



La référence du droit en ligne



Les régimes textuels d'exception

(fiche thématique)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I - L'article 16 de la constitution de 1958	4
II - L'état de siège	5
III - L'état d'urgence.....	6

Introduction

Lorsque la France est confrontée à de graves crises, l'Etat a la possibilité d'instaurer des régimes d'exception. Ces régimes permettent aux autorités publiques d'obtenir davantage de pouvoirs qu'en temps normal afin de résoudre les difficultés rencontrées par le pays. Les gouvernants n'obtiennent pour autant pas un blanc-seing pour agir à leur guise. La mise en œuvre de ces régimes et les pouvoirs qu'ils confèrent sont encadrés juridiquement.

Le juge a accepté que certaines circonstances justifient que l'administration outre passe ses limites. Il le valide a posteriori dans le cadre de sa théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles. Néanmoins, les autres pouvoirs publics ont élaboré des régimes textuels d'exception en prévoyance de crises. Il en existe trois principaux qui chacun répondent à des situations et ouvrent des champs d'intervention spécifiques. Il y a l'article 16 de la constitution (I), l'état de siège (II) et l'état d'urgence (III) (état ne prend pas de majuscule car il s'agit de la situation dans laquelle se trouve le pays et non sa personne morale). Eu égard à la spécificité de chacun, il convient de ne pas les confondre et de les étudier séparément.

I - L'article 16 de la constitution de 1958

Ce régime d'exception n'a pas besoin d'autre nom que le numéro d'article qui l'énonce pour être désigné. Il s'agit de conférer les pleins pouvoirs au Président de la République, et à lui seul. C'est le Général De Gaulle qui a voulu l'inscrire dans la constitution pour que le chef de l'Etat puisse, en cas de crise grave, prendre tous les pouvoirs qui lui étaient nécessaires pour résoudre la situation. Sa nécessité lui serait apparue après la défaite française de 1940 lorsque le Président de la République d'alors, Albert Lebrun, lui aurait fait part de son impuissance juridique à intervenir. Le Général De Gaulle, devenu Président de la République, trouva justification à appliquer cet article en 1961. Il l'appliqua du 23 avril au 29 septembre 1961 pour contrer un putsch de généraux en Algérie. Son application fut contestée. Le putsch avorté ne dura que quelques jours alors que l'application de l'article 16 plusieurs mois (par précaution). Cette contestation resta d'ordre politique car sur le plan juridique, rien n'empêchait le Président de la République de maintenir son application.

En effet, les conditions de déclenchement de l'article 16 étaient minimes. Il fallait que « *les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux [soient] menacés (sic) d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels [soit] interrompu* ». Alors le Président de la République devait consulter (sans obligation de suivre leurs avis) le Premier Ministre, les présidents des assemblées et le Conseil constitutionnel. Les seuls freins à ses pouvoirs étaient la possibilité pour le Parlement de se réunir de plein droit et l'impossibilité de dissoudre l'Assemblée nationale.

Des justiciables ont tenté de contester devant les juges les pouvoirs qu'avait pu exercer le Général De Gaulle dans le cadre de l'article 16. En particulier, Rubin de Servens saisit le Conseil d'Etat à cette fin. La Haute Juridiction jugea que les actes pris par le Président de la République dans le domaine réglementaire sont contrôlables par le juge administratif (CE, Ass., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*). En revanche, la décision d'enclencher l'article 16 est un acte de gouvernement, et donc incontrôlable par elle. De plus, les actes pris par le Président de la République dans le domaine de la loi ne peuvent être contrôlés ni par le juge administratif ni par le Conseil constitutionnel. Une fois la situation normale revenue, il revient alors au pouvoir législatif de modifier -s'il le souhaite- les dispositions prises par le Président de la République.

La dénonciation des potentialités liberticides de cet article ne s'est pas tue avec la mort du Général de Gaulle. François Mitterrand avait été très critique à son encontre mais ne parvint pas à le réviser durant ses deux mandats. C'est finalement, Nicolas Sarkozy qui le fit lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'article 16, dans sa nouvelle rédaction, ne prévoit pas de limiter les pouvoirs du Président qui l'enclenche mais plutôt d'accroître les contrôles de son utilisation. Dorénavant, après trente jours d'exercice de cet article, le Conseil constitutionnel peut être saisi par les présidents des assemblées, soixante députés ou soixante sénateurs afin de contrôler le respect des dispositions de l'article 16. Après soixante jours d'application, le Conseil des Sages se réunit de plein droit pour effectuer ce contrôle. Au-delà de cette durée, il peut se réunir à tout moment pour contrôler à nouveau le respect des dispositions. Il ne peut mettre fin à son application mais rend seulement un avis public. Le pouvoir constituant considère que cet avis, au cas où il serait négatif, pourra retourner l'opinion publique contre le Président et donc lui faire renoncer aux pleins-pouvoirs. Il ne s'agit pas d'empêcher le Président de la République d'user de ces pouvoirs mais d'éclairer sa décision de les prolonger.

