. Les services centraux des ministères de l'intérieur et de la justice sont soumis à une pression extrême : diffusion des textes réglementaires, rédaction

¹⁵ Article de [Libération](#) en date du 18 novembre 2015.

¹⁶ Pour une chronologie précise de la gestion de l'épidémie, cf. [Rapport d'information n° 3053](#) de l'Assemblée nationale sur *L'impact, la gestion et ses conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19*, déposé le 3 juin 2020, p.47 à 57.

¹⁷ Sur le caractère innovant du dispositif de gestion de crise mis en place par la loi du 23 mars 2020, cf. le [dossier du participant](#) de la 1ère conférence du cycle sur les états d'urgence : *Les états d'urgence pour quoi faire ?* Conseil d'État, 14 octobre 2020.

¹⁸ Art. L. 3131-19 du code de la santé publique : « Le conseil scientifique « rend périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme. »

¹⁹ [CORRUSS - Ministère des Solidarités et de la Santé](#).

²⁰ [Coronavirus : comment fonctionne la cellule de crise du ...](#)

²¹ Agences régionales de santé, Agence nationale de santé publique, dite Santé publique France, Haut Conseil de la santé publique, Haute Autorité de santé, Caisse nationale de l'assurance maladie, Académie nationale de médecine...

²² Sur la mobilisation des administrations durant la phase précédant la proclamation de l'état d'urgence sanitaire, voir *supra* note 16, p.10 et s.

²³ Le Conseil d'État a jugé que les compétences du Premier ministre et du ministre de la santé étaient concurrentes et qu'il leur incombait conjointement « de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. » (JRCE, 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins*).

²⁴ Activé le 14 mars 2020. Sur le [dispositif ORSAN](#).

²⁵ Mesures prises par arrêté du 13 mars 2020.

²⁶ [Loi n°2020-290 du 23 mars 2020](#) d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1).

des premières circulaires sur les mesures susceptibles d'être prises, préparation de la première loi de prorogation... La Chancellerie informe immédiatement les parquets des dispositifs mis en place et organise un suivi afin de veiller au respect des procédures et de la déontologie. Les ministères des affaires étrangères et de la défense sont aussi mobilisés : protection de nos ambassades et de nos intérêts à l'étranger, déploiement de la force Sentinelle²⁷, augmentation du niveau d'engagement de nos armées dans les opérations extérieures au Sahel²⁸ et dans la zone syro-irakienne pour traquer les djihadistes²⁹. Sur le terrain, les états-majors préfectoraux ont dû faire preuve d'une grande réactivité pour coordonner des opérations délicates. Il a fallu mettre en place une organisation déconcentrée très spécifique réunissant la sécurité intérieure, le renseignement territorial, la direction de la sécurité publique et la gendarmerie nationale, mais aussi les services de police judiciaire et le parquet. Une centaine d'assignations à résidence sont prononcées dans les tout premiers jours de l'état d'urgence sur la base de renseignements coordonnés dans la nuit du 14 au 15 novembre³⁰, en tenant informé le parquet territorialement compétent. Ces actions sont complémentaires de l'enquête de flagrance menée sous l'autorité du procureur de la République près le TGI de Paris, qui mobilise près de 800 enquêteurs de la police judiciaire et aboutira à l'identification des auteurs des attentats³¹. Et durant les deux premières semaines de l'état d'urgence, ce sont plus de 2000 perquisitions administratives qui ont été réalisées³² en associant les procureurs de la République, conduisant à de nombreuses procédures judiciaires et à l'ouverture par le Parquet de Paris d'une dizaine d'enquêtes pour association de malfaiteurs³³. Il s'agit d'opérations délicates nécessitant un travail de ciblage à partir des informations données par les services de renseignement. Les effectifs mobilisés, en moyenne de 15 personnes, varient fortement selon l'ampleur de l'opération. C'est également au début de l'état d'urgence que les forces

²⁷ À la suite des attentats de novembre 2015, la [force Sentinelle](#) a été de nouveau déployée à hauteur de 10 000 hommes.

²⁸ [Opération Barkhane](#).

²⁹ Voir la [déclaration du Président de la République François Hollande sur la démocratie face au terrorisme](#), Paris 8 septembre 2016.

³⁰ Chiffres du ministère de l'intérieur.

³¹ Lors de sa conférence annuelle en septembre 2015, l'Association internationale des procureurs a décerné à la section anti-terroriste du parquet de Paris un « [Special Achievement Award](#) ».

³² Chiffres du ministère de l'intérieur.

³³ Chiffres du ministère de la justice.

d'intervention spécialisées³⁴ ont été le plus mises à contribution. Une communication de crise a été mise en place à destination des élus et de la population, en particulier lors du déroulement des opérations sensibles ou encore pour expliquer les dispositions exceptionnelles prises pour garantir la sécurité d'évènements majeurs³⁵.

L'instauration de l'état d'urgence sanitaire a aussi nécessité un effort considérable d'adaptation des pouvoirs publics pour adopter, puis faire respecter les dispositions générales destinées à lutter contre l'épidémie de la Covid-19. Il a fallu d'abord accomplir en toute hâte un travail important de légistique, afin de mettre en place les outils juridiques permettant de faire face à ces circonstances exceptionnelles³⁶ dans des domaines très divers de la vie économique, sociale et même politique³⁷. En raison de l'urgence à agir, le choix a été fait de procéder par ordonnances en application de l'article 38 de la Constitution, pour les mesures nécessitant des modifications législatives³⁸. Un décret du Premier ministre a défini le cadre général de la lutte contre l'épidémie en renforçant et prolongeant les mesures de confinement³⁹. Il a fallu dans un délai très court adapter l'organisation du système de santé pour faire face à l'afflux de patients⁴⁰ et pallier l'insuffisance de stocks stratégiques en masques et équipements de protection⁴¹. Le réseau logistique de Santé publique France a eu de grandes difficultés à garantir l'approvisionnement en urgence de

³⁴ RAID, BRI, GIGN ou P12G (Peloton d'intervention interrégionaux de gendarmerie).

