

L'état d'urgence : un régime semi-séculaire d'application exceptionnelle en France de 1955 à 2005

par Jérôme MILLET
Chef d'escadron de la Gendarmerie nationale¹, docteur en droit

« Le dispositif administratif et juridique actuellement en vigueur n'est pas adapté aux conditions dans lesquelles se développent depuis novembre 1954 les actions criminelles des bandes de hors-la-loi, jusqu'ici peu nombreuses, qui sévissent dans certaines régions difficiles de l'Algérie, et ne permet pas pratiquement au gouvernement d'assurer la sécurité de la masse des populations contre les exactions des rebelles. [...] Aussi il est apparu nécessaire de créer un dispositif juridique qui, tout en laissant aux autorités civiles l'exercice des pouvoirs traditionnels, renforce et concentre ceux-ci de façon à les rendre plus adaptés à des événements ayant un caractère de calamité publique, susceptibles de mettre en danger l'ordre public ou de porter atteinte à la souveraineté nationale. Ce dispositif porte le nom d'état d'urgence »².

Sur ce communiqué du ministre de l'Intérieur, Maurice Bourgès-Maunoury, en date du 19 mars 1955, il est possible de faire trois remarques :

– concomitante à l'aggravation des événements en Algérie, cette initiative gouvernementale procède, d'abord, du souci d'instituer un régime juridique qui, tout en autorisant des effets proches de l'état de siège, s'en distingue en tant que l'état de siège « ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée »³ ; or, « l'Algérie c'est la France. Les départements de l'Algérie sont des départements de la République française »

1. À la date de publication de la présente contribution, Jérôme Millet est détaché comme sous-préfet pour être directeur du cabinet du préfet du Cher.

2. Cité in *Le Monde*, « Lois d'exception : quand la gauche frondait », 5 déc. 2015.

3. C. déf., art. L. 2121-1.

dit, quelques mois plus tôt, le ministre de l'intérieur François Mitterrand, à la tribune de l'Assemblée nationale le 12 novembre 1954, en ajoutant : « tout sera réuni pour que la force de la Nation l'emporte en toute circonstance »⁴. Du reste, l'exposé des motifs du projet de loi instituant l'état d'urgence affirme clairement que « l'Algérie, partie intégrante du territoire national, ne peut se voir dotée d'un régime d'exception » ;

– cette initiative gouvernementale procède, ensuite, du souci d'instituer un régime juridique qui n'emporte pas, par principe, le dessaisissement de la compétence des autorités civiles. Dès la première journée de discussion du projet de loi visant à créer un état d'exception nommé état d'urgence, le député Francis Vals, déclare : « l'état d'urgence est un état de siège fictif aggravé. C'est une mesure politique qui étend à des territoires entiers les conséquences de l'état de siège véritable »⁵. Dans ses *Mémoires*, l'ancien président du Conseil des ministres, Edgar Faure, estime qu'il n'y a pas de réelles différences entre l'état d'urgence et l'état de siège, « la simple vérité étant que le terme état de siège évoque irrésistiblement la guerre et que toute allusion à la guerre devait être soigneusement évitée à propos des affaires d'Algérie »⁶ :

– enfin, il faut noter l'extraordinaire rapidité avec laquelle ce texte est adopté ; « après délibération du conseil des ministres, deux projets de loi furent déposés le 22 mars sur le bureau de l'Assemblée nationale : l'un concernait l'état d'urgence (...) ; l'autre concernait la déclaration de l'état d'urgence en Algérie (...). La commission [*Intérieur*] avait décidé de fondre les deux projets gouvernementaux en un seul texte »⁷. En trois séances tenues les 30 et 31 mars, l'Assemblée nationale adopte le projet de loi tandis que le Conseil de la République délibère à son sujet, le 1^{er} avril. La loi est finalement adoptée par 379 voix contre 219 et, en même temps qu'elle crée un nouveau régime juridique d'application exceptionnelle, la loi l'applique à un cas d'espèce, celui de l'Algérie. Son titre l'indique clairement : loi du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie⁸. Il peut être déclaré dans deux hypothèses, 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.

4. Le professeur Roland Drago noter que l'aggravation de la situation en Algérie « avait conduit le gouvernement de Pierre Mendès-France à étudier, avant sa chute (5 fév. 1955) un projet de cet ordre », in « L'état d'urgence (loi des 3 avril 1955 et 7 août 1955) et les libertés publiques », *RDP* 1955, p. 671.

5. *JO*, Déb. AN, 30 mars 1955, p. 2138.

6. Edgar Faure, *Mémoires*, t. II, p. 197, cité par le député Philippe Houillon, rapport n° 2675 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avr. 1955, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 nov. 2005, p. 15.

7. Roland Drago, *op. cit.*, p. 672.

8. Loi n° 55-385 du 3 avr. 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie (*JO*, 7 avr. 1955, p. 3479).

L'état d'urgence est au nombre de ces régimes d'application exceptionnelle⁹ qui a évolué (I), est éprouvé (II) et contrôlé (III).

