

La mise en œuvre de l'état d'urgence

À la suite des violences urbaines qu'ont connues les banlieues, le gouvernement a recouru à l'état d'urgence, un régime d'exception institué par la loi du 3 avril 1955. Instauré le 8 novembre 2005, l'état d'urgence a pris fin le 3 janvier 2006.

Initialement prévu pour répondre à la situation que traversait la France durant la guerre d'Algérie, l'état d'urgence a également été déclaré en 1985, lors des troubles en Nouvelle-Calédonie et en novembre 2005. S'il n'est pas le seul régime d'exception, il est sans doute celui qui remet le moins gravement en cause la légalité ordinaire.

L'état d'urgence, un régime d'exception parmi d'autres

A. Le régime constitutionnel : l'article 16

L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu » le président de la République peut prendre « les mesures exigées par ces circonstances ». Il dispose donc de pouvoirs quasiment illimités. Toutefois, les mesures prises « doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels [...] les moyens d'accomplir leurs missions », et ce, « dans les meilleurs délais ».

Les contrôles prévus par la Constitution sont relativement peu efficaces. Il s'agit d'abord du Parlement qui se réunit de plein droit pendant toute la durée d'utilisation de l'article 16. Mais le texte ne dit pas ce qu'il peut effectivement faire. Concernant le Conseil constitutionnel, il est obligatoirement consulté par le président sur toutes les décisions. C'est finalement le Conseil d'Etat qui exerce le contrôle le plus efficace. Dans l'arrêt « Rubin de Servens » du 2 mars 1962, il a précisé que si la décision de recourir à l'article 16 échappait à son contrôle, car il s'agissait d'un « acte de gouvernement », les décisions de mise en œuvre de l'article 16, qui en période normale relèvent de l'exécutif, sont de sa compétence et peuvent donc éventuellement être annulées.

B. Le régime législatif : l'état de siège

Prévu par l'article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958, l'état de siège ne peut être décidé que par décret en Conseil des ministres et pour une durée maxi-

male de douze jours. Passé ce délai, sa prolongation doit être décidée par le Parlement.

Institué pour faire face à « un péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée », l'état de siège débouche sur un transfert des pouvoirs de police à l'autorité militaire. Cette substitution de l'autorité militaire à l'autorité civile ne vaut que pour la police générale, et non pour les polices spéciales. Elle n'est pas automatique et ne se produit que dans la mesure où les responsables militaires l'estiment nécessaire; en outre, ceux-ci peuvent autoriser, par voie de délégation, les autorités civiles à agir.

Cette substitution de l'autorité militaire à l'autorité civile se traduit également par des restrictions aux libertés publiques allant au-delà de ce qu'autorise le droit commun. Il en est ainsi du droit de perquisition de jour et de nuit, du droit d'éloigner les repris de justice et les personnes non domiciliées dans le ressort du territoire mis en état de siège, du droit de réquisition des armes et munitions, et du droit d'interdire les réunions de nature à entraîner des risques de désordre.

C. Le régime jurisprudentiel : la théorie des circonstances exceptionnelles

Dans certaines hypothèses exceptionnelles, comme une grève ou la guerre, l'administration est tout de même obligée d'agir. Dans ces circonstances, le juge tolère qu'elle se dispense du respect de certaines règles. Il s'agit d'un assouplissement de la légalité qui ne la fait pas disparaître pour autant. Trois arrêts importants ont consacré cette théorie: CE, 28 juin 1918, « Heyriès »; CE, 28 février 1919, « Dames Dol et Laurent », et enfin TC, 27 mars 1952, « Dame de la Murette ».

L'état d'urgence, un régime d'exception pas comme les autres

A. La procédure

Pour faire face à un « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou « d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique », l'état d'urgence peut être proclamé, comme le prévoit la loi du 3 avril 1955.

Le Conseil des ministres décrète l'état d'urgence pour une durée maximale de douze jours. Le 8 novembre 2005 un tel décret a été pris et signé par le président de la République (décret n°2005-1386).

Néanmoins, l'état d'urgence peut être prolongé. À cette fin, une loi doit être adoptée. La loi du 18 novem-

L'ÉTAT D'URGENCE DEPUIS 1955

- **Algérie,**
3 avril 1955-1^{er} décembre 1955.
- **Métropole,**
17 mai 1958-1^{er} juin 1958.
- **Métropole,**
23 avril 1961-24 octobre 1962.
- **Nouvelle-Calédonie,**
12 janvier 1985-30 juin 1985.
La période durant laquelle l'état d'urgence s'est appliqué en Nouvelle-Calédonie est en fait discontinu, un délai supérieur à douze jours s'étant écoulé entre l'arrêt du haut commissaire le proclamant (du 12 janvier 1985) et la loi destinée à le proroger (promulguée le 25 janvier 1985).

CETTE FICHE A ÉTÉ RÉDIGÉE PAR

Raymond FERRETTI,
maître de conférence à l'université de Metz et à Sciences Po Paris

bre 2005 (loi n° 2005-1425) a procédé à cette prolongation pour une période de trois mois à compter du 21 novembre 2005. Elle précise qu'il pourra y être mis fin par décret en Conseil des ministres, avant l'expiration de ce délai. Ce qui a été fait le 3 janvier dernier.

B. Le contenu

La mise en œuvre de l'état d'urgence se traduit de deux manières. En premier lieu, sur l'ensemble du territoire métropolitain, les préfets peuvent prendre les mesures prévues à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, dès lors qu'elles sont adaptées aux nécessités du maintien de l'ordre public. Ainsi, peuvent-ils interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté et instituer des zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est réglementé.

En second lieu, dans les zones délimitées par décret du Premier ministre (décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005), des mesures complémentaires peuvent être prises par les préfets, si la situation l'exige. Il peut s'agir d'assignation à résidence, de remise d'armes décidée par le ministre de l'Intérieur, ou encore de fermeture provisoire des salles de spectacles, de débits de boissons et de lieux de réunion, ainsi que l'interdiction de réunions.

De plus, le ministre de l'Intérieur ou les préfets peuvent ordonner des perquisitions.

C. Le contentieux

Le décret portant application de la loi du 3 avril 1955 a fait l'objet de plusieurs recours devant le juge des référés du Conseil d'Etat qui ont été rejetés.

Le premier a été rejeté en raison du défaut d'intérêt à agir de son auteur (1). Le second, parce que le caractère prétendument disproportionné des mesures autorisées par le décret ne serait pas établi (2). Enfin, le troisième visait la prorogation de l'état d'urgence. Le Haut Conseil a estimé que le chef de l'Etat ne pouvait être regardé comme ayant pris une décision entachée d'une illégalité manifeste en s'abstenant de mettre fin à l'état d'urgence (3).

La loi prorogeant l'état d'urgence n'a pas été déférée au Conseil Constitutionnel. Toutefois, en 1985, dans des circonstances semblables, il avait précisé que « si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, [...], les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public » (décision n° 85-187, DC du 25 janvier 1985).

POUR EN SAVOIR PLUS

Retrouvez dans « l'espace concours » du site « La Gazette », un dossier spécial consacré à l'état d'urgence et comprenant, notamment :

- **La loi n° 55-385 du 3 avril 1955**, instituant un état d'urgence et en déclarant son application en Algérie.
- **Le décret n° 2005-1386 du 8 novembre 2005** portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.
- **Le décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005** relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.
- **La circulaire du 9 novembre 2005** relative à la mise en œuvre de l'état d'urgence.
- **La loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005** prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.
- **Le rapport n° 2675** fait par Philippe Houillon au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.