³⁵ En particulier, la COP 21 qui s'est tenue du 30 novembre au 12 décembre 2015 au Bourget.

³⁶ En raison de ces « circonstances particulières », le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré inconstitutionnelle la loi organique adoptée en méconnaissance du délai minimal prévu par l'article 46 de la Constitution pour l'examen du texte, voir la [Décision n°2020-799 DC](#) du 26 mars 2020.

³⁷ Report de 14 semaines du second tour des élections municipales dans près de 4900 communes.

³⁸ En l'espace de quelques semaines, 64 ordonnances ont été adoptées, un nombre inégalé jusqu'alors. Et certaines ont dû être modifiées à plusieurs reprises en fonction de l'évolution de l'épidémie ou de décisions du juge administratif, judiciaire ou constitutionnel.

³⁹ [Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020](#) prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁴⁰ Par [arrêté du 23 mars 2020](#), le ministre de la santé a prescrit plusieurs mesures adaptant l'organisation et le fonctionnement du système de santé pour faire face à l'afflux de patients et fluidifier l'approvisionnement en produits et équipements de protection.

⁴¹ Sur ce point, voir le premier rapport d'étape de la [mission d'information du Sénat](#) : « 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats- Analyse des décrets et ordonnances ».

tous les professionnels de santé⁴². Le recours aux réquisitions sanitaires⁴³ nécessaires au fonctionnement des établissements et à la protection des personnels soignants a atteint un pic à la mi-avril, avant le ralentissement de la courbe de propagation du virus. Parallèlement, toutes les administrations d'État ont dû se doter de plans de continuité d'activité (PCA)⁴⁴, en encourageant notamment le travail à distance et le recours aux procédures numériques⁴⁵. Certains services publics ont été confrontés à des contraintes procédurales et logistiques⁴⁶ particulièrement importantes. Ainsi, afin de respecter les règles de distanciation, il a fallu modifier les règles applicables devant les juridictions pénales⁴⁷ et adopter des plans de continuation d'activité réduite des services, au risque d'augmenter fortement le stock d'affaires en cours et les délais de jugement. Les préfets ont été en première ligne dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire dans les territoires. L'essentiel des mesures d'ordre public ont été prises entre le 16 et le 29 mars 2020⁴⁸, afin notamment de contrôler les déplacements et réguler l'activité des établissements accueillant du public, en tenant compte des spécificités locales. Ainsi, dès le 16 mars, les forces de sécurité intérieure ont été mobilisées pour assurer le contrôle des mesures mises en œuvre : en moyenne, 100 000 policiers et gendarmes ont été affectés quotidiennement à cette mission jusqu'à la levée du confinement. Il a fallu aussi venir en aide à la population : la police a été confrontée à une augmentation de 50% des appels sur le «17» et la gendarmerie nationale a dû diversifier ses missions d'assistance aux personnes vulnérables⁴⁹. De nouveaux canaux de signalement ont été développés, notamment pour faciliter l'enregistrement des plaintes à distance⁵⁰ ou encore faire face à l'augmentation des violences intrafamiliales et

⁴² Pour une analyse critique, cf. [Rapport d'information de l'Assemblée nationale](#) fait au nom de la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Covid-19 enregistré le 2 décembre 2020.

⁴³ 480 arrêtés de réquisition ont été pris au total.

⁴⁴ Pour un constat critique sur les insuffisances des PCA faute d'anticipations, voir *supra*, note 41, p. 16 et 17.

⁴⁵ [Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020](#) portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

⁴⁶ À titre d'exemple, la Poste a fait l'objet de critiques pour n'avoir pas maintenu un niveau d'activité satisfaisant sur l'ensemble du territoire.

⁴⁷ [Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020](#) portant adaptation des règles de procédures pénales.

⁴⁸ Soit 541 mesures d'ordre public prises dans 98 départements et collectivités d'Outre-mer.

⁴⁹ Distribution de médicaments aux personnes âgées, livraisons de nourriture aux personnels soignants...

⁵⁰ Le recours au dispositif de la pré-plainte en ligne a ainsi augmenté d'environ 50%.

conjugales⁵¹. Les sapeurs-pompiers ont aussi adapté leurs procédures afin de continuer leurs interventions dans le cadre des services départementaux d'incendie et de secours, apportant ainsi un concours précieux à la prise en charge rapide des personnes ayant contracté la Covid-19⁵². Et en cas de situations exceptionnelles, la sécurité civile peut mobiliser ses experts et ses moyens terrestres et aériens pour venir en aide aux secours locaux.

Plus le temps passe, plus l'effet de surprise et de dramatisation de l'état d'urgence s'atténue. Après une première phase marquée par une intensité extrême, les pouvoirs publics doivent s'adapter à l'évolution de la menace en réduisant les mesures restrictives de libertés quand la situation le permet, tout en étant prêts à réagir en cas de résurgence du péril. Ils doivent aussi garantir le respect de l'État de droit et la continuité de la vie économique et sociale. Il faut enfin préparer et mettre en œuvre les réformes indispensables pour créer les conditions d'un retour progressif et durable à la normale. Et tout au long de l'état d'urgence, il faut veiller à l'acceptabilité des mesures prises par les citoyens et conserver leur confiance.

II- Après cette première phase, s'instaure dans la durée un processus d'adaptation permanent en fonction, d'une part, de l'évolution de la menace, et, d'autre part, de la prise en compte des conséquences des mesures prises sur l'État de droit, l'économie et la société.

Du fait de l'intégration progressive dans le droit commun des instruments de la lutte contre le terrorisme⁵³, l'apport spécifique de l'état d'urgence est réduit une fois passé l'effet de surprise. Les instruments de l'état d'urgence n'interviennent plus qu'en complément de l'action des services et juridictions dédiés à la lutte contre le terrorisme⁵⁴. L'essentiel des résultats obtenus dans la lutte contre le terrorisme est en effet d'abord le fait de l'action permanente des armées, des services spéciaux, du parquet et de l'instruction antiterroristes. Si l'on prend

⁵¹ Extension du champ de la plateforme du 114 qui permet aux victimes de se signaler par un simple SMS : 170 SMS traités chaque jour depuis le début du confinement selon les chiffres donnés par le ministre de l'intérieur le 13 avril 2020.

