

Conférence inaugurale :

## Les états d'urgence : pour quoi faire ?

**Mercredi**  
**14 octobre 2020**  
**(17h30 – 20h00)**

Conseil d'État  
Salle  
d'Assemblée  
générale

### Dossier du participant

#### Discours d'ouverture :

■ **Bruno Lasserre,**  
vice-président du Conseil d'État

#### La modératrice :

■ **Martine de Boisdeffre,**  
présidente de la section du rapport et  
des études du Conseil d'État

#### Les intervenants :

■ **Monique Canto-Sperber,**  
philosophe, directrice de recherches au  
CNRS

■ **Bernard Cazeneuve,**  
ancien Premier ministre, ancien  
ministre de l'intérieur

■ **François Molins,**  
procureur général près la Cour de  
cassation

### Présentation du cycle

Pour la onzième édition de son cycle de conférences<sup>1</sup>, le Conseil d'État a à nouveau choisi de retenir pour thème celui de son étude annuelle 2021 dont il vient de commencer la préparation : les états d'urgence. La finalité de ce cycle est donc de faire intervenir, sous la forme d'un débat public, des personnalités qualifiées, dont les échanges pourront enrichir ses réflexions au-delà du champ juridique, en direction par exemple de l'histoire, ou de la philosophie. L'objectif est aussi de donner au public assistant aux conférences l'opportunité de contribuer à cette réflexion au travers de la participation de chacun aux débats.

En 2020-2021, le cycle de conférences traitera les quatre thèmes suivants :

- *Les états d'urgence : pour quoi faire ?*
- *Les états d'urgence : quelles leçons de l'histoire ?*
- *Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils ?*
- *Les états d'urgence : comment en sort-on ?*

<sup>1</sup> *Régulation de crise, régulation en crise ?* (2009-2010) ; *Droit européen des droits de l'Homme* (2010-2011) ; *La démocratie environnementale* (2010-2011) ; *Enjeux juridiques de l'environnement* (2012-2013) ; *Où va l'État ?* (2013-2015) ; *Droit comparé et territorialité du droit* (2015-2016) ; *Entretiens sur l'Europe* (2015-2017) ; *La citoyenneté* (2017-2018) ; *Le sport* (2018-2019) ; *L'évaluation des politiques publiques* (2019-2020).

# Présentation de la conférence :

## *Les états d'urgence : pour quoi faire ?*

Le vocable « état d'urgence » est très fréquemment utilisé par les médias, les partis politiques, les partenaires sociaux, le monde associatif ou encore les citoyens, pour dramatiser une situation et alerter l'opinion publique dans les domaines les plus divers. Mais juridiquement, l'état d'urgence est circonscrit et défini avec précision : c'est un régime de pouvoirs exceptionnels créé par la loi du 23 avril 1955<sup>2</sup>, afin de concilier dans des circonstances d'une particulière gravité « les exigences de la liberté avec la sauvegarde de l'ordre public »<sup>3</sup>. Il a été utilisé à huit reprises, six fois sous la Vème république<sup>4</sup>. Des régimes comparables existent dans les autres grandes démocraties, même si chacun a ses spécificités enracinées dans l'histoire et la culture nationale. Ainsi la suspension de l'*Habeas corpus* en Grande-Bretagne ou la loi martiale aux États-Unis sont des régimes d'exception qui, comme l'état d'urgence en France, autorisent à s'écarter temporairement de certaines normes constitutionnelles lorsque les circonstances l'exigent<sup>5</sup>. L'application de l'état d'urgence pendant près de deux ans à la suite des attentats tragiques de novembre 2015, s'est accompagnée de profonds changements dans la mise en œuvre de ce régime. Enfin, la déclaration de l'état d'urgence sanitaire en 2020, si elle s'inspire à bien des égards de la loi de 1955, introduit dans notre droit un nouveau régime d'urgence sanitaire exceptionnel<sup>6</sup>. Cette actualité de l'état d'urgence, au cœur du débat politique et social, renouvelle les termes de la controverse ancienne sur les risques pour la démocratie des régimes d'exception et la nécessité de demeurer vigilants sur le respect des libertés individuelles et de l'État de droit.

Depuis la loi de 1955 qui a énoncé les circonstances dans lesquelles l'état d'urgence peut être déclaré et fixé les règles applicables,

le débat sur les finalités poursuivies dans le cadre de ce régime de pouvoirs exceptionnels n'a jamais cessé (I). La proclamation de l'état d'urgence à la suite des attentats de 2015, puis la déclaration de l'état d'urgence sanitaire en 2020, ont conduit à moderniser l'état d'urgence et à relancer le débat sur la place de ce régime dans notre démocratie (II).

I- Depuis la loi de 1955 qui a énoncé les circonstances dans lesquelles l'état d'urgence peut être déclaré et fixé les règles applicables, le débat sur les finalités poursuivies dans le cadre de ce régime de pouvoirs exceptionnels n'a jamais cessé.

La création de l'état d'urgence en 1955 est étroitement liée au contexte de la guerre d'Algérie, comme le souligne d'ailleurs l'intitulé du texte fondateur : « loi n°55-385 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie ». À l'époque, la Constitution ne laissait d'autre choix pour faire face à une situation insurrectionnelle que de décréter l'état de siège<sup>7</sup>, mais cette hypothèse a été écartée par les autorités civiles qui ne souhaitaient pas se dessaisir de leur pouvoir au profit des forces militaires<sup>8</sup>. À l'article 1<sup>er</sup>, la loi dispose que « L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, de l'Algérie, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. » La loi de 1955 garantit un certain degré de contrôle au Parlement : l'article 2 dispose ainsi que « l'état d'urgence ne peut être déclaré que par la loi », qui détermine aussi les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Et l'article 3 précise que « la loi fixe la durée de l'état d'urgence ». Le Parlement se prononce donc sur le déclenchement de l'état d'urgence ainsi que sur son étendue dans l'espace et dans le temps. En revanche, l'article 5 de la loi confère des pouvoirs très étendus à l'exécutif dans la mise en œuvre de l'état d'urgence. Les préfets peuvent « 1° interdire la circulation des personnes ou des véhicules... par arrêté », « 2° instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé », « 3° interdire le séjour à toute personne cherchant à

<sup>2</sup> [Version initiale](#). JORF n° 0085 du 7 avril 1955 p. 3479.