I. Un régime qui a évolué

Il est remarquable que du titre de la loi de 1955 jusqu'à ses 16 articles initiaux, seule une disposition n'a pas été modifiée par le législateur, celle relative aux pouvoirs que les préfets tiennent de l'état d'urgence. De 1955 à 2005, les modifications les plus importantes de la loi du 3 avril 1955 ont été apportées par deux textes.

A. Les évolutions portées par la loi du 7 août 1955

Trois mois après l'adoption de la loi du 3 avril, une loi du 7 août 1955 relative à la prorogation de l'état d'urgence en Algérie¹⁰ vient modifier le dispositif d'exception :

– de manière conjoncturelle, « le gouvernement s'étant rendu compte que l'expiration de l'état d'urgence se produirait en période de vacance parlementaire »¹¹, la loi prolonge l'état d'urgence en Algérie de « six mois à compter de l'expiration » des six premiers mois d'application (art. 1^{er}, al. 1) tout en prévoyant la possibilité d'une cessation anticipée, « si la situation le permet » (art. 1^{er}, al. 2) ;

– de manière structurelle, l'article 12 de la loi de 1955 est modifié pour permettre de dessaisir les juridictions civiles au profit des juridictions militaires en cas de crimes énumérés par un décret : cette attribution de compétence a été retenue « pour pallier les inconvénients résultant de l'absentéisme des jurés musulmans, empêchant de constituer légalement les cours d'assises »¹² ;

– l'article 6 de la loi de 1955 est modifié pour prévoir que l'assignation à résidence doive « permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération » (art. 3) ;

– enfin, les élections partielles sont suspendues dans les zones où l'état d'urgence est appliqué (art. 4) : les amendements rejetés important parfois plus que ceux qui sont adoptés, car ils révèlent les choix de la majorité au pouvoir, il faut signaler le rejet de l'amendement porté par les députés Gautier et

9. Intitulé du Livre I^{er} de la Partie 2 du code de la défense : *Régimes juridique de défense*.

10. Loi n° 55-1080 du 7 août 1955 relative à la prorogation de l'état d'urgence en Algérie, (JO, 14 août 1955, p. 8170).

11. Roland Drago, *op. cit.*, p. 678.

12. *Ibid.*, p. 690.

Ballanger prévoyant que l'état d'urgence cesse de plein droit pendant les périodes électorales¹³.

B. Les évolutions portées par l'ordonnance du 15 avril 1960

Par habilitation législative¹⁴, le gouvernement va profondément modifier le dispositif de 1955 initial par une ordonnance du 15 avril 1960¹⁵.

Au cours de la dernière semaine de janvier 1960, des Français d'Algérie manifestent leur mécontentement pour protester contre l'autodétermination envisagée par le général de Gaulle. Or, une partie de l'armée soutient la population française d'Algérie, le loyalisme de certains militaires donne des signes de faiblesse : le chef de l'État le perçoit. Il faut donc qu'en cas de nouveau soulèvement contre le pouvoir, les autorités civiles puissent elles-mêmes disposer facilement et rapidement de moyens exceptionnels.

S'inspirant largement du dispositif applicable en matière d'état de siège¹⁶, l'ordonnance de 1960 opère un changement du titulaire de la prérogative de déclarer l'état d'urgence en la transférant au pouvoir exécutif : le Parlement n'est donc plus compétent que pour la prorogation de l'état d'urgence, et non plus pour sa déclaration ; mais, le décret instituant l'état d'urgence est le plus solennel car il est pris en Conseil des ministres et les décrets qui lui succèdent sont, en revanche, des décrets simples.

En outre, et c'est la seconde grande innovation de l'ordonnance, une nette séparation est faite entre la déclaration et la prorogation de l'état d'urgence, laquelle continue de relever du législateur : « la loi autorisant la prolongation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive » (art. 3). L'ordonnance du 15 avril 1960 simplifie encore le mécanisme d'abrogation ou de caducité de la loi ayant déclaré l'état d'urgence, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de démission du Gouvernement¹⁷ : « La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de

13. *JO*, AN 31 mars 1955, p. 2174.

14. Loi n° 60-101 du 4 févr. 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'État, à la pacification et à l'administration de l'Algérie (*JO*, 5 févr. 1960, p. 1178).

15. Ordonnance n° 60-372 du 15 avr. 1960 modifiant certaines dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avr. 1955 instituant un état d'urgence (*JO*, 17 avr. 1960, p. 3584).

16. Art. 36 de la Constitution du 4 oct. 1958 : « L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement ».

17. La loi n° 58-487 du 17 mai 1958 déclarant l'état d'urgence sur le territoire métropolitain avait déjà dérogé à l'article 3 de la loi du 3 avr. 1955, en prévoyant que les pouvoirs résultant de cet état de crise « seraient caducs en cas de changement de gouvernement ».

l'Assemblée nationale ». Alors qu'il y avait auparavant une disposition pour chaque cas (dissolution et changement de Gouvernement), une disposition unique prévoit, désormais, les deux hypothèses.

Enfin, il faut attendre la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit¹⁸ pour que toute référence à l'Algérie, dans le titre et six articles de la loi de 1955, soit expressément modifiée.

II. Un régime éprouvé

Les gouvernements confrontés à la crise algérienne firent application de l'état d'urgence à trois reprises, deux fois sous la IV^e République et une fois sous la V^e République, avant de le déclarer en 1985 et 2005.

A. La crise algérienne

Aussitôt créé, aussitôt appliqué : « l'état d'urgence est déclaré sur le territoire de l'Algérie et pour une durée de six mois »¹⁹, un décret fixe « les zones dans lesquelles cet état d'urgence re[çoit] application »²⁰, en l'occurrence dans les circonscriptions de Tizi-Ouzou, de Batna et de Tebessa, dans un premier temps²¹, puis, dans le département de Constantine²², enfin, sur l'ensemble du territoire de l'Algérie²³, en août 1955.

Selon la distinction doctrinale proposée par le professeur Roland Drago, le pouvoir installe un « état d'urgence aggravé »²⁴ car, outre l'application des articles relatifs aux juridictions militaires (art. 12), aux interdictions de séjour (art. 5), à la remise d'armes (art. 9) et aux réquisitions, tirées de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre (art. 10), l'état d'urgence déclaré en 1955 emporte application de l'article 11 de la loi de 1955, lequel confère au ministre de l'Intérieur et au gouverneur général pour l'Algérie le pouvoir

18. Art. 176 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

19. Art. 15 al. 1 de la loi du 3 avr. 1955 préc.

20. *Ibid.*, al. 2.

21. Décret n° 55-386 du 6 avr. 1955 relatif à l'application de l'état d'urgence en Algérie (*JO*, 7 avr. 1955, p. 3481).

22. Ainsi que les communes de Marnia, de Sebdou, de Biskra et de El-Oued selon le décret n° 55-544 du 19 mai 1955 relatif à l'application de l'état d'urgence en Algérie (*JO*, 20 mai 1955, p. 5005).

23. Décret n° 55-1147 du 28 août 1955 relatif à l'application de l'état d'urgence (*JO*, 30 août 1955, p. 8640).

24. Roland Drago, *op. cit.*, p. 680.



d'ordonner des perquisitions domiciliaires, de jour comme de nuit, et de prendre toute mesure pour assurer le contrôle de la presse.

L'état d'urgence devait donc s'achever le 4 avril 1956, en conséquence de la prorogation de six mois portée par l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1955. Mais, la dissolution décidée à la demande d'Edgar Faure, le 1^{er} décembre 1955²⁵, fait cesser, de manière anticipée, l'état d'urgence en Algérie. Toutefois, une loi du 16 mars 1956 dite « des pleins pouvoirs spéciaux »²⁶ permet au Gouvernement de disposer « en Algérie des pouvoirs les plus étendus pour prendre toute mesure exceptionnelle commandée par les circonstances en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire » (art. 5, al. 1). Cette loi est, d'ailleurs, reconduite par les gouvernements successifs jusqu'à la fin de la IV^e République²⁷ et c'est sur ce fondement que des juridictions militaires seront établies²⁸ et que des « perquisitions pourront être faites de jour et de nuit dans le domicile des citoyens »²⁹.

C'est en 1958 que l'état d'urgence est déclaré pour la deuxième fois. Quand le 13 mai, un Comité de salut public civil et militaire est formé sous la présidence du général Massu, le 15 mai, le général de Gaulle, sortant de cinq années de silence, se dit « prêt à assumer les pouvoirs de la République »³⁰ ; comme l'écrit le général de Gaulle dans ses *Mémoires d'espoir* : « À peine cette déclaration lancée, chacun comprend que les faits vont s'accomplir (...). Personne ne doute, en

25. Décret du 1^{er} déc. 1955 portant dissolution de l'AN (*JO*, 2 déc. 1955, p. 11675).

26. Loi n° 56-258 du 16 mars 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative, et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire (*JO*, 17 mars 1956, p. 2591).

27. Loi n° 58-496 du 22 mai 1958 portant reconduction de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire, complétée, modifiée et reconduite par les lois n° 57-832 du 26 juil. 1957, n° 57-1203 du 15 nov. 1957 (*JO*, 23 mai 1958, p. 4846) ou loi n° 58-521 du 3 juin 1958 portant reconduction de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire, complétée, modifiée et reconduite par les lois n° 57-832 du 26 juil. 1957, n° 57-1203 du 15 nov. 1957 et n° 58-496 du 22 mai 1958 (*JO*, 4 juin 1958, p. 5327).

28. Décret n° 56-268 du 17 mars 1956 relatif à l'organisation, à la compétence et au fonctionnement de la justice militaire en Algérie en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire (*JO*, 19 mars 1956, p. 2655).