⁵² <https://www.pompiers.fr/actualites/les-sapeurs-pompiers-de-france-face-au-coronavirus>

⁵³ La législation pénale antiterroriste a été modifiée plus d'une quinzaine de fois depuis 1986.

⁵⁴ Francis Lamy, *État d'urgence*, Ed. Economica, collection ordre public, 2018, p.204 à 209.

l'exemple des perquisitions administratives, au fur et à mesure des prorogations de l'état d'urgence, elles ont été utilisées de façon toujours plus ciblée, le plus souvent sur des « levées de doutes »⁵⁵. À la fin de l'année 2016, elles contribuent à 10 % des saisines du parquet antiterroriste, ce qui a fait qualifier leur apport d'« interstitiel »⁵⁶. L'état d'urgence permet aussi d'identifier les failles dans le dispositif antiterroriste que les pouvoirs publics s'efforcent de combler selon un processus continu d'adaptation des moyens de l'État⁵⁷. La loi du 3 juin 2016 a ainsi structuré le renseignement pénitentiaire en en faisant un service à part entière⁵⁸, afin de lutter contre la propagande djihadiste dans les prisons. Elle a aussi étendu les moyens d'investigation : perquisitions de nuit, recours aux techniques de sonorisation, fixation d'images et captation de données informatiques, protection des témoins⁵⁹ ... Cette loi devait d'ailleurs parachever le processus conduisant progressivement à la levée de l'état d'urgence, entamé par la loi de prorogation du 20 mai 2016 qui avait mis fin aux perquisitions administratives. Hélas, le terrible attentat de Nice du 14 juillet 2016 a remis en cause ce scénario, confirmant une fois encore que l'état d'urgence est d'abord une réponse à l'intensité de la menace telle qu'elle est perçue par les citoyens. En quelques jours, le Parlement adopte à la quasi-unanimité une nouvelle loi de prorogation⁶⁰, qui durcit encore l'arsenal des mesures antiterroristes dans le cadre de l'état d'urgence. L'exposé des motifs souligne que Daech a revendiqué les attentats de Nice et que « l'organisation affaiblie dans sa zone d'influence syro-irakienne » est conduite « à redoubler ses frappes à l'étranger pour prouver que sa capacité destructrice reste réelle »⁶¹. Ainsi, le lien est fait explicitement entre la guerre menée contre le djihadisme dans des théâtres d'opération lointains et l'état d'urgence en France. La loi réautorise les perquisitions administratives et attribue aux préfets le pouvoir de décider eux-mêmes, sans

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Rapport de la Commission des lois de l'Assemblée nationale du 6 décembre 2016.

⁵⁷ Xavier Latour, « Les administrations et la lutte contre le terrorisme », in *L'État et le terrorisme*, Ed. de la Sorbonne, p. 189 à 209.

⁵⁸ [Assemblée nationale, Rapport d'information](#) n° 4534, présenté par Georges Fenech et Sébastien Pietrasanta, enregistré le 21 février 2017.

⁵⁹ [Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016](#) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

⁶⁰ [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.

⁶¹ Voir [l'exposé des motifs](#) de la loi n° 2016-987.

solliciter le procureur, de procéder à des contrôles d'identité, inspections visuelles, fouilles des bagages et visites des véhicules, facultés dont ils ont fait un usage important. Par ailleurs, invoquant l'augmentation des prêches radicaux dans certaines mosquées, le législateur a complété la loi du 3 avril 1955 pour autoriser la fermeture des lieux de culte au sein desquels « sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la commission d'actes de terrorisme... »⁶² et pour permettre d'interdire « les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre », ainsi que « les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose »⁶³. En février 2017⁶⁴, le législateur intervient encore pour « boucher les trous dans la raquette », notamment en adaptant les règles communes d'usage des armes au contexte né des attentats terroristes⁶⁵ ou en protégeant les signataires de décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme⁶⁶.

À la différence de la menace terroriste dont il est difficile d'évaluer l'intensité avec des critères objectifs, la dynamique de l'épidémie de la Covid-19 peut être suivie en mesurant le taux de transmission du virus dans la population. Parallèlement, la courbe des formes graves et celle des décès permet d'anticiper les conséquences sur la capacité d'absorption de notre système de soins, qui doit en permanence s'adapter à cette situation exceptionnelle⁶⁷. Santé publique France présente un tableau de bord quotidien avec les indicateurs clés de suivi de l'épidémie, qui sont constamment affinés : cas confirmés, décès, taux de positivité, patients hospitalisés en réanimation, nombre de clusters en cours d'investigation et départements en situation de vulnérabilité élevée⁶⁸. Le Conseil scientifique s'appuie sur leur évolution pour étayer ses préconisations, par exemple dans son avis du 20 avril 2020 sur les conditions d'une sortie progressive du

⁶² Nouvel article 8-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁶³ Nouvel article 8-2 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁶⁴ [Loi n° 2017-258 du 28 février 2017](#) relative à la sécurité publique.

⁶⁵ Article L 435-1 du code de la sécurité intérieure.

⁶⁶ Article 15-4 de la section 1 du chapitre 1er du titre 1er du livre 1er du code de procédure pénale.

⁶⁷ La [Haute Autorité de santé \(HAS\)](#) et le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) actualisent régulièrement leurs avis à l'intention des personnels de soin.