<sup>3</sup> [Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 | Conseil ...](#)

<sup>4</sup> F. Lamy, *État d'urgence*, Economica, collection Ordre public, 2018.

<sup>5</sup> Pour une définition des régimes d'exception et une comparaison entre ceux en vigueur en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis : B. Manin : « [Le paradigme de l'exception](#). Et si la fin du terrorisme n'était pas pour demain ? L'Etat face au nouveau terrorisme »,

<sup>6</sup> Sur les débats soulevés par la création de l'état d'urgence sanitaire, distinct de l'état d'urgence prévu par la loi de 1955, cf. S. Renard, « L'état d'urgence sanitaire : droit d'exception et exceptions au droit », *Revue des droits et libertés fondamentaux* 2020, chr. n° 13.

<sup>7</sup> L'état de siège dans sa forme contemporaine a été créé par la loi du 9 août 1849, modifiée par la loi du 3 avril 1878, et consacré dans les constitutions de 1946 et 1958.

<sup>8</sup> Sur l'état de siège et la militarisation de l'ordre public, voir *supra* note 4, p. 38 à 47.

entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ». Et, aux termes de l'article 6, « le ministre de l'intérieur dans tous les cas et, en Algérie, le gouverneur général, peuvent prononcer l'assignation à résidence ... de toute personne dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre public ... ». Enfin, l'article 7 prévoit un droit de recours devant une commission consultative pour les personnes interdites de séjour ou assignées à résidence. La discussion parlementaire a opposé frontalement ceux pour qui l'Algérie faisait partie de la France et ceux, encore minoritaires en 1955, qui étaient convaincus que l'indépendance était inéluctable. Les opposants à la loi soulignent le risque d'un engrenage pouvant conduire à la mise en place d'une répression aveugle, qui ne ferait qu'aggraver le caractère insurrectionnel de la situation en Algérie. Mais du fait que l'état d'urgence peut être déclaré sur l'ensemble du territoire national, le débat de 1955 a une portée beaucoup plus générale. Il soulève déjà la question fondamentale de la légitimité de l'état d'urgence dans une République qui garantit à tout citoyen le respect de ses droits et libertés. Un certain nombre de voix se sont élevées pour s'inquiéter d'une mise entre parenthèse des règles protectrices de l'État de droit pouvant conduire à dénaturer l'idéal républicain. Les partisans - majoritaires - de l'adoption de la loi ont invoqué qu'en cas d'atteintes graves à l'ordre public, c'est l'État de droit tout entier qui est menacé, car il n'est plus possible d'assurer la sécurité des personnes et des biens et de garantir l'exercice des libertés ; et que, dans ces circonstances extrêmes qui mettent en péril les institutions de la République, il était donc légitime de porter atteinte à l'exercice des libertés individuelles en confiant des pouvoirs exceptionnels aux autorités en charge de la préservation de l'ordre public. *In fine*, la loi de 1955 est en partie une loi de compromis : les défenseurs des libertés obtiennent deux garanties essentielles : le contrôle du Parlement et le droit au recours contre les atteintes les plus graves aux libertés individuelles. C'est cet équilibre qui explique la longévité de l'état d'urgence dans notre droit : jusqu'en 2015, seules des modifications mineures ont été apportées au texte, sans toucher aux pouvoirs exceptionnels dévolus aux autorités de police pour faire face aux menaces sur l'ordre public. Et la concision de ce texte fondateur lui a permis d'être adapté à des circonstances très différentes, faisant ainsi la preuve de sa plasticité. Ceci explique pourquoi un régime d'exception instauré par une loi de circonstance, maintenu tout au long des

événements d'Algérie, a perduré tout au long de la Vème République<sup>9</sup> jusqu'à aujourd'hui, et permis de faire face à des situations très diverses.

Le débat sur les finalités de l'état d'urgence, qui n'a jamais cessé depuis 1955, repose la question ancienne de la légitimité d'un régime de pouvoirs exceptionnels dans une République. La justification classique d'un tel régime d'exception est l'état de nécessité, théorisé dès les temps modernes par Machiavel<sup>10</sup> et Hobbes : le souverain unique et absolu est indispensable pour empêcher le retour à l'état de nature, qui conduit à « *la guerre de tous contre tous* »<sup>11</sup>. Avec les Lumières et la constitutionnalisation progressive des règles destinées à protéger les libertés, le problème des conditions dans lesquelles un gouvernement peut, afin d'assurer la défense des institutions, s'affranchir provisoirement des principes essentiels de séparation des pouvoirs et de garantie des libertés, est reformulé en des termes nouveaux. La question centrale est désormais celle de savoir comment concilier les exigences de la défense de la paix civile avec le respect de l'État de droit. D'un côté, il y a ceux qui, dans la lignée de Carl Schmitt, invoquent le primat de la conservation de l'État, pouvant justifier même la suspension de principes essentiels<sup>12</sup>. À l'autre extrême, il y a ceux qui contestent toute légitimité au régime de l'état d'urgence considérant que l'état d'exception, sous quelque forme que ce soit, est « *la forme légale de ce qui ne peut avoir de forme légale* ». <sup>13</sup> Plus prosaïquement, le débat porte aussi sur les outils qui permettraient d'encadrer la mise en œuvre de l'état d'urgence : il s'agit de construire un « *droit de nécessité* »<sup>14</sup> qui permette de limiter les abus éventuels en instaurant une transparence et une sécurité juridique. Le rôle du juge devient alors essentiel pour sanctionner les atteintes à l'État de droit. Dans cette perspective, l'état d'urgence est un « *mal nécessaire* » qu'il faut circonscrire en veillant au respect des principes

<sup>9</sup> <https://www.franceculture.fr/droit-justice/comment-etat-durgence-est-ne-en-1955>

Pour un regard critique, cf. S. Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *Le Mouvement Social* 2007/1 (n°218), p.163 à 175.

<sup>10</sup> P. Manent, *Naissance de la politique moderne*, Paris, Payot, 1977, p.38.

<sup>11</sup> T. Hobbes, *Léviathan*, Paris, Sirey, 1996, p. 124.

<sup>12</sup> « [...] dans le cas d'exception, l'État suspend le droit en vertu d'un droit d'autoconservation », C. Schmitt, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, 1988, p. 22.

