

Le régime de l'état d'urgence avant et après la loi du 20 novembre 2015

par Christian VALLAR
Professeur à l'Université de Nice-Côte d'Azur
Doyen de la Faculté de droit et de science politique

« Avec les actes de guerre du 13 novembre, l'ennemi a franchi une nouvelle étape. La démocratie a la capacité de réagir. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme dans son article 2 que la sûreté et la résistance à l'oppression sont des droits fondamentaux. Alors nous devons les exercer. Conformément à ces principes, nous allons donner les moyens de garantir encore une fois la sécurité de nos concitoyens »¹.

« Dans les sociétés organisées, au-dessus des intérêts individuels les plus respectables, au-dessus des intérêts collectifs les plus sérieux, il y a l'intérêt général, le droit supérieur pour une nation d'assurer son existence, et de défendre son indépendance et sa sécurité »².

La légalité n'a pas les mêmes exigences suivant les périodes, lorsque l'État, la République sont menacés ou en danger, une légalité de crise se substitue à la légalité ordinaire des temps apaisés. La République romaine connaissait déjà l'institution du dictateur, magistrat désigné pour six mois par un consul afin de rétablir l'ordre républicain en danger et disposant de l'imperium (les pleins pouvoirs), et que dire de la dictature de la Convention durant la période révolutionnaire ?

C'est pourquoi le législateur, lors des « événements » d'Algérie, a voté la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, qui avec des adaptations a déterminé jusqu'en 2015 le régime juridique de l'état d'urgence, sous la double égide de la protection des libertés et de la sauvegarde de l'ordre public (I).

1. F. Hollande, discours au Congrès, 16 nov. 2015.

2. Concl. Helbronner sur CE, 18 juil. 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies*.

La révision adoptée par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 vise simultanément à étendre les pouvoirs de l'administration et à améliorer les garanties des libertés (II).

I. L'état d'urgence avant la loi du 20 novembre 2015 : la conciliation des exigences de la liberté et de la sauvegarde de l'ordre public

Le régime juridique prévu par la loi du 3 avril 1955 (A) a trouvé pleinement à s'appliquer avec les décrets de novembre 2015 (B).

A. Le régime juridique de la loi du 3 avril 1955 : le développement des prérogatives de police administrative

L'état d'urgence qui résulte de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, est applicable « 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 ».

Déclaré par décret pris en conseil des ministres, il confère aux autorités civiles, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, des pouvoirs de police exceptionnels portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes, sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes. Le décret instituant l'état d'urgence peut prévoir un renforcement des pouvoirs de police en matière de perquisition et de contrôle des moyens d'information. Au-delà de douze jours, la prorogation de l'état d'urgence ne peut être autorisée que par la loi.

Depuis sa promulgation, l'état d'urgence a été proclamé à six reprises :

- en 1955, dans le contexte de la guerre d'Algérie ;
- en 1958, à la suite des événements du 13 mai 1958 à Alger ;
- en 1961, après le putsch des généraux à Alger, renouvelé jusqu'en mai 1963 (totalité du territoire métropolitain) ;
- en 1985, en Nouvelle-Calédonie, à la suite des premières émeutes ;
- en 2005, émeutes urbaines (25 départements, incluant l'Île-de-France) ;
- en 2015, attentats coordonnés dans Paris (totalité du territoire métropolitain).

Le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi du 3 avril 1955, lors de l'examen de la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances³. Pour lui, « si la Constitution, dans son article 36,

3. CC, déc. n° 85-187 DC du 25 janv. 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et ses dépendances*.

visé 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, comme il vient d'être dit, 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 ».

Quelques années plus tard, le juge des référés du Conseil d'État a été saisi le 9 novembre 2005 de deux requêtes tendant à la suspension de l'exécution des décrets du Président de la République du 8 novembre 2005 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et du Premier ministre du même jour relatif à l'application de cette même loi.

Après avoir souligné le large pouvoir d'appréciation dont dispose le chef de l'État, eu égard à la nature et à la gravité des crises ou des dangers auxquels la loi du 3 avril 1955 a pour objet de faire face, dans le choix du recours au régime de l'état d'urgence et dans la définition de son champ d'application territorial, le Conseil d'État a estimé, compte tenu de l'aggravation continue des violences urbaines depuis le 27 octobre 2005, de leur propagation à une partie importante du territoire métropolitain et des atteintes à la sécurité publique, que le moyen tiré de ce que des décrets attaqués confèreraient au régime de l'état d'urgence un champ d'application s'étendant inutilement à l'ensemble de la France métropolitaine ne créait pas de doute sérieux quant à la légalité de ces actes⁴.