29. Art. 3 du décret n° 56-268 préc.

30. V. Olivier Gohin, *Droit constitutionnel*, LexisNexis, Paris, 2^e éd., 2013, pp. 552-553.



réalité, qu'à moins d'aller à la dérive jusqu'au déchirement national, la situation ne peut avoir d'autre issue que De Gaulle »³¹.

La loi du 17 mai 1958 déclarant l'état d'urgence sur le territoire métropolitain³² est adoptée pour une durée de 3 mois et, comme en août 1955 avec la loi de prorogation de l'état d'urgence, cette loi de déclaration d'état d'urgence vient, en outre, modifier le fond du droit, en précisant que les pouvoirs résultant de l'état d'urgence « seraient caducs en cas de changement de gouvernement » (art. 1^{er}, al. 3). Que faut-il en retenir ?

– elle vaut pour l'ensemble du territoire métropolitain, et non plus seulement pour l'Algérie, c'est-à-dire « dans tous les départements du territoire métropolitain »³³ car le risque de guerre civile y a germé ;

– il est fait application de l'état d'urgence aggravé puisque la loi de 1958 emporte application des articles 11 et 12 de la loi de 1955³⁴ qui permettent de dessaisir les juridictions civiles au profit des juridictions militaires en cas de commission d'une des seize infractions criminelles expressément prévues par décret³⁵ et d'instaurer un tribunal de cassation des forces armées, compétent dans l'espace métropolitain où l'état d'urgence a été déclaré³⁶ ;

– le contrôle de certaines dépêches d'agences d'information³⁷ et l'ouverture du droit de réquisition³⁸, prévu à l'article 10 de la loi de 1955, sont effectifs.

En outre, il faut souligner que les réservistes de la Gendarmerie nationale³⁹ et de l'Armée de terre⁴⁰ sont rappelés sous les drapeaux. Le 14 juin, quinze jours francs

31. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, La Pléiade, 2000 (1970), p. 897.

32. Loi n° 58-487 du 17 mai 1958 déclarant l'état d'urgence sur le territoire métropolitain (*JO*, 17 mai 1958, p. 4734).

33. Décret n° 58-489 du 17 mai 1958 relatif à l'application de l'état d'urgence (*JO*, 17 mai 1958, p. 4736).

34. Décret n° 58-490 du 17 mai 1958 portant application de certaines dispositions de la loi instituant un état d'urgence (*JO*, 17 mai 1958, p. 4736).

35. Art. 2 du décret n° 58-490 du 17 mai 1958 préc.

36. Décret n° 58-491 du 17 mai 1958 portant création d'un tribunal de cassation des forces armées pour les circonscriptions de la métropole où est appliqué l'état d'urgence (*JO*, 17 mai 1958, p. 4736).

37. Selon une décision du 19 mai 1958 signée du ministre de l'Intérieur Jules Moch, « les dépêches d'agences d'information, concernant la situation en Algérie, sont soumises au contrôle préventif du ministre de l'information qui pourra en interdire ou en différer la diffusion et la publication », (*JO*, 20 mai 1958, p. 4784).

38. Décret n° 58-498 du 24 mai 1958 portant ouverture du droit de réquisition (*JO*, 27 mai 1958, p. 5006).

39. Décret n° 58-494 du 18 mai 1958 tendant au rappel sous les drapeaux des réservistes de la gendarmerie (*JO*, 10 mai 1958, p. 4770).

40. Décret n° 58-493 du 18 mai 1958 tendant au rappel sous les drapeaux des réservistes de l'armée de terre ayant une affectation de mobilisation dans la gendarmerie de métropole (*JO*, 20 mai 1958, p. 4769).

après la démission du Gouvernement Pflimlin, le 28 mai, le nouveau Gouvernement du général de Gaulle, nommé président du Conseil des ministres et ministre de la Défense nationale⁴¹, anticipe les choses : lorsque, relayant la loi du 17 mai 1958 sur l'état d'urgence, la loi du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs permet au Gouvernement de prendre « les dispositions jugées nécessaire au redressement de la nation ».

Le premier cas d'application de l'état d'urgence sous la V^e République eut lieu au lendemain de la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution⁴², consécutive au putsch d'un « quarteron de généraux en retraite »⁴³, « entrés en rébellion ouverte contre les pouvoirs publics constitutionnels dont ils usent l'autorité »⁴⁴, le 21 avril 1961⁴⁵. Dès le lendemain, un décret, en conseil des ministres, déclare l'état d'urgence « à compter du 23 avril, à zéro heure, sur le territoire de la métropole »⁴⁶ (art. 1^{er}), et prescrit expressément l'application de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 (art. 2).

Un second décret, simple, décide alors l'application de l'état d'urgence « dans tous les départements du territoire métropolitain »⁴⁷, ce qui signifie que la « zone » d'application de l'état d'urgence aggravé recouvre exactement la sphère d'application du décret déclarant l'état d'urgence. Le droit de réquisition est ouvert sur l'ensemble du territoire métropolitain⁴⁸ ; mais, c'est sur le fondement de la loi

41. Article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 1958 portant nomination des membres du Gouvernement (*JO*, 2 juin 1958, p. 5279).