<sup>13</sup> G. Agamben, *État d'exception - Homo sacer II - 1*, Paris, Le Seuil, 2003, p. 10.

<sup>14</sup> R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920, reprint CNRS 1962, t. I, 837 p.

fondamentaux. La force et la spécificité des démocraties face aux contraintes de l'état d'urgence résideraient ainsi dans le fait que la mise en œuvre de pouvoirs exceptionnels s'applique dans le cadre d'un ordre juridique préexistant<sup>15</sup>. Ainsi, en France, le contrôle du juge sur l'application de l'état d'urgence, d'abord restreint, s'est progressivement accru au fil du temps. Même si dans le cadre de l'état de siège en vigueur de 1914 à 1919, le juge administratif avait déjà posé les fondements du contrôle exercé sur le pouvoir réglementaire en temps de guerre, avec la jurisprudence dite des circonstances exceptionnelles<sup>16</sup>, il n'a cependant pendant longtemps exercé qu'un contrôle très restreint sur les décisions prises dans le cadre de l'état d'urgence. Ce n'est qu'à partir de 1985, qu'il a décidé d'étendre le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation aux mesures de police<sup>17</sup>. Il l'a encore élargi lors des violences urbaines en 2005, tant en référé sur l'institution de ce régime<sup>18</sup> et son maintien dans l'espace et dans le temps<sup>19</sup>, qu'au fond, sur le point de savoir si les mesures prises par le Premier ministre étaient légalement justifiées<sup>20</sup>. Au fil du temps, la juridiction administrative a ainsi vu le champ de son contrôle s'étendre à proportion des compétences accrues que l'état d'urgence attribue aux autorités de police<sup>21</sup>. Le juge judiciaire n'intervient en effet que si les mesures prises en application de l'état d'urgence sont privatives de liberté : ce cantonnement du rôle de l'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles, n'a d'ailleurs cessé de faire débat au sein de la communauté des juristes et des défenseurs des droits de l'homme. Par une décision de 1985<sup>22</sup>, le Conseil constitutionnel s'était déclaré incompétent pour contrôler les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, en rappelant qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la régularité, au regard de la Constitution, de mesures prises en

<sup>15</sup> En ce sens, cf. D. Bigo, « Le ban et l'exception : Autour de l'état d'exception », Erythéis, n°2, novembre 2007, p. 128.

<sup>16</sup> Voir 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.

<sup>17</sup> CE, 25 juillet 1985, *Mme Dagostini*, rec. 226 ; AJ 1985.558, concl. Lasserre.

<sup>18</sup> CE, ord. 14 novembre 2005, *Rolin*, rec. 499 ; AJ 2006.501, note Chrestia.

<sup>19</sup> CE, ord. 9 décembre 2005, *Mme Allouache et autres*, rec. 562.

<sup>20</sup> CE, Ass. 24 mars 2006, *Rolin et Boisvert*, Rec. 171 ; AJ 2006.1033, chr. Landais et Lenica.

<sup>21</sup> cf. discours du 21 septembre 2016, prononcé par Bernard Stirn, président de la section du contentieux : « [Lutte contre le terrorisme, état d'urgence et État de droit](#) ».

<sup>22</sup> Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 : Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

application d'une loi. Mais la révision constitutionnelle de 2008, en créant la possibilité de contester la constitutionnalité de la loi sur l'état d'urgence par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité, a donné au Conseil constitutionnel les moyens de contrôler la conformité à la constitution des dispositions de la loi de 1955<sup>23</sup>.

Depuis de longues années, notre démocratie est confrontée au risque terroriste, comme en témoigne la longévité du plan *Vigipirate*<sup>24</sup>. En 1986, est promulguée la première loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État, qui définit la notion de terrorisme, en déduit des conditions procédurales particulières, crée un corps spécialisé de juges d'instruction et de procureurs et institue les procès devant des magistrats professionnels pour les crimes de terrorisme<sup>25</sup>. Elle sera suivie de nombreuses lois destinées à renforcer l'arsenal des mesures antiterroristes<sup>26</sup>. Cette évolution n'est pas propre à la France : après l'onde de choc créée par les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la question de la lutte contre le terrorisme est érigée en priorité par la communauté internationale. Toutes les démocraties, dans le contexte de cette guerre globale contre le terrorisme, ont été ainsi conduites à introduire dans le droit commun des dispositions permanentes destinées à conjurer la menace et à protéger la société<sup>27</sup>, au risque de porter atteinte aux libertés<sup>28</sup>.

II- La proclamation de l'état d'urgence en novembre 2015, puis la déclaration de l'état d'urgence sanitaire en 2020, ont conduit à

<sup>23</sup> À titre d'exemple, la décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016, *M. Georges F. et autres*, sur saisine de la Cour de cassation, a conduit le législateur à mettre le régime de perquisitions en conformité avec la constitution par la loi du 20 novembre 2015, puis à restreindre le recours aux perquisitions de nuit par l'article 34 de la loi du 28 février 2017.

<sup>24</sup> La première instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des mesures de vigilance en cas de menaces d'agressions terroristes date de 1978, après l'attentat du 20 mai 1978 à Orly et la prise d'otages à l'ambassade d'Irak à Paris. Elle est prolongée en 1981 par le plan gouvernemental *Pirate* qui vise à faciliter la prise de décision du Premier ministre dans le cadre de la lutte contre les actes de terrorisme en général.

<sup>25</sup> Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État.

<sup>26</sup> <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18530-trente-ans-de-legislation-antiterroriste>

<sup>27</sup> Le *Patriot Act* du 25 octobre 2001 aux États-Unis est suivi par l'adoption en 2002 par l'Union européenne de décisions cadre sur le mandat d'arrêt européen et le terrorisme qui seront progressivement élargies.

<sup>28</sup> M. Delmas-Marty, *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, Le Seuil, 2010, chapitre 1 sur la déshumanisation du droit pénal qui traite notamment de la [loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale](#) pour cause de trouble mental.

moderniser le régime de l'état d'urgence, tout en relançant le débat sur la place qu'il occupe dans notre démocratie.

L'état d'urgence est déclaré dans la nuit suivant les attentats du 13 novembre 2015 par le Président de la République<sup>29</sup>. À la suite de la réunion du Congrès à Versailles le 16 novembre, la loi prorogeant l'état d'urgence, votée à la quasi-unanimité du Parlement, est adoptée en un délai record<sup>30</sup>. Durant toute l'application de l'état d'urgence pendant près de deux ans, le soutien de l'opinion publique ne s'est jamais démenti<sup>31</sup> et les lois successives de prorogation<sup>32</sup> ont été adoptées sans difficultés. Elles ont conduit à modifier substantiellement les dispositions de la loi de 1955 : suppression du contrôle des médias<sup>33</sup>, refonte du régime des assignations à résidence et des perquisitions administratives ainsi que des interdictions individuelles de séjour... Des pouvoirs nouveaux ont été reconnus aux préfets et au ministère de l'intérieur avec la possibilité de dissoudre certains groupements et de procéder plus facilement à des contrôles d'identité<sup>34</sup>. Et des milliers de décisions ont été prises en ayant recours à pratiquement toute la palette des instruments de 1955. Ces transformations de l'état d'urgence et la place qu'il a prise dans notre démocratie ont conduit à reformuler dans un contexte nouveau la question de ses finalités. Dans le discours politique, la justification de l'état d'urgence est claire : il s'agit de disposer des moyens nécessaires pour sauvegarder la République et la démocratie<sup>35</sup>. C'est d'ailleurs cette logique qui avait conduit le gouvernement à déposer dès décembre 2015 un projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation<sup>36</sup>, visant à inscrire l'état d'urgence dans la constitution. Il s'agissait d'affirmer solennellement que l'état d'urgence était un dispositif légitime et nécessaire à la défense de la République et ses valeurs face à une menace

<sup>29</sup> Voir la [déclaration du Président de la République](#) sur les attentats du 13 novembre, la lutte contre le terrorisme et sur la crise des réfugiés, prononcé à Paris le 18 novembre 2015.

<sup>30</sup> [Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'... - Sénat](#)

<sup>31</sup> Voir [sondage IFOP du 23 juin 2016](#), Les Français et l'état d'urgence.

<sup>32</sup> Lois du 21 juillet 2016, du 19 décembre 2016, du 28 février 2017 et du 11 juillet 2107.

<sup>33</sup> La loi du 20 novembre 2015 a abrogé les dispositions du 2° de l'article 1 de la loi du 13 avril 1955 qui permettait au ministre de l'intérieur et aux préfets « de prendre toutes mesures [...] pour assurer le contrôle de la presse et des publications [...] ainsi que celui des émissions radiophoniques... ».

<sup>34</sup> Sur ces points, voir *supra* note 4, p. 106 à 125.

<sup>35</sup> *cf.* déclaration du Président de la République, note 29.

<sup>36</sup> [Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation](#). Le projet a finalement été retiré.

d'une extrême gravité. Et face aux inquiétudes exprimées sur les conséquences pour l'exercice des libertés, il était répondu que l'état d'urgence s'inscrivait bien dans le cadre de l'état de droit<sup>37</sup>. À cette fin, le suivi et le contrôle de l'état d'urgence ont d'ailleurs été renforcés : obligation pour le gouvernement d'informer sans délai et de façon exhaustive le Parlement des mesures prises<sup>38</sup>, contrôle par le Conseil constitutionnel de la conformité à la constitution des dispositions prises dans le cadre de l'état d'urgence<sup>39</sup>, contrôle approfondi par le juge administratif des mesures de police<sup>40</sup>, appréciation par le juge pénal de la légalité de mesures de l'état d'urgence<sup>41</sup>.... Néanmoins, très vite, les défenseurs des libertés et des droits de l'homme se sont préoccupés du risque, qu'en faisant prévaloir les exigences de la sécurité et de l'ordre public, on affaiblisse durablement les libertés que l'on prétend protéger. Des constats critiques ont été dressés sur les risques d'atteintes aux droits des personnes dans le cadre notamment des perquisitions administratives et des assignations à résidence, en dépit des efforts faits par le ministère de l'intérieur pour rappeler les forces de l'ordre au strict respect des règles<sup>42</sup> et des garanties apportées par les jurisprudences du Conseil constitutionnel, du juge pénal et du juge administratif. De nombreuses voix se sont inquiétées d'un risque d'érosion progressive des libertés fondamentales. En particulier, la liberté de manifester serait fragilisée par des interdictions prononcées sans lien avec les menaces ayant conduit à la déclaration d'état d'urgence<sup>43</sup> ou plus insidieusement par la lourdeur du dispositif encadrant les manifestations et un climat général peu

<sup>37</sup> B. Cazeneuve : « *L'état d'urgence n'est pas le contraire de l'état de droit, il en est quand la situation l'exige, le bouclier* », discours prononcé le 20 novembre 2015 devant la Commission des lois à l'Assemblée nationale.

<sup>38</sup> Sur ce point, la loi de 1955 a été complétée en 2015 par un article 4-1.

<sup>39</sup> À l'occasion des modifications législatives ou par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité.

<sup>40</sup> Sur l'entier contrôle de proportionnalité exercé par le juge administratif sur les mesures de l'état d'urgence, *cf.* CE, section, 11 décembre 20, *M.D...*, n°395009, A et CC, DC n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 - *M. Cédric D.*

<sup>41</sup> Art. 111-5 du code pénal : « *Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis* ». À titre d'exemples, Crim. 3 mai 2017, pourvoi n° 16-86.155, publié et Crim. 28 mars 2017, n° 780 (16-85.072).

<sup>42</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur NOR INTK1522850J du 25 novembre 2015 relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence.

<sup>43</sup> [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/16.02.18\\_avis\\_sur\\_livi\\_etat\\_durgence.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/16.02.18_avis_sur_livi_etat_durgence.pdf)

favorable à leur déroulement<sup>44</sup>. Et surtout, s'exprimait la crainte d'un état d'urgence qui s'installe dans la durée, du fait même qu'il est impossible à un gouvernement de garantir qu'il n'y ait plus d'attentats à l'avenir. L'état d'urgence, régime d'exception qui doit être circonscrit dans le temps et dans l'espace, serait donc inadapté à la nature d'une menace qui se joue des frontières et qui peut durer encore très longtemps<sup>45</sup>. Et plus le temps passe, plus le risque d'accoutumance à l'érosion des libertés et d'affaiblissement de la vigilance des citoyens est élevé<sup>46</sup>. Il est significatif que la levée de l'état d'urgence soit intervenue le 1<sup>er</sup> novembre 2017, au lendemain de l'adoption de la loi sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) dont les quatre premiers articles pérennisent des dispositifs restreignant les libertés<sup>47</sup>. Le processus continu d'adaptation des outils de l'État aux nécessités de la lutte contre le terrorisme s'est d'ailleurs poursuivi depuis, avec notamment la création du parquet national anti-terroriste<sup>48</sup>.