Le texte a également été jugé en 2006 par le Conseil d'État compatible avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵. Les décrets de novembre 2015 font une pleine application de ce régime dérogatoire.

B. Les décrets de novembre 2015 : une pleine application de l'exception⁶

Une batterie de décrets est adoptée en quatre jours (1), permettant de faire jouer à plein l'état d'exception (2).

1. L'adoption rapide d'une succession de décrets

En conseil des ministres, réuni à la suite des attentats du 13 novembre 2015, est adopté un décret 2015-1475 déclarant l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire métropolitain « et en Corse », à compter du 14 novembre à zéro heure, date d'entrée en vigueur du décret. Le délai de douze jours au-delà duquel la

4. Ordonnance du juge des référés du 14 nov. 2005, req. n° 286837, *M. H.* ; ordonnance du juge des référés du 14 nov. 2005, *M. R.*, req. n° 286835.

5. CE, Ass., 24 mars 2006, *Rolin et Boisvert*, req. n° 286834.

6. Olivier Beaud et Cécile Guérin-Bargues, « L'état d'urgence de novembre 2015 : une mise en perspective historique et critique », *Jus Politicum* n° 15-2016.

prorogation de l'état d'urgence ne pouvait être autorisée que par la loi, expirait le 26 novembre 2015, à zéro heure.

Un second décret n° 2015-1476, pris le même jour, non par le Premier ministre, mais par le Président de la République, puisqu'en Conseil des ministres, détermine les zones dans lesquelles peuvent être mises en œuvre les mesures complémentaires ou renforcées des articles 6 (assignations à résidence), 8 (police des réunions et des lieux publics) et 9 (remise des armes), soit la totalité des communes d'Ile-de-France. Ce décret a expressément prévu, dans ces mêmes communes, la possibilité pour les autorités administratives d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit, conformément au 1° de l'article 11.

Un troisième décret n° 2015-1478, entrant en vigueur le 15 novembre à zéro heure, modifie les zones dans lesquelles les mesures complémentaires ou renforcées peuvent être mises en œuvre en les élargissant à l'ensemble du territoire métropolitain « et de la Corse ».

Deux derniers décrets enfin sont adoptés le 18 novembre. Le décret n° 2015-1493 déclare l'état d'urgence, à compter du 19 novembre 2015, à zéro heure locale, sur le territoire des collectivités de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Le second décret n° 2015-1494 ajoute qu'outre les mesures prévues aux articles 5, 9 et 10 de la loi du 3 avril 1955, les mesures mentionnées aux articles 6, 8 et au 1° de l'article 11 sont rendues applicables également sur le territoire de ces mêmes collectivités. Le périmètre d'application de l'état d'urgence s'applique donc à la totalité de leur territoire, comme en métropole.

Deux circulaires, l'une du ministre de l'Intérieur aux préfets⁷ et l'autre de la garde des sceaux aux procureurs⁸, affinent les modalités d'exécution des différentes mesures prises en application de l'état d'urgence.

2. L'application quasi plénière de l'état d'exception

Les territoires couverts sont étendus au regard des précédents états d'urgence. Ainsi, l'état d'urgence déclaré en 2005 n'avait prévu la possibilité des mesures renforcées que dans une liste de communes annexée au décret n° 2005-1387. Autre particularité juridique de ce dispositif et contrairement au choix effectué en 2005, les décrets définissant les zones où l'état d'urgence reçoit application ont été signés par le Président de la République lui-même, ce qui ne constitue pas une formalité requise par la loi de 1955.

L'état d'urgence aura, pour la première fois, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 avril 1955, été simultanément déclaré sur l'ensemble du territoire métropolitain et la majeure partie des collectivités d'outre-mer.

7. Circ. NORINTK 1500247J, 14 nov. 2015.

8. Circ., 14 nov. 2015, Attentats terroristes. État d'urgence.

Sur le fond, en 2005, l'essentiel des mesures prises en application de l'état d'urgence avait consisté en des arrêtés préfectoraux instaurant des couvre-feux ou interdisant des rassemblements susceptibles de troubler l'ordre public, la faculté, pour les préfets, de faire procéder à des perquisitions administratives, pourtant prévue par le décret et la loi de prorogation, n'ayant guère été utilisée.