⁶⁸ Voir les actualisations sur l'épidémie de Covid-19 publiée sur le site [Santé publique France](#).

confinement⁶⁹. L'importance de ces indicateurs est telle qu'ils sont suivis quotidiennement par les médias et plus largement par les citoyens. Tout au long de l'état d'urgence sanitaire, les pouvoirs publics sont ainsi conduits à s'adapter très rapidement aux inflexions de la vitesse de propagation du virus, difficilement prévisibles à moyen terme. Cela se traduit dans les prises de position des décideurs publics par une forme de prudence face à des aléas qu'ils ne maîtrisent pas⁷⁰. Pour limiter le risque de reprise épidémique, mais aussi pour permettre aux administrations de se préparer, le processus de déconfinement lancé au printemps 2020 a été progressif⁷¹ avec le maintien de nombreuses restrictions assouplies par étapes successives⁷². Et à la suite des critiques portées lors du confinement, notamment sur le manque de dialogue entre les agences régionales de santé (ARS)⁷³, les établissements de santé et les préfetures, ou encore les insuffisances dans la concertation avec les collectivités locales⁷⁴, le choix a été fait d'une gestion plus décentralisée. Le niveau d'alerte sanitaire dans les territoires est désormais pris en compte et la mise en œuvre des mesures (réouverture des écoles, des équipements sportifs, des établissements accueillant du public...) fait l'objet d'échanges entre les élus locaux et les préfets. À l'échelle nationale, le déconfinement a demandé à toutes les administrations un effort considérable pour concilier la reprise de l'économie avec le respect des mesures sanitaires. Le dépistage, le suivi des malades, leur isolement et le traçage des cas contacts, ont mobilisé les autorités sanitaires et la sécurité sociale⁷⁵, confrontées à des difficultés logistiques⁷⁶. Le ministère du travail a encouragé le télétravail et élaboré des guides détaillés pour les secteurs ne pouvant y recourir. Les enjeux de santé au travail ont nécessité des guides de préconisation sanitaire par filière dans le cadre d'un protocole national de déconfinement adopté le 9 mai

⁶⁹ [Avis du Conseil scientifique Covid-19 du 20 avril 2020 ...](#)

⁷⁰ Voir par exemple, [l'adresse aux Français du Président Emmanuel Macron](#) du 13 mai 2020.

⁷¹ Le plan de préparation de la sortie progressive du confinement a été publié le 27 avril 2020 et la stratégie dévoilée par le Premier ministre le 7 mai, conduisant à l'adoption de la loi de prorogation du 11 mai 2020.

⁷² Voir l'article du [Parisien](#) du 7 mai 2020 : « Coronavirus : 11 mai, 2 juin, 10 juillet... les grandes dates du déconfinement ».

⁷³ Voir le [rapport d'étape de la mission indépendante nationale](#) sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques.

⁷⁴ [Les collectivités territoriales face au Covid-19 - Sénat](#)

⁷⁵ [Contact tracing » : arrêter les chaînes de transmission - Ameli](#)

⁷⁶ Voir l'article du [Point](#) : « Comment la stratégie de traçage des cas contacts prend l'eau », 11 septembre 2020.

2020⁷⁷ et régulièrement actualisé. Pour prendre ce seul exemple, la reprise des cours en présentiel a nécessité une lourde réorganisation de l'enseignement scolaire, de la maternelle au lycée, avec des ajustements permanents en fonction des indicateurs sanitaires⁷⁸. Et dans l'enseignement supérieur, cela n'a pas été possible, au risque de conséquences psychologiques pour les étudiants isolés ou vivant dans un environnement peu propice à l'étude à distance.

L'état d'urgence antiterroriste s'inscrit dans l'État de droit⁷⁹ : il s'exerce donc sous le contrôle du juge qui a été sensiblement renforcé par rapport à la pratique antérieure à 2015⁸⁰. En cas de recours, toutes les mesures prises par les pouvoirs publics sont soumises par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel à un triple « *test de proportionnalité* » : elles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent⁸¹. La question prioritaire de constitutionnalité et le référé devant le juge administratif ont accru l'efficacité des recours, en permettant à la juridiction saisie de statuer dans un délai bref. On estime qu'environ un tiers des assignations à résidence contestées dans la première phase de l'état d'urgence ont été en totalité ou en partie suspendues à l'issue des procédures de référé liberté⁸². Cela a représenté une contrainte réelle pour les pouvoirs publics tenus de prendre en compte les limites imposées par le juge, en adaptant leurs outils et leurs procédures d'intervention. Le mode opératoire à suivre dans le déroulement des perquisitions administratives a été ainsi précisé et renforcé⁸³. Le juge fait preuve de réalisme : quand une décision est très lourde de conséquences, il peut lui donner un effet différé afin de laisser aux pouvoirs publics le temps de s'adapter⁸⁴. Plus le temps

⁷⁷ [Consulter le protocole national de déconfinement.](#)

⁷⁸ [Consulter le protocole sanitaire renforcé.](#)

⁷⁹ Sur ce thème, cf. la [captation vidéo de la première conférence du cycle](#) sur les états d'urgence : *Les états d'urgence : pour quoi faire ?* Conseil d'État, 14 octobre 2020.

⁸⁰ Le juge n'exerçait qu'un contrôle dit restreint sur les décisions prises dans le cadre de l'état d'urgence (CE, Ass., 16 décembre 1955, *Dame Bourokba*).

⁸¹ Voir CE, Section, 11 décembre 2015, *Cédric D. et autres*, et CC, DC n° 2015-527, QPC du 22 décembre 2015- *M. Cédric D.*

⁸² Lire le discours prononcé le 21 septembre 2016 par Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État, à l'occasion de la rentrée de l'IEP d'Aix en Provence : « [Lutte contre le terrorisme, état d'urgence et État de droit](#) ».

⁸³ CE, Ass. N. et autres, 6 juillet 2016.