Dans un contexte entièrement différent, la crise sanitaire provoquée par la propagation au monde entier de l'épidémie de Covid-19 - apparue en Chine en décembre 2019 -, sans précédent par son ampleur et ses conséquences, a conduit à l'instauration par les pouvoirs publics d'un état d'urgence sanitaire. Dans un premier temps, des dispositions ont été prises par le ministre de la santé<sup>49</sup> dans le cadre des mesures d'urgence qu'il peut, « *en cas de menace d'épidémie [...] prescrire dans l'intérêt de la santé publique* »<sup>50</sup>. Et la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles a pu fonder le décret du 16 mars 2020, pris par le Premier ministre, portant réglementation des déplacements<sup>51</sup>. Mais l'existence d'une catastrophe sanitaire, allant bien au-delà par ses répercussions d'une simple crise sanitaire, « *justifiait de définir un régime particulier de l'état d'urgence pour disposer d'un cadre organisé et clair d'intervention en pareille*

*hypothèse* »<sup>52</sup>. Le gouvernement aurait pu choisir de proclamer l'état d'urgence sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1955<sup>53</sup>. Mais il a été jugé préférable de ne pas se fonder sur la loi de 1955, même si le nouveau cadre juridique institué par la loi sur l'état d'urgence sanitaire<sup>54</sup> s'en inspire, aussi bien dans les modalités de déclenchement et de déroulement<sup>55</sup>, que dans l'étendue des pouvoirs donnés au Premier ministre qui peut prendre par décret toute une série de mesures restreignant les libertés « *aux seules fins de garantir la santé publique* ». Il est toutefois précisé que ces mesures doivent être « *strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.* » et qu'« *Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* »<sup>56</sup>. Enfin, ces mesures peuvent faire l'objet de recours devant le juge administratif<sup>57</sup>, conformément aux exigences constitutionnelles et aux principes généraux du droit. La loi du 23 mars 2020 innove sur un point essentiel en prévoyant la création d'un comité de scientifiques pour éclairer la décision publique dans la gestion de la situation sanitaire<sup>58</sup>. Ce choix de fonder les arbitrages sanitaires sur des préconisations scientifiques est pertinent, même si cela ne garantit pas d'obtenir l'adhésion des citoyens<sup>59</sup>, dans un contexte de défiance à l'égard de la parole scientifique<sup>60</sup> et publique, alimentée notamment par les réseaux sociaux<sup>61</sup>. Le choix de rendre publics les avis de ce comité est une garantie de transparence et surtout cela a rendu possible un débat largement couvert par les médias sur leur pertinence, mettant d'ailleurs en lumière des

<sup>44</sup> P. Laborde, « Liberté de manifestation sous état d'urgence », [Rapport Ce qui reste\(ra\) toujours de l'urgence](#), rapport de recherche Défenseur des droits/CREDOF, Novembre 2018), p.133 à 164.

<sup>45</sup> Voir *supra* note 4.

<sup>46</sup> F. Sureau, *Sans la liberté*, Gallimard, collection « Tracts », n° 8, 2019.

<sup>47</sup> [Terra Nova | Etat d'urgence, terrorisme et sécurité ...](#)

<sup>48</sup> [Le parquet national anti-terroriste est créé | Gouvernement.fr](#)

<sup>49</sup> Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus.

<sup>50</sup> Article 3131-1 du code de la santé publique.

<sup>51</sup> Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus du covid-19.

<sup>52</sup> <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-deux-projets-de-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19>

<sup>53</sup> « *L'état d'urgence peut être déclaré ... en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

<sup>54</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, publiée au JORF n°0072 du 23 mars 2020.

<sup>55</sup> Art. L. 3131-13 et L. 3131-14 du code de la santé publique.

<sup>56</sup> Art. L. 3131-15.

<sup>57</sup> Art. L.3331-18.

<sup>58</sup> Art. L. 3131-19: 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.* »

<sup>59</sup> Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique :

[https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/04/26/deco-finement-pour-un-resultat-efficace-il-faut-une-adhesion-de-la-population\\_6037801\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/04/26/deco-finement-pour-un-resultat-efficace-il-faut-une-adhesion-de-la-population_6037801_3244.html)

<sup>60</sup> E. Klein, *Le goût du vrai*, Gallimard, collection « Tracts », n°17, 2020.

<sup>61</sup> <https://www.zdnet.fr/actualites/covid-19-les-reseaux-sociaux-s-unissent-contre-la-desinformation-39900763.htm>

clivages nombreux au sein de la communauté scientifique elle-même, pouvant parfois donner le sentiment d'une certaine cacophonie<sup>62</sup>. Mais s'il doit éclairer la décision politique, le savoir scientifique ne peut suffire à la fonder<sup>63</sup>. Si l'impératif d'empêcher la propagation du virus est primordial, les décisions prises ont des répercussions telles sur la vie de la Nation qu'elles nécessitent un arbitrage qui, en dernier ressort, ne peut être que politique.

En effet, la finalité de l'état d'urgence sanitaire est double : il s'agit certes en premier lieu de protéger la santé publique mais aussi de garantir la continuité de la vie économique et sociale. Il est significatif que le titre II de la loi du 23 mars 2020 soit consacré aux mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie. Cette dualité éclaire les raisons pour lesquelles le débat sur les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics durant l'état d'urgence sanitaire revêt une acuité et une complexité particulières. En témoigne le registre solennel adopté par le chef de l'État dans ces circonstances exceptionnelles : adresses aux Français, décisions stratégiques prises en conseil de défense à l'Élysée, métaphores guerrières<sup>64</sup> appelant à la « *mobilisation générale* » pour gagner la « *guerre sanitaire* »<sup>65</sup>, appels à l'union nationale... Dans un premier temps, l'urgence d'enrayer la propagation du virus était telle que la décision d'un confinement national<sup>66</sup> a rencontré peu d'oppositions. Certains ont même demandé un confinement total et généralisé à tout le territoire, requête rejetée par le juge des référés<sup>67</sup>. Et le débat sur les mesures restrictives de libertés était pour l'essentiel circonscrit aux juristes et aux défenseurs des libertés, s'inquiétant du caractère tatillon et autoritaire de certaines des mesures prises<sup>68</sup>, telles que l'obligation pour tout déplacement d'avoir avec soi une