Le dispositif adopté depuis les attentats du 13 novembre 2015 est d'une ampleur indéniable. Seuls ont été délaissés les dispositions sur le contrôle de la presse et des spectacles et le dessaisissement des juridictions civiles au profit des juridictions disciplinaires.

Sont ouvertes les possibilités

- d'ordonner des perquisitions domiciliaires de jour comme de nuit ;
- d'assigner à résidence toute personne suspectée d'être dangereuse pour la sécurité et l'ordre public ;
- de restreindre ou d'interdire par arrêtés la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et à des heures déterminées ;
- d'instituer « des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé » ;
- d'interdire de séjour « toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics » ;
- d'« ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion » ;
- d'interdire « les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre » et d'ordonner la remise des armes de première, quatrième et cinquième catégories.

Il faut remonter à la période de la guerre d'Algérie (1954-1962) pour retrouver un état d'exception aussi étendu. La loi du 20 novembre 2015 est, d'abord, adoptée afin de prolonger l'état d'urgence ; mais, elle vise surtout à moderniser la loi du 3 avril 1955, visant simultanément à étendre les pouvoirs de l'administration et à améliorer les garanties des libertés.

II. Les changements apportés par la loi du 20 novembre 2015 : extension des pouvoirs et quête de garanties

La loi du 20 novembre 2015 s'attache tout d'abord à prolonger l'état d'urgence. Les trois premiers articles sont propres à l'état d'urgence de 2015. L'article 1^{er} proroge l'état d'urgence « pour une durée de trois mois », l'article 2 déclare immédiatement applicable l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relatif aux perquisitions de nuit, tandis que l'article 3 dispose, comme en 1960 et en 2005, que l'état d'urgence peut être interrompu unilatéralement par « un décret en Conseil des ministres ».

Les dispositions générales destinées à moderniser le régime juridique de l'état d'urgence tentent de favoriser la dialectique sécurité et libertés (A), mais la tentative de constitutionnalisation a échoué (B).

A. La tentative de conciliation entre sécurité et libertés

Le législateur vise la totale efficacité dans la lutte contre les menaces nouvelles et simultanément garantir que les mesures mises en œuvre puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif.

S'appliquent, désormais, explicitement les dispositions de droit commun du code de justice administrative pour la contestation des mesures prises sur son fondement. Ainsi en est-il, par exemple, des perquisitions ordonnées par l'autorité administrative. Les modifications proposées visent aussi à supprimer certaines mesures prévues, dans le contexte de la période où la loi a été initialement adoptée, et qui n'ont plus de justification sérieuse désormais, ainsi par exemple du contrôle de la presse ou des publications.

Les différentes dispositions se déclinent de la façon suivante :

– l'article 3 permet de limiter le recours aux mesures particulières qu'autorise l'état d'urgence au strict nécessaire, en permettant au Gouvernement d'y mettre fin par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai. En ce cas, il est rendu compte au Parlement ;

– l'article 4 adapte et renforce le dispositif d'assignation à résidence prévu à l'article 6 de la loi de 1955, afin de le rendre plus efficace et opérationnel, en appliquant un régime comparable à celui prévu par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour les étrangers représentant une menace pour l'ordre public, assignés à résidence dans l'attente de leur éloignement du territoire. Il vise à restreindre la liberté de circulation des personnes auxquelles il est appliqué et à limiter leur capacité à se mettre en relation avec d'autres personnes considérées comme dangereuses, dans un contexte où les forces de l'ordre sont très fortement mobilisées :

– en premier lieu, le 1^o de l'article 4 actualise les termes désignant au premier alinéa le lieu de l'assignation à résidence qui doit être fixé par le ministre de l'intérieur ;

– en second lieu, il fait évoluer le champ d'application de la mesure afin de mieux répondre à l'objectif visé et à la réalité de la menace, en substituant aux termes « [de toute personne] dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics », qui apparaissent trop restrictifs, les termes « [de toute personne] à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », ce qui permet d'inclure des personnes qui ont appelé l'attention des services de police ou de renseignement par leur comportement, ou leurs fréquentations, propos, projets... ;



– enfin, dans la mesure où les lieux de l'assignation peuvent si nécessaire être choisis en dehors de la commune où la personne assignée réside habituellement, il donne au ministre de l'intérieur la faculté de faire conduire l'intéressé sur place par des services de police ou de gendarmerie afin de garantir l'exécution de la mesure.

Les alinéas suivants de l'article 4 donnent les moyens au ministre de l'intérieur et aux forces de l'ordre de contrôler que la personne concernée se maintient dans le périmètre de l'assignation à résidence et de limiter sa liberté de circulation. La loi permet au ministre de prescrire à la personne assignée une obligation de demeurer dans les lieux d'habitation qu'il désigne, pendant une plage horaire définie dans la limite de 8 heures par 24 heures :

– le 2^e alinéa prévoit la possibilité de lui imposer une obligation de se présenter aux services de police ou de gendarmerie selon une fréquence déterminée dans la limite de trois présentations par jour, et instaure une obligation de remettre son passeport ou toute autre pièce d'identité en échange d'un récépissé. Il ouvre également la faculté au ministre de l'intérieur de prescrire à la personne assignée une interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes nommément désignées dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ;

– le 3^e alinéa prévoit la dissolution d'associations ou de groupements de fait portant une atteinte grave à l'ordre public, dans des conditions spécifiques à l'état d'urgence, compte tenu notamment du rôle de soutien logistique ou de recrutement que peuvent jouer ces structures ;

– le 4^e alinéa adapte la procédure de recours qui peut être exercé contre les mesures prises en application de la loi, en élargissant les garanties jusqu'alors réservées à la contestation d'une assignation à résidence, et en substituant à l'examen du recours par une commission consultative la possibilité d'utiliser les procédures de référé-suspension et de référé-liberté, plus protectrices des libertés puisque non consultatives et menées par un juge. En soumettant toutes les mesures administratives prises sur le fondement de cette loi au juge administratif, cette disposition place l'ensemble de la procédure de perquisition administrative sous le contrôle du juge administratif, sous réserve de la découverte d'une infraction, qui fait passer le contrôle de l'opération dans le champ judiciaire ;

– le 5^e alinéa précise les conditions des perquisitions administratives menées dans le cadre de la loi relative à l'état d'urgence. Il étend cette perquisition possible à tous les lieux, pour que les véhicules ou les lieux publics ou privés qui ne sont pas des domiciles soient inclus dans le champ de cette disposition. Il en exclut toutefois les lieux d'exercice des professions protégées. Il fixe un encadrement – aujourd'hui inexistant – à cette mesure de police administrative, en limitant l'usage aux circonstances où il existe des raisons sérieuses de penser que le lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace



pour la sécurité et l'ordre publics. Le régime procédural établi prévoit notamment l'information sans délai du procureur de la République ainsi que la rédaction d'un compte-rendu, qui lui est adressé sans délai par l'officier de police judiciaire qui seul est habilité pour ce faire et pour procéder aux saisies. Il permet enfin l'accès aux données informatiques accessibles depuis le lieu perquisitionné, ainsi que la prise de copies. La perquisition ne peut en outre se faire qu'en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant ou de deux témoins. Par ailleurs il supprime la possibilité de prendre des mesures assurant le contrôle de la presse et des publications de toute nature, ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales ;

– le 6^e alinéa révalue les sanctions pénales applicables en cas de violation de la loi relative à l'état d'urgence. Sont punies de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende les infractions aux articles 5 (mesures restrictives de la liberté d'aller et venir), 8 (police des réunions et des lieux publics) et 9 (remise des armes). Est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende l'infraction de non-respect des limites géographiques de l'assignation à résidence. En cas d'assignation à résidence comportant de telles prescriptions, sont punies d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende les infractions de non-respect du maintien dans le domicile la nuit, de l'obligation de présentation périodique au commissariat ou à la gendarmerie, de la remise des documents d'identité, de l'interdiction d'entrer en contact avec une ou plusieurs personnes et du placement sous surveillance électronique mobile.

L'article 5 complète l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure par une référence aux associations et groupements dissous en application de l'article 6-1 de la loi du 3 avril 1955, créé par le 3^e alinéa de l'article 4.

L'article 6 prévoit l'application de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction modifiée par l'article 4, à l'ensemble du territoire de la République française.

Innovation majeure résultant de la loi du 20 novembre 2015, le régime juridique de l'état d'urgence prévoit, désormais, les modalités de contrôle de sa mise en œuvre par le Parlement : « Art. 4-1. – L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. ».