II - L'état de siège

A partir de la Révolution française et tout au long du XIXe siècle, la France connut de nombreux mouvements populaires, voire révolutionnaires, et des guerres. Pour y faire face, les pouvoirs publics ont créé l'état de siège en 1849. Il s'agit d'un régime s'appliquant en cas d'insurrection armée ou de guerre. La constitution de la Ve République le reprit en son marbre à l'article 36. Ce court article prévoit que l'état de siège est décrété en Conseil des ministres et qu'il doit être autorisé par le parlement au-delà de douze jours. Le Code de la Défense de 2004 précise certaines dispositions.

L'état de siège transfère à l'armée certains pouvoirs de police normalement dévolus aux autorités civiles. Il étend les pouvoirs de police des autorités militaires sur quatre points particuliers : perquisition du domicile de jour comme de nuit, éloignement des non-résidents de certaines zones, remise des armes et munitions, et interdiction de publications et de réunions pouvant provoquer des désordres. Les tribunaux militaires deviennent compétents pour les crimes et délits commis contre la sûreté de l'Etat.

L'état de siège a été déclaré à plusieurs reprises en France. Il l'a été pour la guerre contre la Prusse en 1870, au moment de la Commune ou encore durant les deux guerres mondiales.

Le Conseil d'Etat – compétent en ces circonstances –, lorsqu'il contrôle les mesures prises dans le cadre de l'état de siège, effectue un contrôle de proportionnalité pour établir si les atteintes portées à certaines libertés sont justifiées par les circonstances (CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*).

III - L'état d'urgence

L'état d'urgence fut créé pendant et pour les « événements d'Algérie » par une loi du 3 avril 1955. Appliquer l'état de siège en cette période eut été reconnaître que la France était en situation de guerre civile. Contrairement à l'état de siège, ce ne sont pas les autorités militaires dont les pouvoirs de police sont étendus mais les autorités civiles. Les autorités compétentes restent les mêmes mais leurs pouvoirs sont étendus. Elles peuvent alors restreindre la liberté de circulation, ordonner la remise des armes, contrôler la presse et l'audiovisuel (supprimé en 2015), fermer certains lieux de réunion, faire des réquisitions, perquisitionner le domicile de jour comme de nuit ou prononcer des assignations à résidence. Un décret en Conseil des ministres peut déclencher l'état d'urgence en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou de calamité publique. Il peut être déclaré sur certaines zones spécifiques du territoire national. D'autres décrets peuvent préciser l'extension de certains pouvoirs. Au-delà de douze jours, le législateur doit approuver ou non sa prolongation. Dans ces circonstances, le juge administratif devient compétent pour connaître de ces actes, à la place du juge judiciaire, traditionnellement reconnu comme étant le juge des libertés. Sur ce dernier point, il faut toutefois relever que les juridictions administratives ont vu récemment leur rôle de protecteur des libertés renforcé, notamment par des procédures de référé.

L'état d'urgence a été appliqué à plusieurs reprises depuis sa conception : pendant la Guerre d'Algérie bien sûr mais aussi lors des événements survenus en Nouvelle-Calédonie en 1984 et lors des émeutes en banlieues entre le 8 novembre 2005 et le 3 janvier 2006. Pour ce dernier cas, le Conseil d'Etat a été saisi à plusieurs reprises en référé-suspension (pour quelques exemples : CE, ord., 9 décembre 2005, *Allouache* et CE, ord., 21 novembre 2005, *Boisvert*). Initialement, le juge administratif exerçait un contrôle limité des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Ainsi, s'agissant des assignations à résidence, il se bornait à un contrôle restreint (CE, 25 juillet 1985, *Dame Dagostini*). Puis, il a finalement fait évoluer sa jurisprudence pour exercer sur ces dernières mesures un entier contrôle (CE, sect., 11 décembre 2015, *Domenjoud* et CE, 25 avril 2017, *Bolamba-Digbo*).

A la suite des attentats terroristes qui ont frappé Paris en novembre 2015, l'état d'urgence a de nouveau été appliqué de manière relativement longue : du 14 novembre 2015 au 31 octobre 2017. Pendant cette période, le législateur a prolongé régulièrement l'état d'urgence et a renforcé les pouvoirs conférés aux autorités civiles (lois du 20 novembre 2015, du 21 juillet 2016 et du 19 décembre 2016). Pendant cette période, des questions prioritaires de constitutionnalité ont été formulées. Le Conseil constitutionnel a validé certaines dispositions de l'état d'urgence (CC, QPC, 22 décembre 2015, *Domenjoud* et CC, QPC, 19 février 2016, *Ligue des Droits de l'Homme*). Malgré la fin de l'état d'urgence et pour ne pas baisser la garde face à la menace terroriste, le législateur a inséré dans le droit commun certains pouvoirs des autorités civiles initialement réservés aux régimes d'exception (loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme).