Réunion de Poitiers

Terrorisme- Etat d'urgence et démocratie

Intervenant : Dominique Breillat
Professeur émérite de Droit de l'Université de Poitiers

Dominique Breillat a dans son exposé présenté les problèmes liés à la constitutionalisation de l'état d'urgence et les conséquences que cette décision peut avoir sur les libertés démocratiques. Il a également souligné que sur le plan juridique la constitutionalisation de l'état d'urgence était non seulement inutile mais dangereuse car il est à craindre que la notion d'Etat de droit ne se délite. Une fois constitutionnalisé, il faudra tout un processus similaire pour revenir en arrière et par ailleurs on ignore qui seront nos dirigeants demain.

Certes, tous les États connaissent des législations d'exception à telle enseigne que les conventions internationales prévoient qu'il puisse y avoir des situations d'exception qui nécessitent, dans un cadre défini, de mettre entre parenthèses les droits de l'homme.

En matière des régimes d'exception nous sommes en présence d'un véritable mille feuilles institutionnel, mille feuilles qui a commencé à se mettre en place au 19e siècle. C'est en réponse à des événements précis qu'on a voulu réagir, par l'adoption de lois, réponses qui se sont empilées et sont restées dans notre arsenal juridictionnel.

C'est ainsi qu'à la suite des journées de juin 48, la loi du 9 août 1849 institue l'état de siège. Les pouvoirs de police sont alors transférés de l'autorité civile à l'autorité militaire. Suite à la Commune, l'état de siège est codifié sous sa forme actuelle par la loi d'avril 1878 qui transforme l'état de siège militaire en état de siège juridictionnel. Cette disposition sera par la suite encadrée par l'article 36 de la Constitution de 1958.

En 1914 (consacré par l'arrêt Heyriès de 1918*)* le conseil d'état introduit la notion de circonstances exceptionnelles : le pouvoir exécutif peut s'affranchir du respect intégral et pointilleux de la loi afin de préserver les services publics et les intérêts de la Nation, affranchissement malgré tout encadré et contrôlé par le juge.

L'article 16 de la Constitution de 1958 donne tous les pouvoirs au chef de l'Etat en cas de menace grave sur les institutions et si le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est menacé. Michel Debré justifie cette disposition devant le Conseil Constitutionnel en arguant que, avec un tel article, la défaite de 1940 aurait pu être évitée. L'application de l'article 16 n'est soumis à aucun contrôle (Le 1er ministre, les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil constitutionnel ne donnent qu'un avis consultatif). Il sera appliqué par de Gaulle durant la guerre d'Algérie lors du putsch de généraux à Alger du 23 avril au 30 septembre 1961. Historiquement voté le 5 avril 1955 pour faire face aux événements liés à la guerre d'Algérie, l'état d'urgence est une forme d'état d'exception permettant aux autorités administratives de prendre des mesures restreignant les libertés comme l'interdiction de la circulation, les assignations à résidences, la fermeture de certains lieux, l'interdiction de manifester et les perquisitions de jour et de nuit. Ainsi, il dessaisit la justice de certaines de ses prérogatives. Contrairement à l'état de siège, il n'implique pas les forces armées.

Lorsque suite aux attentats du 13 novembre 2015, l'état d'urgence est déclaré le 14 par le Président

de la République, (pour la huitième fois depuis 1955) il n'y a pas de critique forte dans la classe politique.
Le 16 novembre, François Hollande réunit le Congrès « pour marquer l'unité nationale »dans «ce contexte nouveau de guerre » - Depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, le Congrès peut être ainsi réuni pour entendre une déclaration du chef de l'Etat - Celui ci annonce la prolongation de l'état d'urgence pour 3 mois (au delà de 12 jours la prorogation doit se faire par le parlement), la possible constitutionalisation de l'état d'urgence et reprend une proposition de la commission Balladur : la déchéance de nationalité.

Or, la loi sur l'état d'urgence existe depuis 1955, et en 1985 à l'occasion d'une QPC (question prioritaire de constitutionnalité) le conseil constitutionnel avait déclaré son recours conforme à la constitution. De même pour les QPC introduites par les militants écologistes assignés à résidence en novembre 2015. Inutile donc de constitutionnaliser.

Il en est de même pour la déchéance de nationalité prévue pour certains crimes par notre code civil. Par ailleurs, l'article 34 de notre constitution énumère les domaines, dont la nationalité, sur lesquels la loi peut intervenir.

.
Nul n'était besoin, si ce n'est pour la force du symbole, de recourir à la procédure lourde de la constitutionalisation. A moins que ce ne soit incompétence du 1er ministre, hypothèse largement envisagée par Dominique Breillat.

L'abandon pur et simple de cette réforme de la constitution après quatre mois de débats inutiles donc pourrait confirmer cette hypothèse.