⁸⁴ Ainsi, le pouvoir donné aux préfets de prendre l'initiative de contrôles d'identité, a été déclaré contraire à la constitution par le Conseil constitutionnel, tout en

passé, plus l'administration est contrainte par les limites imposées à son action par la jurisprudence : les censures constitutionnelles les plus lourdes de conséquences pour la mise en œuvre des mesures de police sont intervenues à la fin de l'état d'urgence⁸⁵ et même après qu'il a pris fin⁸⁶. Le but ultime de l'état d'urgence est de permettre à la vie économique et sociale de se poursuivre normalement. Cela exige une action en profondeur de modernisation pour mettre en place tous les outils d'une politique de prévention. Un effort d'investissement est nécessaire⁸⁷ : renforcement des juridictions spécialisées, dimensionnement du parc carcéral pour la prise en charge des personnes radicalisées, vidéo protection, ... Mais cela suppose aussi de développer une approche transversale des administrations : ainsi, pour pouvoir suivre sur l'ensemble du territoire national les véhicules placés sous surveillance, il a fallu que la douane, la police et la gendarmerie nationale adoptent un même système de traitement centralisé⁸⁸. De même, la sécurisation des établissements scolaires, enjeu crucial, nécessite un partenariat étroit entre l'éducation nationale, les forces de sécurité de l'État et les polices municipales... Il faut enfin, et c'est un des objectifs majeurs de l'état d'urgence, permettre aux grands rendez-vous internationaux, tels que la Cop 21⁸⁹ ou l'Euro 2016⁹⁰, et plus largement à tous les événements culturels, économiques, sportifs et sociaux, de pouvoir se tenir dans de bonnes conditions. Il est parfois délicat pour les pouvoirs publics de concilier l'exigence de sécurité avec le respect des libertés publiques : de vives critiques ont été ainsi portées par les défenseurs des droits et les ONG sur les atteintes à la liberté de manifester⁹¹.

Si le rôle du juge est tout aussi déterminant durant l'état d'urgence sanitaire, les enjeux sont sensiblement différents. Il est peu saisi de

différant son abrogation au 30 juin 2018, pour laisser au législateur le temps de s'adapter ([décision QPC n°2017-677, 1^{er} décembre 2017](#)).

⁸⁵ [Décision QPC n° 2017-635 du 9 juin 2017](#) sur les interdictions individuelles de séjour, rétablies par le législateur par la loi du 11 juillet 2017 ; [décision QPC n° 2017-677 du 1^{er} décembre 2017](#) sur les contrôles d'identité, fouille des bagages et des véhicules à l'initiative des préfets.

⁸⁶ [Décision QPC n° 2017-684 du 11 janvier 2018](#).

⁸⁷ Voir *supra* note 54, 3^{ème} partie IV.

⁸⁸ [Le système de traitement central LAPI \(STCL\)](#).

⁸⁹ [Sur la COP 21](#).

⁹⁰ Sur les [créations de zones de sécurité et de protection](#), voir la décision du Conseil constitutionnel.

⁹¹ Par exemple sur les assignations à résidence et l'interdiction générale de manifester décidées pour sécuriser la Cop 21, ou encore le recours à l'état d'urgence pour sécuriser le démantèlement de la jungle de Calais en octobre 2016.

mesures individuelles et son contrôle porte avant tout sur des actes réglementaires nationaux ou sur l'exercice par les préfets et les élus locaux de leur pouvoir de police. Et si l'essentiel du contentieux porte également sur des mesures restrictives de libertés⁹², les termes du débat ne sont pas les mêmes : il s'agit d'évaluer si elles sont justifiées et proportionnées au regard de l'impératif de la protection de la santé publique. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé qu'en adoptant des mesures de quarantaine et de placement en isolement, le législateur avait « *poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé* »⁹³. Le Conseil d'État a adopté un raisonnement similaire pour admettre que les mesures de confinement général, décidées par voie réglementaire pour prévenir la propagation d'une épidémie, sont conformes à la constitution⁹⁴. Et lorsqu'il est saisi de requêtes contre la carence des pouvoirs publics, le juge administratif prend en compte les incertitudes scientifiques⁹⁵ et les pénuries matérielles dans le domaine sanitaire⁹⁶ auxquelles doivent faire face les autorités. Astreint à la prudence dans une situation par nature évolutive, il prend parfois des décisions au conditionnel, pour écarter l'absence d'atteinte au droit à la santé ou à la vie⁹⁷. Mais au fil du temps la jurisprudence se durcit, car les études scientifiques se font plus précises⁹⁸ et l'urgence sanitaire moins pressante. À partir de mai 2020 avec le déconfinement, de nombreuses décisions d'injonction ou d'annulation sont prononcées à l'encontre des mesures restrictives de liberté : liberté de culte⁹⁹, liberté de manifestation¹⁰⁰, ... Le juge administratif a été aussi appelé à se prononcer fréquemment sur les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence à l'échelle territoriale, en étant saisi soit par les élus locaux estimant que les arrêtés préfectoraux étaient trop rigoureux, soit au contraire par les préfets à l'encontre d'élus ayant mis en place des restrictions supplémentaires dans leur territoire. Il a veillé au respect de l'égalité territoriale, tout en autorisant une certaine

⁹² [Voir l'article de la Voix du Nord en date du 16 décembre 2020](#).

⁹³ [Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020](#).

⁹⁴ CE, 6/5 CHR, 22 juillet 2020, *Adelico*, n° 440149, B.

⁹⁵ JRCE, 15 avril 2020, *Ass. Coronavictimes*, n° 439910 ; JRCE, 16 octobre 2020, *Sté LC Sport*, n° 445102.

⁹⁶ Voir l'article de Didier Trichet : « [Point de vue d'un administratif sanitaire](#) », en date du 27 mars 2020.

⁹⁷ Antonin Gelblat et Laurie Marguet, « [État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ?](#) », *Revue des droits de l'Homme*, avril 2020.

⁹⁸ À titre d'illustration, sur le placement en chômage partiel des personnes vulnérables, cf. JRCE, 15 octobre 2020, *Carapella*, n°444425.

⁹⁹ Voir les [décisions du Conseil d'État](#) à ce sujet.