42. Décision du 23 avr. 1961 (*JO*, 24 avr. 1961, p. 3874). Ce recours à l'article 16 de la Constitution est justifié par le général de Gaulle, en ces termes : « Ainsi, quoiqu'il arrive, serais-je en mesure de prendre sans délai et sans intermédiaire toutes les dispositions qu'exigerait le péril public. En même temps, chacun comprend par là qu'à l'exemple du chef de l'État on ne saurait ruser avec le devoir » *in Mémoires d'espoir*, La Pléiade, 2000 (1970), p. 972.

43. Discours du général de Gaulle à la télévision française prononcé le 23 avr. 1961 (*JO*, 24 avr. 1961, p. 3875).

44. Selon les termes de l'avis du Conseil constitutionnel, consulté par le chef de l'État (*JO*, 24 avr. 1961, p. 3876).

45. Même s'il faut souligner que la loi n° 60-101 du 4 févr. 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'État, à la pacification et à l'administration de l'Algérie, dans son article 1^{er}, prévoit que le Gouvernement « est autorisé à prendre (...) les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi et nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre, la sauvegarde de l'État et de la Constitution, la pacification et l'administration de l'Algérie » (*JO*, 5 fév. 1960, p. 1178).

46. Décret n° 61-395 du 22 avr. 1961 portant déclaration de l'état d'urgence (*JO*, 23 avr. 1961, p. 3853).

47. *Ibid.*

48. Décret n° 61-404 du 24 avr. 1961 portant ouverture du droit de réquisition (*JO*, 24 avr. 1961, p. 3877).

du 16 mars 1956 que sont interdites en Algérie l'impression, la publication et la diffusion de certains journaux⁴⁹.

Sur le fondement de l'article 16 de la Constitution, le chef de l'État décide de prolonger l'état d'urgence « jusqu'à nouvelle décision »⁵⁰, par décision du 24 avril 1961 et charge Louis Joxe de « prendre en Algérie au nom du Gouvernement toutes les décisions qu'imposent les circonstances »⁵¹. Dès lors, contrairement aux termes de la loi du 3 avril 1955 modifiée, le Parlement ne s'est pas prononcé sur la prorogation de l'état d'urgence, une décision présidentielle du 29 septembre 1961⁵² décidant sa prorogation jusqu'au 15 juillet 1962, « sous réserve de ce qui pourrait être décidé par la loi »⁵³. Il s'agira de l'ordonnance du 13 juillet 1962⁵⁴ qui proroge l'état d'urgence « jusqu'à une date qui sera fixée par décret en conseil des ministres et au plus tard jusqu'au 31 mai 1963 »⁵⁵.

B. La crise calédonienne

L'état d'urgence a été étendu au territoire de la Nouvelle-Calédonie par la loi du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Son article 119 a, en effet, confié au haut-commissaire de la République, « dépositaire des pouvoirs de la République, représentant du Gouvernement et chef des services de l'État » (art. 2 *in fine*) en Nouvelle-Calédonie, le pouvoir de proclamer l'état d'urgence⁵⁶.

Or, le 18 novembre 1984, jour d'élections locales, l'indépendantiste Eloi Machoro brise symboliquement une urne d'un coup de machette, dans le bureau de vote de Canala. L'anti-indépendantiste Jacques Lafleur constitue, au terme des élections, un gouvernement local. Barrages contre barrages, milices contre milices, le conflit, désormais, est ouvert et armé entre anti- et pro-indépendantistes et ne connaît bientôt plus de limites de droit.

49. Décret n° 61-428 du 4 mai 1961 relatif à certaines mesures exceptionnelles concernant la presse en Algérie (*JO*, 5 mai 1964, p. 4148).

50. Décision du 24 avr. 1961 relative à la durée de l'état d'urgence (*JO* 24 avr. 1961, p. 3876).

51. Art. 1^{er} du décret n° 61-398 du 22 avr. 1961 relatif aux attributions du ministre d'État chargé des affaires algériennes (*JO*, 23 avr. 1961, p. 3844).

52. Décision du 29 sept. 1961 relative à certaines mesures prises en vertu de l'article 16 de la Constitution (*JO*, 30 sept. 1961, p. 8963). Le même jour, il est mis fin à l'application de l'article 16 par la décision du 29 sept. 1961 mettant fin à l'application de l'article 16 de la Constitution (*JO*, 30 sept. 1961, p. 8963).

53. Art. 1^{er}, al. 1 de la décision du 29 sept. 1961 préc.

54. Ordonnance n° 62-797 du 13 juil. 1962 prorogeant les dispositions des décisions des 24 et 27 avr. 1961 et modifiant l'ordonnance n° 58-1309 du 23 déc. 1958 (*JO*, 17 juil. 1962, p. 7003).

55. Art. 1^{er}, al. 1 de l'ord. n° 62-797 préc.

56. Cette loi a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (CC, 30 août 1984, n° 84-138 DC, *JO* 30 août).

Alors qu'Edgar Pisani était nommé délégué du gouvernement et haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie le 1^{er} décembre 1984⁵⁷, jour de l'installation du gouvernement provisoire du FLNKS⁵⁸, des maisons d'anti-indépendantistes sont pillées et brûlées tandis que des forces de gendarmerie sont désarmées pour éviter de se faire voler leurs armes par les indépendantistes⁵⁹. Le 5 décembre 1984, dix militants du FLNKS sont assassinés dont l'un des frères de Jean-Marie Tjibaou, dirigeant kanak ; le 11 janvier 1985, le fils d'un éleveur calédonien est tué par des Mélanésiens, ce qui provoque une flambée de violence, à Nouméa : le 12 janvier, Edgar Pisani proclame « à compter du 12 janvier 1985 à 12h00 l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances »⁶⁰, premier arrêté suivi d'un second d'application⁶¹ qui fixe les mesures de police destinées à assurer l'ordre public : interdiction de manifestation, restriction à la liberté d'aller et venir, *etc.*

L'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie a été rétabli par la loi du 25 janvier 1985⁶² qui en fixa la durée à cinq mois environ, jusqu'au 30 juin 1985⁶³. Le Parlement n'étant pas en session en janvier 1985, le chef de l'État dû, à la demande du Premier ministre, convoquer le Parlement en session extraordinaire. Le processus parlementaire prit alors du retard, car il fallut attendre le 23 janvier, c'est-à-dire un mercredi, jour traditionnellement dévolu à la réunion du Conseil des ministres, pour obtenir la délibération nécessaire à tout projet de loi. Une fois délibéré, le projet de loi de prorogation fut envoyé à l'Assemblée nationale pour une adoption au pas de charge, afin que celle-ci intervienne avant expiration du délai de 12 jours (soit le 25 janvier au plus tard). En une journée et demie, la loi fut adoptée, contrôlée par le Conseil constitutionnel et promulguée par le Président de la République.

C. La crise des banlieues

Le 27 octobre 2005, deux adolescents meurent électrocutés à Clichy-sous-Bois, après avoir pénétré dans un transformateur d'EDF pour échapper à un contrôle

57. Décret n° 84-1059 du 1^{er} déc. 1984 relatif aux attributions et portant nomination du délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

58. Front de Libération national kanak socialiste.

59. V. Cédric Michalski, *L'assaut de la grotte d'Ouvéa. Analyse juridique*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 34.

60. Arrêté n° 85-035 du 12 janv. 1985 proclamant l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

61. Arrêté n° 85-036 du 12 janv. 1985 prévoyant, en application de l'état d'urgence, les mesures de police nécessaires au maintien de l'ordre public en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

62. Loi n° 85-96 du 25 janv. 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

63. L'article 1^{er} dispose que « l'état d'urgence proclamé en Nouvelle-Calédonie et dépendances par l'arrêté n° 85-35 du 12 janvier 1985 du Haut-Commissaire de la République [...] est rétabli jusqu'au 30 juin 1985 ».

de la Police nationale. Mais, comme le note Malika Sorel, « l’embrasement des banlieues en 2005 n’a pas pour origine la mort des deux jeunes dans le transformateur »⁶⁴, mais un autre fait que décrit ainsi Gilles Kepel : « c’est un événement moins connu, le “gazage de la mosquée Bilal” trois jours plus tard, qui relança le feu couvant sous la cendre et embrasa le pays » ; Gilles Kepel fait référence à une grenade lacrymogène tirée par la police, à proximité de cette mosquée, pendant le mois du *ramadan* et qui fait « basculer la génération des “darons” [parents] du côté des jeunes, en commençant par les villes voisines du 93 peuplées de populations de mêmes origines locales, puis se propageant dans tous les “quartiers sensibles” »⁶⁵.

Le décret du 8 novembre 2005 déclare l’état d’urgence, « à compter du 9 novembre 2005, à zéro heure, sur le territoire métropolitain »⁶⁶ (art. 1^{er}) et « emporte pour sa durée application du 1^o de l’article 11 de la loi du 3 avril 1955 » (art. 2) qui confère aux autorités administratives le pouvoir d’ordonner des perquisitions domiciliaires, de jour et de nuit.

Un second décret⁶⁷, signé du Premier ministre, précise que l’article 5 de la loi de 1955 est applicable à l’ensemble du territoire et permet ainsi au préfet d’interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans des lieux et aux heures fixés par arrêté (art. 1^{er}) et de réglementer le séjour des personnes ou des véhicules dans les lieux et horaires qu’il fixe par arrêté. Ce texte désigne également les zones⁶⁸, délimitées dans un tableau annexé au décret, dans lesquelles peuvent être mises en œuvre les mesures prévues aux articles 6, 8, 9 et au 1^o de l’article 11 de la loi de 1955, soit les mesures d’assignation à résidence, de fermeture provisoire de salle de spectacle, débit de boisson ou lieu de rassemblement et d’interdiction de réunion, et les mesures de remise d’armes de première, quatrième et cinquième catégories.

Si l’état d’urgence a été prorogé de trois mois par la loi du 18 novembre 2005⁶⁹, c’est dès le 3 janvier 2006 qu’un décret en Conseil des ministres est

64. Malika Sorel-Sutter, *Décomposition française. Comment en est-on arrivé là ?*, Paris, Fayard, 2015, p. 49.

65. Gilles Kepel, *Banlieue de la République. Société, politique et religion à Clichy-sous-Bois et Montfermeil*, Paris, Gallimard, 2012. Il poursuit ainsi : « ils nous ont aussi décrit comment le temps du *ramadan* rythmait les échauffourées, le caillassage des CRS commençant comme un rituel de lapidation chaque soir après le repas d’iftar rompant le jeûne diurne, pendant que les parents partaient prier à la mosquée ».

66. Décret n° 2005-1386 du 8 nov. 2005 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avr. 1955.

67. *Ibid.*

68. On observera qu’une personne qui ne réside pas habituellement à l’intérieur de la zone géographique d’application des mesures prises dans le cadre du décret déclarant l’urgence, n’est pas recevable à en demander la suspension (CE, 14 nov. 2005, *Hoffer, Leb.* 502) ou l’annulation (CE Ass., 24 mars 2006, *MM. Rolin et Boisvert*, req. n° 286834 et 287218).

69. Loi n° 2005-1425 du 18 nov. 2005 prorogeant l’application de la loi n° 55-385 du 3 avr. 1955.

intervenir pour y mettre un terme le lendemain, soit après deux mois d'application environ⁷⁰.

III. Un régime contrôlé

L'état d'urgence n'échappe pas au contrôle du juge constitutionnel comme à celui du juge administratif⁷¹ et le juge judiciaire n'est pas complètement absent de ce dispositif.

A. La décision du Conseil constitutionnel en date du 25 janvier 1985

À l'occasion de la prorogation par le Parlement de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel est saisi notamment de la question de savoir si le législateur pouvait instituer des législations d'exception en dehors des cas limitativement prévues par la Constitution. En d'autres termes, la loi du 3 avril 1955 n'avait-elle pas été implicitement abrogée suite à l'adoption de la Constitution de 1958 ?

Dans sa décision du 25 janvier 1985⁷², le Conseil constitutionnel répond par la négative : « 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 ; qu'ainsi la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui, d'ailleurs, a été modifiée sous son empire »⁷³.

B. L'important contentieux de 2005 soumis au juge administratif

Confirmant la solution adoptée par le Conseil constitutionnel, la Haute juridiction administrative a précisé, en novembre 2015, qu'il n'y avait pas « entre le régime de l'état d'urgence issu de la loi du 3 avril 1955 et la Constitution du 4 octobre 1958 une incompatibilité de principe qui conduirait à regarder cette loi comme ayant été abrogée par le texte constitutionnel »⁷⁴.

70. Décret n° 2006-3 du 3 janv. 2006 mettant fin à l'application de la loi n° 2005-1425 du 18 nov. 2005.

71. V. Nathalie Jacquinet, « Le juge administratif et le juge constitutionnel face à l'état d'urgence », in *Mél. Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 729 et Pascal Caille, « L'état d'urgence. La loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation », *RDP* 2007, p. 323.

72. CC, 25 janv. 1985, n° 85-187 DC, *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, Rec. 43.

73. Consid. n° 4.

74. CE, ord., 21 nov. 2005, *M. Boisvert*, Rec. 517.

Ce contentieux administratif est large puisqu'il est « ouvert du décret de déclaration de ce régime d'exception à la décision par laquelle, de façon explicite ou implicite, le Président de la République refuserait (...) d'y mettre un terme dans le délai imparti »⁷⁵. Large, ce contentieux s'est soldé, en 2005, par quatre ordonnances de rejet rendues par le juge des référés du Conseil d'État, statuant comme juge du référé suspension ou comme juge du référé liberté⁷⁶. Dans le cas de l'état d'urgence de 2005, le Conseil d'État se sera prononcé :

– d'abord, par ordonnance en date du 9 novembre 2005⁷⁷ où le Conseil d'État rejette la demande de suspension de l'état d'urgence et d'injonction faite au Président de la République de reconsidérer sa décision ;

– ensuite, par ordonnance en date du 14 novembre 2005⁷⁸ où le Conseil d'État reconnaît au pouvoir exécutif un « pouvoir d'appréciation étendu » pour déclarer l'état d'urgence ;

– enfin, par un arrêt d'Assemblée en date du 24 mars 2006⁷⁹, le Conseil d'État jugera que l'intervention du législateur « ratifie » le décret de déclaration de l'état d'urgence, ce qui offre une importante protection contentieuse au décret déclarant l'état d'urgence, compte tenu du bref délai qui sépare un tel décret de proclamation de la loi de prorogation⁸⁰.