attestation dérogatoire signée<sup>69</sup>, l'interdiction de tout rassemblement de plus de 100 personnes ou encore la limitation de l'activité des établissements recevant du public. De même, dans ce climat d'union nationale, les inquiétudes exprimées par des universitaires<sup>70</sup> relatives aux risques d'atteintes aux droits du Parlement ont rencontré peu d'échos, d'autant qu'un mécanisme de contrôle a été introduit dans la loi<sup>71</sup> à l'initiative de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui ont très tôt constitué des missions de suivi. Dans ce contexte, le rôle du juge, gardien de l'État de droit, est essentiel. Il appartient au juge constitutionnel de vérifier que le législateur a bien procédé à une « *conciliation équilibrée entre l'objectif de protection de la santé et le respect des droits et libertés* »<sup>72</sup>. Le juge administratif s'assure que « *les mesures prises soient proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances* »<sup>73</sup>. Et l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle<sup>74</sup>, s'est notamment prononcée sur plusieurs questions de principe concernant les prolongations de plein droit de détention provisoire<sup>75</sup>. Mais très vite, avec la fin de la phase dure de confinement, l'équilibre à trouver entre la crainte d'une reprise de l'épidémie et l'aspiration à retrouver une vie normale, revient au cœur du débat public. Certains dénoncent les excès de l'hygiénisme qui conduirait à un nouvel ordre moral, au risque

<sup>69</sup> Cette attestation est téléchargeable sur le site du ministère de l'intérieur.

<sup>70</sup> En République française, le gouvernement légifère, Blog de Paul Cassia.

<sup>71</sup> Art. L. 3131-13 du code de la santé publique créé par l'article 2 de la loi du 23 mars 2020.

<sup>72</sup> Le Conseil constitutionnel rappelle qu'il appartient au législateur, « *dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* », CC, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 – Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ; il prend aussi en compte le « *caractère temporaire et proportionné des mesures prises* » cf. décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020 – Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

<sup>73</sup> À titre d'exemples, sur les lieux de culte : CE, juge des référés, 18 mai 2020, n°440361-440511, n°440366, n°440512, n°440519 ; sur les manifestations : CE, juge des référés, 06/07/2020, n° 441257, 441263, 441384 et CE, juge des référés, 13 juin 2020, n°440846, 440856, 441015.

<sup>74</sup> Article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.* »

<sup>75</sup> Prise sur le fondement de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020, qui autorise le gouvernement à fixer les règles relatives aux détentions provisoires « *aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures* », l'ordonnance n°2020-303 du 25 mars 2020 dispose que « *les délais maximums de détention provisoire (...) sont prolongés de plein droit* ».

<sup>62</sup> [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200914/ce\\_covid.html](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200914/ce_covid.html)

<sup>63</sup> R. Aron, Introduction in Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

<sup>64</sup> J.-N. Jeanneney, *Virus ennemi : discours de crise, histoire de guerres*, Gallimard, 2020.

<sup>65</sup> « *Nous sommes en guerre, en guerre sanitaire certes. Nous ne luttons ni contre une armée ni contre une autre nation, mais l'ennemi est là, invisible, insaisissable, et qui progresse. Et cela requiert notre mobilisation générale.* », Adresse aux Français du Président de la République le 16 mars 2020.

<sup>66</sup> décret publié au *Journal officiel* du 17 mars 2020.

<sup>67</sup> CE, juge des référés, 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes Médecins*, n° 439674, B.

<sup>68</sup> [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/06/06/marc-el-gauchet-nous-ne-jouons-plus-dans-la-cour-des-grands\\_6041961\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/06/06/marc-el-gauchet-nous-ne-jouons-plus-dans-la-cour-des-grands_6041961_3232.html)

de s'abstraire de combats plus essentiels pour les libertés<sup>76</sup>. D'autres s'interrogent sur la peur de la mort qui conduit à tout sacrifier à l'impératif de prolonger la vie en occultant les coûts de ce choix pour la collectivité et la jeunesse<sup>77</sup>. Plus prosaïquement, avec la fin du confinement<sup>78</sup>, la nécessité de relancer l'économie et de restaurer les conditions d'une vie sociale normale est revenue au premier plan. Cette nouvelle phase de déconfinement progressif exige une gestion plus décentralisée, au plus près des réalités sanitaires et économiques, ce qui se traduit par une concertation accrue entre les élus locaux et les préfets auxquels il revient de prendre les décisions. Pour traduire la diversité des situations, la carte de suivi de l'épidémie sur le territoire national est actualisée en permanence en utilisant cinq couleurs correspondant au niveau d'alerte sanitaire. Mais en dépit des efforts faits pour avoir une approche plus fine des réalités locales, force est de constater que les mesures restrictives prises dans les zones d'alerte maximale se heurtent de plus en plus à de fortes résistances dans les territoires concernés qui refusent d'être stigmatisés<sup>79</sup>, au nom notamment du souci de préserver l'emploi et la reprise de l'économie. Ainsi, plus le temps passe, plus l'impératif sanitaire est difficile à concilier avec les exigences de la vie économique et sociale, surtout en l'absence de consensus scientifique<sup>80</sup>. Et parallèlement, les résistances aux mesures restrictives de liberté (liberté d'entreprendre, liberté de circuler, de rassemblement...) se font plus visibles dans l'espace public.