¹⁰⁰ JRCE, 6 juillet 2020, *CGT*, n° 441257 ; JRCE, 13 juin 2020, *Renault*, n° 440846.

souplesse dans l'application des principes nationaux¹⁰¹. Et sans remettre en cause la forte spécificité de l'Outre-mer dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, il a censuré les quarantaines forcées qui aboutissaient à la privation de liberté¹⁰².

L'état d'urgence sanitaire a aussi pour but de garantir la continuité de la vie économique et sociale¹⁰³. Face au risque d'effondrement de pans entiers de l'économie, le ministère des finances a été contraint d'élaborer en un temps record un plan d'urgence d'une ampleur inédite, visant « à permettre l'organisation d'une véritable économie de guerre »¹⁰⁴, au prix d'une hausse historique du déficit public et de la dette nationale¹⁰⁵ qui nécessite de renforcer le pilotage des finances publiques¹⁰⁶. Son élaboration a nécessité la mobilisation de l'ensemble du gouvernement et en particulier le concours des ministères économiques et sociaux. Il a fallu reconfigurer l'appareil statistique pour travailler sur des données fiables¹⁰⁷ permettant d'analyser objectivement cette crise sans précédent. Des mesures exceptionnelles de soutien aux salariés et aux entreprises, dont l'activité est pénalisée ou arrêtée par le confinement, ont été mises en place avec l'instauration d'un dispositif inédit de chômage partiel¹⁰⁸ et d'un fonds de solidarité pour les entreprises¹⁰⁹. Tout au long de l'état d'urgence sanitaire, cet arsenal n'a cessé d'être actualisé, affiné et complété pour accompagner par des plans sectoriels les secteurs les plus touchés¹¹⁰, venir en aide aux « nouveaux pauvres du Covid-19 »¹¹¹ et compenser les pertes de recettes de la sécurité sociale¹¹². Il a fallu aussi accompagner les

collectivités territoriales¹¹³, notamment les conseils départementaux en charge du revenu de solidarité active (RSA)¹¹⁴ et les centres communaux d'action sociale pour l'aide alimentaire¹¹⁵, qui sont très sollicités. Les autorités organisatrices de transports publics, dans l'obligation de maintenir l'offre en dépit d'une baisse de la fréquentation, ont dû faire face à des déficits d'exploitation, particulièrement élevés pour Ile-de-France Mobilités¹¹⁶. Une nouvelle étape a été ouverte en septembre 2020 avec le plan de relance de 100 milliards d'euros pour relancer l'emploi et l'économie¹¹⁷, articulé autour de trois priorités : l'écologie, la compétitivité et la cohésion. L'objectif ambitieux est de faire en sorte que l'économie retrouve son niveau d'avant crise en deux ans.

Les pouvoirs publics sont ainsi en permanence sur une ligne de crête délicate : parvenir à ralentir la propagation du virus tout en veillant à l'acceptabilité sociale des mesures prises alors même que le monde scientifique est loin d'être unanime dans ses recommandations¹¹⁸. Et à partir d'octobre 2020, la reprise de l'épidémie contraint les pouvoirs publics à modifier quasiment en temps réel les mesures prises, tantôt en les assouplissant quand la situation s'améliore, tantôt en les durcissant quand elle se dégrade. Ceci conduit à des arbitrages parfois incompris par les acteurs socio-économiques qui s'estiment injustement pénalisés, comme l'illustrent les controverses sur les commerces dits « non-essentiels » ou la colère du monde de la culture après la décision de ne pas rouvrir les cinémas, théâtres et musées lors de l'allègement du confinement pour les fêtes de fin d'année 2020¹¹⁹. Plus largement, les critiques portent aussi sur une gestion de la crise jugée trop centralisée et verticale¹²⁰ : il est reproché aux pouvoirs publics de ne pas prendre assez en compte la diversité des territoires¹²¹ et de ne pas faire

¹⁰¹ Voir la [revue de jurisprudence](#) sur les mesures de police du maire dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ALYODA, 2020, n°3.

¹⁰² JRTA Nouvelle-Calédonie, 19 juin 2020, n° 2000159 ; JRTA Polynésie, 16 mai 2020, n° 2000321 ; JRTA Polynésie, 15 mai 2020, n° 2000310.

¹⁰³ Le titre II de la loi du 23 mars 2020 est d'ailleurs consacré aux mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie.

¹⁰⁴ Déclaration du ministre des finances lors de la présentation du plan d'urgence le 27 mars 2020.

¹⁰⁵ Cf. article dans [La Tribune](#), 2 novembre 2020.

¹⁰⁶ [Synthèse du rapport public thématique de la Cour des Comptes de novembre 2020 : Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance](#).

¹⁰⁷ Sur l'adaptation à marche forcée de l'INSEE, voir [l'article du Monde](#) en date du 17 novembre 2020.

¹⁰⁸ Loi de finances rectificative n°2020-289 du 23 mars 2020.

¹⁰⁹ Loi de finances rectificative n° 2020-473 du 25 avril 2020.

¹¹⁰ [Consulter les plans de soutien sectoriels](#).

¹¹¹ Cf. [article du Monde](#) en date du 6 octobre 2020.

¹¹² Loi de finances rectificative n°2020-935 du 30 juillet 2020.

¹¹³ Consulter le [3^{ème} projet de loi de finances rectificatives](#) (PLFR 3) pour 2020.

¹¹⁴ Le nombre de demandeurs du RSA a augmenté de 10% depuis l'instauration de l'état d'urgence sanitaire.

¹¹⁵ Les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont en hausse de 30%.

¹¹⁶ [Rapport du 20 juillet 2020](#) de Jean-René Cazeneuve, président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale sur l'impact de la crise de la Covid-19 sur les finances locales.

¹¹⁷ Voir la [présentation de ce plan de relance](#).

¹¹⁸ Cf. article du [Monde](#) en date du 11 septembre 2020.

¹¹⁹ Lire [l'interview de Charles Berling](#) en date du 17 décembre 2020.

¹²⁰ Voir le rapport de l'Institut Montaigne : [L'action publique face à la crise du Covid-19](#), juin 2020.