C. La préservation de la place de l'autorité judiciaire au cours des perquisitions administratives

L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permet aux autorités administratives d'ordonner des perquisitions de jour comme de nuit, disposition qui « se situe probablement en porte à faux vis-à-vis des exigences internationales »⁸¹ ou qui pose, au moins, la question de sa conformité avec l'article 66 alinéa 2 de la Constitution qui fait de l'autorité judiciaire la « gardienne de la liberté individuelle ».

Toutefois, le Conseil d'État a pris soin de considérer que demeure soumis au « contrôle de l'autorité judiciaire l'exercice par le ministre de l'intérieur ou le préfet de missions relevant de la police judiciaire »⁸².

75. Olivier Gohin, « L'état d'urgence ou l'exception en banlieue », *Force publique*, n° 3, 2008, p. 172.

76. *AJDA* 2006, p. 357 chron. C. Landais et F. Lenica et p. 501 note p. Chrestia.

77. CE, ord. 9 déc. 2005, *Mme Allouache et autres*, *Rec.* p. 562.

78. CE, ord. 14 nov. 2005, *M. Rolin*, req. n° 286835.

79. CE Ass., 24 mars 2006, *MM. Rolin et Boisvert*, req. n° 286834 et 287218.

80. Le professeur Olivier Gohin note que, « compte tenu de la brièveté du délai qui sépare la déclaration de l'état d'urgence par décret de sa prorogation par la loi, autant dire que cette voie de recours au fond est systématiquement vouée à l'échec devant le juge administratif », *op. cit.*, p. 174.

81. C. Landais et F. Lenica, note sous CE Ass., 24 mars 2006, *Rolin et Boisvert*, *AJDA* 2006, p. 1035.

82. CE, ord. 14 nov. 2005, *M. Rolin*, req. n° 286835, préc.

Devant les sénateurs et à l'occasion de l'examen du projet de loi prorogeant l'état d'urgence, le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, est allé plus loin que le texte de 1955, dans la protection des droits : « ces perquisitions, déclenchées sur l'initiative de l'autorité administrative, se feront sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Elles ne seront effectuées qu'avec l'accord du procureur de la République, par un officier de police judiciaire. Le garde des Sceaux et moi-même adresserons aux préfets et aux procureurs une circulaire conjointe (...) qui leur précisera les modalités du contrôle des autorités judiciaires sur ces perquisitions »⁸³.

Il est, enfin, possible de déduire de la décision *Rolin et Boisvert* que l'Assemblée a regardé l'état d'urgence comme compatible avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme⁸⁴ et, plus particulièrement avec son article 15 autorisant des dérogations « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation », sous réserve d'informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées ainsi que de la date à laquelle elles ont cessé d'être en vigueur. La France ayant ratifié la Convention européenne des droits de l'homme en 1974, cet épisode l'oblige à demander au Conseil de l'Europe de bénéficier des dérogations prévues à l'article 15 qui autorise les États membres à prendre des mesures dérogatoires aux obligations contractées.

En somme, trois remarques doivent être faites :

– si le recours à l'état d'urgence n'est, en général, guère contesté, sa prorogation est généralement plus sujette à débat, voire à contestation, les recours d'une partie de la doctrine publiciste contre l'état d'urgence de 2005 le démontrant ;

– on a cherché, en vain, une déclaration d'état d'urgence sur le fondement d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ; le projet gouvernemental de 1955 donnait comme exemples les incendies de forêts, les inondations ou les tremblements de terre mais, jamais cette législation de détresse, qui renvoie à la « solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales », selon le Préambule de la Constitution de 1946, n'a été mise en œuvre pour faire face à une catastrophe naturelle ou industrielle ;

– on peut s'étonner que ce ne fût pas le Président de la République mais le Premier ministre qui, le 7 novembre 2005, après douze jours de violences urbaines, soit venu exposer des « mesures d'urgence » présentées, le lendemain,

83. Nicolas Sarkozy, *J.O. Déb. Sénat*, 17 nov. 2005, p. 7235.

84. Au regard d'une motivation peu explicite, il est vrai : « que, sur ce point, le décret attaqué n'a pas non plus été pris en contradiction avec les stipulations de l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

en Conseil des ministres : cet épisode n'était pas conforme à l'esprit de l'ordonnance de 1960.

Au final, comment ne pas rappeler la pertinence de la remarque du professeur Roland Drago qui ouvrait, en 1955, son commentaire de la loi relative à l'état d'urgence par cette phrase, jamais encore démentie : « les textes d'exception sont rarement votés, en France, dans le calme d'une période de stabilité politique, en prévision d'un temps de crise » : la loi du 7 août 1955, l'ordonnance du 15 avril 1960 et la loi du 20 novembre 2015 en offrent autant d'illustrations.