L'état d'urgence a été à l'origine conçu pour donner aux pouvoirs publics le droit de recourir temporairement à des moyens exceptionnels afin de mettre fin à des troubles graves à l'ordre public sur le territoire national. Or, dans la période récente, les gouvernements y ont eu recours pour faire face à des menaces globales - terrorisme, épidémie de Covid-19 - qui concernent l'ensemble de la communauté internationale. Ceci a pour conséquence qu'il est très difficile aux pouvoirs publics, en l'absence de solution globale, de garantir que la situation est revenue durablement à la normale. Tant que la

propagande en faveur du terrorisme islamiste se propagera sur les réseaux globaux, ou que le virus du Covid-19 circulera, il subsistera un risque de résurgence de la menace en France. C'est une des raisons essentielles de l'allongement de la durée des états d'urgence. Face à ce dilemme, l'État est conduit à proroger l'état d'urgence ou, pour en sortir, à introduire dans le droit permanent des dispositions destinées à faire face à toute éventualité<sup>81</sup>. Cette tendance lourde est jugée préoccupante par les défenseurs des libertés qui craignent un état de suspension des droits pour une durée indéterminée<sup>82</sup>. Le risque serait d'aller vers un état d'urgence permanent<sup>83</sup>, qui entretiendrait l'illusion d'éliminer tout risque dans une « société de la peur » habitée par un sentiment de danger toujours présent<sup>84</sup>. Face à ce défi, auquel sont confrontées toutes les démocraties<sup>85</sup>, nombreux sont ceux qui plaident pour renforcer la coopération internationale<sup>86</sup> afin que la « *globalisation des risques [...] crée une communauté [...] fondée sur les risques encourus par tous* »<sup>87</sup>. Ainsi, la lutte contre le terrorisme exige une mobilisation à l'échelle européenne<sup>88</sup> et même mondiale<sup>89</sup>. De même, une meilleure coordination des mesures prise par les États au sein de l'Union pour contrôler la propagation de l'épidémie du Covid-19 aurait été souhaitable<sup>90</sup>. Et le virus ne pourra être jugulé définitivement que lorsqu'un vaccin aura été mis à disposition de l'ensemble de la communauté internationale et distribué gratuitement dans les pays les plus pauvres<sup>91</sup>.

<sup>81</sup> S. Hennette Vauchez et S. Slama : « La valse des états d'urgence », *Actualité juridique Droit administratif*, n°31/2020.

<sup>82</sup> [La Défenseure des droits s'inquiète d'une prolongation de l'état d'urgence sanitaire](#)

<sup>83</sup> [Le risque démocratique de l'état d'urgence permanent](#)

<sup>84</sup> « *La protection des hommes contre la peur et la terreur [...] n'implique pas la suppression du risque [...] car l'absence de risque affaiblit le courage [...] au point de laisser l'âme sans la moindre protection intérieure contre la peur* », S. Weil, *L'Enracinement-Prélude à une déclaration des devoirs envers l'être humain*, Gallimard, 1962.

<sup>85</sup> M. Delmas-Marty, M. Fossel, C. Lalaut, et O. Mongin : « *Détruire la démocratie au motif de la défendre* », *Revue Esprit*, mars/avril 2010, p. 145 à 162.

<sup>86</sup> [https://www.lexpress.fr/actualite/yuval-noah-harari-le-monde-dans-lequel-nous-vivons-apres-l-orage\\_2121963.html](https://www.lexpress.fr/actualite/yuval-noah-harari-le-monde-dans-lequel-nous-vivons-apres-l-orage_2121963.html)

<sup>87</sup> J. Habermas, *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Paris, Cerf, coll. Humanités, 2005.

<sup>88</sup> [Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme - Consilium](#)

<sup>89</sup> Après les attentats de septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations unies a appliqué pour la première fois le « droit naturel de légitime défense » à l'agression terroriste, cf. Résolutions 1368 et 1373 du Conseil de sécurité.

<sup>90</sup> [Le coronavirus révèle les insuffisances de l'Union européenne](#)

<sup>91</sup> [Mécanisme pour un accès mondial aux vaccins contre la COVID-19 : 172 pays participants et plusieurs vaccins candidats](#)

<sup>76</sup> B.-H. Lévy, *Ce virus qui rend fou*, Grasset, 2020.

<sup>77</sup> <https://www.franceinter.fr/idees/le-coup-de-gueule-du-philosophe-andre-comte-sponville-sur-l-apres-confinement>

<sup>78</sup> <https://www.franceinter.fr/politique/suite-du-deconfinement-les-annonces-d-emmanuel-macron>

<sup>79</sup> [Covid-19 : création de zones d'alerte renforcée et maximale ...](#)

<sup>80</sup> [Des chercheurs fustigent la « gestion par la peur » du gouvernement](#)



Dans l'immédiat, il faut investir davantage dans l'éducation, la prévention des risques, les systèmes de soin ou encore miser sur l'intelligence des citoyens<sup>92</sup>. Et il est crucial de se préparer à faire face à d'autres risques globaux, tels que l'urgence climatique<sup>93</sup> ou des disruptions technologiques majeures<sup>94</sup>, en développant une culture de la résilience<sup>95</sup> dans nos sociétés démocratiques et en encourageant la solidarité dans l'épreuve<sup>96</sup>. Il est d'ailleurs significatif et inquiétant que les scénarios anticipant des catastrophes occupent une place de plus en plus importante dans l'imaginaire de nos sociétés, comme en témoignent l'abondance des romans<sup>97</sup>, films<sup>98</sup>, bandes dessinées<sup>99</sup> et jeux vidéo<sup>100</sup> consacrés à ces sujets.

## Biographies des intervenants

### ■ Bruno Lasserre

Bruno Lasserre est né le 4 janvier 1954 à Talence (Gironde). Titulaire d'un diplôme de sciences politiques de l'Institut d'études politiques de Bordeaux (1974) et d'une licence de droit de l'Université de Bordeaux (1975), Bruno Lasserre est un ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Pierre Mendès France » (1978). À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1978-1981), responsable du centre de documentation et de recherche juridique (1981-1984), puis de

<sup>92</sup> <https://www.publicsenat.fr/article/societe/monique-canto-sperber-le-liberalisme-sort-renforce-de-cette-crise-183802>

<sup>93</sup> [Le Parlement européen déclare l'urgence climatique ...](#)

<sup>94</sup> Hans Jonas, *Le principe responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Flammarion, coll. Champs essais, 2008.

<sup>95</sup> J. Henrotin, « La société française est-elle résiliente ? », in T. de Montbrial et D. David, *Un monde de ruptures*, Ramses, Dunod, 2017.

<sup>96</sup> J. Tirol, « La solidarité au temps du Covid-19 », *Le Point* du 26 mars 2020.