¹²¹ Cf. Sénat, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales : [Les collectivités territoriales face au Covid-19](#), juillet 2020.

suffisamment confiance aux citoyens¹²². Et l'État est mis en cause pour son manque d'agilité dans la gestion de la crise de la Covid-19, en raison notamment du poids des normes¹²³, de la technostructure¹²⁴ ou encore d'un pilotage jugé par certains défaillant¹²⁵.

Le terrorisme et la pandémie de la Covid-19 sont des défis globaux qui exigent de renforcer la coopération des pouvoirs publics à l'échelle européenne et internationale. Les instruments d'entraide sont continuellement adaptés à l'évolution des menaces. Depuis les attentats de 2005 aux États-Unis, le combat contre le terrorisme a ainsi fait l'objet de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies incitant les États à coopérer, notamment en partageant les renseignements, données et outils de contrôle¹²⁶. Les directives prises font l'objet d'un suivi étroit de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), de l'Association du transport aérien international (IATA) et de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Et le Comité du Conseil de sécurité de l'ONU¹²⁷ surveille l'application par les États des mesures – gel des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes – imposées par le Conseil de sécurité contre les personnes et entités inscrites sur la liste des sanctions contre Al-Qaida. Dans le cadre de l'Union européenne (UE), la coopération a été significativement renforcée depuis les attentats perpétrés en 2015, en particulier pour durcir les contrôles aux frontières extérieures, développer la coopération judiciaire, prévenir la radicalisation en ligne et supprimer les sources de financement du terrorisme¹²⁸. Et en novembre 2020, à la suite des attentats terroristes perpétrés en France, en Allemagne et en Autriche, les ministres de l'intérieur de l'UE ont encore renforcé leurs

efforts conjoints pour lutter contre le terrorisme.¹²⁹

La gestion de la pandémie de la Covid-19 fait l'objet d'un suivi de la communauté internationale dans le cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)¹³⁰. Après avoir hésité, l'OMS a entériné les mesures de contrôle et de fermeture des frontières, quarantaines et surveillance des personnes infectées¹³¹, prises par les États quand la situation le justifiait. La coopération entre l'Union européenne et les États membres pour faire face à la pandémie est très étroite : approche coordonnée des frontières externes, des mesures régissant les voyages à partir de données épidémiologiques partagées, restrictions des déplacements non essentiels à destination de l'UE... Néanmoins, l'Union n'est pas parvenue à organiser la gestion des frontières internes¹³², chaque État décidant *de facto* en fonction de sa perception de l'évolution du risque sanitaire. Plus largement, les institutions européennes se sont mobilisées pour soutenir massivement les finances publiques des États, en adoptant un plan de relance ambitieux de 750 milliards d'euros¹³³ et en permettant d'obtenir des conditions de financement très favorables¹³⁴. Enfin, la Commission a coordonné l'achat des vaccins, la logistique d'approvisionnement et le processus d'autorisation de mise sur le marché¹³⁵, afin que la campagne de vaccination puisse se dérouler simultanément dans l'ensemble des États membres. Il est cependant encore trop tôt pour dresser un bilan définitif de la réaction des institutions européennes à la crise de la Covid-19 ou affirmer que la crise de la Covid-19 conduira durablement à un surcroît de solidarité entre Européens¹³⁶.

¹²² Voir l'article du [Monde](#) en date du 11 décembre 2020 : « L'attestation de déplacement, un mal nécessaire ? »

¹²³ [Covid-19 : une crise organisationnelle | CNRS](#)

¹²⁴ Voir l'article sur le site de France info en date du 21 mai 2020 : [Comment la rigidité et les lenteurs de l'administration ont plombé la gestion française de la crise du Covid-19.](#)

¹²⁵ Voir l'article sur le site de France info portant sur [le rapport de la commission d'enquête parlementaire](#) de l'Assemblée nationale sur la crise du Covid-19.

¹²⁶ À titre d'exemple, la résolution 2396 adoptée en 2017, invite les États à collecter les renseignements préalables sur les voyageurs (RPCV) et les dossiers passagers (PNR) aux fins de contrecarrer, de détecter et d'instruire les infractions terroristes et les voyages de terroristes.

¹²⁷ Ce comité a été créé par créé par les résolutions 1267 et 1989 (2011).

¹²⁸ Cf. [Étude du Conseil européen](#) sur l'action menée par l'UE face à la menace terroriste.

¹²⁹ Lire la [déclaration commune des ministres de l'intérieur de l'UE](#) sur les attentats terroristes perpétrés récemment en Europe, 13 novembre 2020.

¹³⁰ Sur les obligations des États en cas de maladie contagieuse menaçant la sécurité sanitaire internationale : [OMS | Chapitre 1.](#)

¹³¹ Voir la chronique : [Le Covid et la doxa des « frontières ouvertes »](#), 19 novembre 2020.

¹³² Consulter la synthèse de Barthélémy Gaillard en date du 23 juin 2020 : [Coronavirus : ce que les États membres ont mis en place.](#)

¹³³ [En savoir plus sur ce plan de relance.](#)

¹³⁴ Lire le billet n°166 de la Banque de France publié le 12 juin 2020 : [Les mesures de politique monétaire de l'Eurosystème face au Covid-19.](#)

¹³⁵ En savoir plus sur la [stratégie de vaccination](#) contre le Coronavirus présentée par la Commission européenne.

¹³⁶ Lire la [Question d'Europe n°555](#) publiée par la Fondation Robert Schuman : « La solidarité européenne en temps de crise : un héritage à approfondir face au Covid-19 . »

Biographies des intervenants

■ Jean-Denis Combrexelle

Jean-Denis Combrexelle a commencé sa carrière au ministère de l'industrie avant de devenir conseiller au tribunal administratif de Lyon (1982-1989), puis référendaire à la Cour de justice des communautés européennes (1989-1993). Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1994, il est commissaire du gouvernement devant les formations contentieuses de 1995 à 1999. Rapporteur général de la Commission pour les simplifications administratives au secrétariat général du Gouvernement de 1999 à 2000 et directeur adjoint des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice en 2000 et 2001, Jean-Denis Combrexelle est directeur des relations du travail de 2001 à 2006 puis directeur général du travail du ministère du travail et de l'emploi de 2006 à 2014. Il est président de la section sociale du Conseil d'État de 2014 à 2018, puis président de la section du contentieux, de mai 2018 au 26 janvier 2021.

■ Anne Hidalgo

Titulaire d'une maîtrise de sciences sociales du travail et d'un DEA de droit social et syndical, ancienne inspectrice du travail (1984-1993), Anne Hidalgo est conseillère technique au cabinet de Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-1998), puis conseillère au cabinet de Nicole Péry, secrétaire d'État au droit des femmes et à la formation professionnelle (1998-2000) et enfin conseillère au cabinet de Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux (2000-2002). Lors des élections municipales de 2001, Anne Hidalgo est élue conseillère municipale du 15^e arrondissement de Paris et nommée première adjointe au maire de Paris, en charge de l'égalité femmes/hommes et du bureau des temps (2001-2008) puis en charge de l'urbanisme et de l'architecture (2008-2014). Elle est également conseillère régionale d'Île-de-France (2004-2014). Membre du conseil national du Parti socialiste (PS) depuis 2000, Anne Hidalgo est secrétaire nationale de 2000 à 2008 et membre du bureau national de 2003 à 2013. Le 5 avril 2014, Anne Hidalgo est élue maire de Paris et réélue le 3 juillet 2020. Elle est par ailleurs présidente du Conseil départemental depuis avril 2014. Parmi ses autres responsabilités actuelles, Anne Hidalgo est membre du bureau exécutif depuis 2010 et co-présidente depuis 2013, de l'organisation mondiale des villes, *Cités et Gouvernements*

locaux unis, présidente de la commission permanente de l'égalité Femmes-Hommes depuis décembre 2011, présidente du conseil de surveillance de l'AP-HP depuis juin 2014, première vice-présidente de la Métropole du Grand Paris (réélue le 20 juillet 2020), vice-présidente du comité d'organisation des Jeux Olympiques depuis Décembre 2017 et présidente de la société de livraison des ouvrages olympiques depuis mars 2018.

■ Martin Hirsch

Martin Hirsch est directeur général de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris depuis novembre 2013.

Entre 1981 et 1986, il effectue 5 années de médecine et est reçu en 1983 à l'École normale supérieure. Titulaire d'un DEA de neurobiologie et d'une maîtrise de biochimie, il entre à l'École nationale d'administration (promotion Jean Monnet) et intègre le Conseil d'État à sa sortie. En 1997, il est nommé directeur de cabinet du secrétaire d'État à la santé et conseiller au cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité. Entre 1999 et 2005, il est directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. En 2005, il fonde l'Agence des nouvelles solidarités actives dont il devient le président. En 2007, il est nommé, dans le gouvernement de François Fillon, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté (2007-2010), puis haut-commissaire à la jeunesse (2009-2010). Il quitte le gouvernement en 2010 pour devenir le président de l'Agence du service civique jusqu'en novembre 2013.

Parallèlement, il s'engage activement dans la lutte contre la pauvreté et la promotion de la solidarité et exerce de nombreuses fonctions bénévoles. Ainsi, il est, en 1995, élu président de l'Union centrale des communautés Emmaüs, puis élu président d'Emmaüs France en 2002. Il a été également, parmi d'autres engagements, membre du comité consultatif de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances (HALDE) de 2006 à 2007, il co-préside de l'Action tank « Entreprise et pauvreté » et la Chaire Social Business à HEC depuis 2011. Il est aussi président de l'Institut de l'engagement depuis sa création en 2012 et administrateur de « La France s'engage ».

Martin Hirsch est l'auteur de nombreux ouvrages, dont les plus récents sont *L'énigme et le nénuphar*, Éditions Stock 2020, *Comment j'ai tué son père*, Éditions Stock 2019, *L'Hôpital à cœur ouvert*, Éditions Stock 2017, *Cela devient cher d'être pauvre*, Éditions Stock 2013 et *La lettre perdue*, Éditions Stock 2012.

■ Général Richard Lizurey

Le Général d'armée (2S) Richard Lizurey a été directeur général de la gendarmerie nationale de 2016 à 2019. Au cours de ses 41 ans de services, il a occupé des fonctions de commandement opérationnel en gendarmerie mobile et en sécurité publique au niveau d'un arrondissement (Aubagne), d'un département (Haute-Garonne) et d'une région (Corse). Il a été membre des cabinets du ministre de la défense (1997) et du ministre de l'intérieur (2009). Il a également servi à l'étranger (Cambodge, Kosovo) et a été instructeur à l'école des officiers de la gendarmerie nationale. Il a participé à la gestion de plusieurs événements d'ampleur, notamment : les troubles à l'ordre public lors des événements d'Ouvéa (Nouvelle-Calédonie) en 1988, l'explosion de l'usine d'AZF à Toulouse (2001), le rétablissement de l'État de droit à Notre-Dame des Landes (2019), les opérations liées aux gilets jaunes (2018 - 2019) et le G7 à Biarritz (2019). Il a été chargé par le Premier ministre d'une mission d'audit et de conseil sur le pilotage interministériel de la crise Covid lors du premier confinement en mars 2020. Il exerce actuellement les fonctions d'adjoint au maire de Chartres et est vice-président de l'agglomération de Chartres Métropole.

Calendrier du cycle (2020-2021)

- Les états d'urgence : pour quoi faire ?
Mercredi 14 octobre 2020
- Les états d'urgence : quelles leçons de l'histoire ?
Mercredi 9 décembre 2020
- Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils ?
Mercredi 3 mars 2021

Prochaine conférence :

- Les états d'urgence : comment en sort-on ?
Mercredi 16 juin 2021 (conférence de clôture)