<sup>97</sup> <http://www.linflux.com/litterature/romans-de-la-catastrophe/>

<sup>98</sup> <https://www.linternaute.fr/cinema/pratique/2453333-films-catastrophe-les-meilleurs-a-voir/>

<sup>99</sup> <https://www.europe1.fr/culture/virus-la-bande-dessinee-qui-avait-tout-prevu-3974127>

<sup>100</sup> <http://www.pedagogisk.net/enseignants/college/outils-pedagogiques/>

rapporteur public (1984-1986). Après huit années passées au Conseil d'État, il rejoint en 1986 le ministère des postes et télécommunications, dont il devient, en 1989, directeur de la réglementation générale avant d'assurer les fonctions de directeur général des postes et des télécommunications de 1993 à 1997. En 1998, il revient au Conseil d'État comme assesseur à la 10<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux avant d'en présider, pendant trois ans, la 1<sup>re</sup> chambre, puis d'occuper, de 2002 à 2004, les fonctions de président adjoint de la section du contentieux. Parallèlement à ces fonctions, il siège au collège du Conseil de la concurrence de 1998 à 28 juillet 2004, avant d'en devenir le président le 28 juillet 2004, fonction qu'il occupera durant près de douze ans, à la tête successivement du Conseil puis de l'Autorité de la concurrence. En octobre 2016, Bruno Lasserre revient au Conseil d'État comme président de la section de l'intérieur. Parallèlement, il est nommé, en avril 2017, président du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, fonction qu'il occupe jusqu'en septembre 2018. Bruno Lasserre a été nommé vice-président du Conseil d'État le 16 mai 2018 et a pris ses fonctions le 29 mai 2018.

### ■ Martine de Boisdeffre

Titulaire d'une maîtrise d'histoire, diplômée de Sciences Po, Martine de Boisdeffre est ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres et de l'École nationale d'administration (ENA). Auditeur (1983) puis maître des requêtes (1986) au Conseil d'État ; maître de conférence à Sciences Po (1984-1988) ; rapporteur général des travaux du Conseil d'État sur les sciences de la vie (1988) ; chargée de mission à la Mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale (1990) ; elle a été secrétaire générale du Comité national d'éthique (1985-1992), conseiller technique au cabinet d'Élisabeth Guigou, ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre des affaires étrangères, chargée des affaires européennes (1990-1993) ; secrétaire général adjoint (1994-1995) puis secrétaire général (1995-2001) du Conseil d'État. De 2001 à 2010, Martine de Boisdeffre a exercé les fonctions de directrice des Archives de France. En juillet 2010, elle est nommée présidente de la cour administrative d'appel de Versailles. Elle est, depuis le 14 mars 2017, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État.

## ■ Monique Canto-Sperber

Directrice de recherche au CNRS (République des savoirs, ENS/Collège de France), Monique Canto-Sperber est philosophe de formation et a publié de nombreux ouvrages, traduits en plusieurs langues, dans le domaine de la philosophie ancienne, ainsi que de la philosophie morale et politique (parmi eux, *Éthiques grecques*, *Le Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, *L'inquiétude morale et la vie humaine*, *Les règles de la liberté*, *Le Libéralisme et la gauche*, *Le Bien, la guerre et la terreur*, *L'Oligarchie de l'excellence et en 2019 La Fin des libertés*). Elle a dirigé l'École normale supérieure de 2005 à 2012 et fondé et présidé l'Initiative d'excellence Paris Sciences et Lettres pendant ses trois premières années d'existence. Elle est membre du Comité consultatif national d'éthique, du Concours mondial d'innovation, du Comité stratégique de Weitzmann-France et de la Commission Renaissance (MEDEF). Elle est présidente exécutive de la Fondation Evens à Anvers.

## ■ Bernard Cazeneuve

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, Bernard Cazeneuve est avocat. Il a été membre de plusieurs cabinets ministériels entre 1991 et 1993. Il exerce plusieurs mandats d'élus dans la Manche de 1994 à 2012, dont celui de maire d'Octeville, puis de Cherbourg-Octeville après la fusion des deux communes en 2000. Bernard Cazeneuve est juge titulaire de la Haute-Cour de Justice et de la Cour de justice de la République entre 1997 et 2002. Dans le cadre de l'élection présidentielle de 2012, il est désigné comme l'un des quatre porte-parole de François Hollande. Il est successivement nommé, le 16 mai 2012, ministre délégué aux affaires européennes et le 19 mars 2013, ministre délégué au budget. Le 2 avril 2014, à l'occasion d'un remaniement ministériel, il devient ministre de l'Intérieur, fonction qu'il occupe jusqu'en décembre 2016. Bernard Cazeneuve est alors nommé Premier ministre par François Hollande, jusqu'à la démission de son gouvernement le 10 mai 2017 après l'élection présidentielle. Il rejoint ensuite le cabinet August Debouzy en qualité d'avocat associé. En sus de son activité d'avocat, il préside le conseil d'administration de Sciences Po Bordeaux et assure un cours sur "La France face aux défis de la lutte antiterroriste" à l'Institut d'études politiques Paris.

## ■ François Molins

Titulaire d'une maîtrise en droit et ancien élève de l'École nationale de la magistrature (promotion 1977), François Molins commence sa carrière comme substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Carcassonne en 1979. Il a été successivement procureur de la République près le tribunal de grande instance de Montbrison (1986-1988), et procureur de la République près le tribunal de grande instance de Villefranche-sur-Saône (1988-1991). Il est nommé substitut général près la cour d'appel de Bastia (1991-1993), puis il rejoint la Cour d'appel de Lyon en qualité de substitut général, puis de secrétaire général du parquet général (1993-1996). En septembre 1996, il est nommé Premier procureur adjoint près le tribunal de grande instance de Lyon, aux fins d'assurer le suivi de l'action publique et l'animation de la lutte contre le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée. François Molins devient procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Angers (2000-2001), avant d'être nommé directeur adjoint des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice. En 2004, il rejoint le tribunal de grande instance de Bobigny en qualité de procureur de la République. En juin 2009, il est nommé directeur de cabinet du ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, puis en novembre 2010, directeur de cabinet du ministre de la justice, garde des Sceaux. Il exerce ensuite les fonctions de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris (2011-2018). Depuis novembre 2018, il est procureur général près la Cour de cassation.

## Calendrier du cycle (2020-2021)

- Les états d'urgence : pour quoi faire ?  
*Mercredi 14 octobre 2020*

### Prochaines conférences :

- 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*
- Les états d'urgence : comment en sort-on ?  
*Mercredi 16 juin 2021*