La commission des lois de l'Assemblée nationale a chargé son président, alors Jean-Jacques Urvoas, ainsi que le député Jean-Frédéric Poisson, d'une mission permanente de suivi des mesures prises au titre de l'état d'urgence. Le Sénat a créé un comité de suivi de l'état d'urgence, dont le rapporteur spécial est Michel Mercier. Les deux commissions des Lois se sont dotées des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

Il est prévu par l'article 14 de la loi de 1955 qu'en cas de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale, la loi prorogeant l'état d'urgence devienne caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs. Il résulte

de ces dispositions que l'état d'urgence se termine également à la fin d'une législature, l'élection ou la réélection du Président de la République se traduisant systématiquement par la remise de la démission du gouvernement sortant. Une seule exception est prévue à cette règle générale pour les dissolutions d'associations et groupements de fait qui seraient décidées par décret en application de l'article 6-1 et dont les effets se prolongeraient alors à l'issue de l'état d'urgence.

En outre, dans sa décision du 22 décembre 2015 *Cédric D.* (décision n° 2015-527 QPC), rendue sur saisine du Conseil d'État par arrêt de Section du 11 décembre 2015, *Cédric D.*, le Conseil constitutionnel a considéré que, dans le cas où le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, « les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ». Il résulte de cette jurisprudence que les arrêtés d'assignation à résidence pris entre le 14 novembre 2015 et le 25 février 2016, et que le ministre a souhaité maintenir en vigueur pour la deuxième période de prorogation ont dû être repris (70 personnes ont été maintenues en assignation à résidence dans ce cadre).

De même, dans la décision *Ligue des droits de l'homme* du 19 février 2016 sur l'article 8 de la loi de 1955 (décision n° 2016-536 QPC), le Conseil constitutionnel a estimé que les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions ne pouvaient, en cas de nouvelle prorogation législative, être prolongées sans être renouvelées.

La loi prévoit également que l'autorité administrative, nonobstant l'existence de ces sanctions pénales, peut mettre à exécution d'office les mesures qu'elle aurait prescrites dans le cadre de l'état d'urgence.

Les décisions prises par l'autorité administrative depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence le 14 novembre 2015 ont donné lieu à de nombreux contentieux et permis de dégager une jurisprudence consistante, trois articles de la loi du 3 avril 1955 ayant fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité transmise par le Conseil d'État au Conseil constitutionnel.

Au cours de la première période d'application de l'état d'urgence (14 novembre 2015 – 25 février 2016), sur les 350 arrêtés d'assignation à résidence pris par le ministre de l'intérieur, 303 requêtes ont été formées devant la juridiction administrative. Sur un total de 174 décisions rendues (ordonnances et jugements), seulement treize arrêtés ont été suspendus par le juge des référés et deux arrêtés annulés par le juge du fond.

Dans sa décision du 22 décembre 2015 *Cédric D.*, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'article 6 de la loi de 1955, exception faite de ses dispositions relatives au placement sous surveillance électronique sur lesquelles il ne s'est pas prononcé

Le contentieux des perquisitions administratives semble moins protecteur puisque, bien que ces mesures soient celles qui ont été le plus utilisées par l'autorité administrative (3 400 perquisitions administratives entre le 14 novembre 2015

et le 25 février 2016), elles n'ont donné lieu qu'à un nombre réduit de contentieux (une dizaine de recours pour demander l'indemnisation de préjudices subis pendant les perquisitions), en particulier en raison de l'absence d'effet utile d'une requête en référé.

La loi du 20 novembre donnait également aux forces de l'ordre la possibilité de copier les données informatiques sur tout support pour une exploitation ultérieure. Néanmoins, dans sa décision du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel, qui a jugé conforme à la Constitution le régime juridique général des perquisitions administratives, a déclaré contraire à la Constitution la faculté de copie de ces données au motif que le législateur n'avait pas prévu de « garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée ». La question de la stabilisation constitutionnelle a été posée, mais a fait long feu...

B. L'échec de la tentative de constitutionnalisation

« ...nous devons aller au-delà de l'urgence. Et j'ai beaucoup réfléchi à cette question. J'estime en conscience que nous devons faire évoluer notre Constitution pour permettre aux pouvoirs publics d'agir, conformément à l'état de droit, contre le terrorisme de guerre. Aujourd'hui, notre texte comprend deux régimes particuliers qui ne sont pas adaptés à la situation que nous rencontrons. Il s'agit de pouvoir disposer d'un outil approprié pour fonder la prise de mesures exceptionnelles pour une certaine durée, sans recourir à l'état de siège et sans compromettre l'exercice des libertés publiques. » (F. Hollande, discours au Congrès du 26 novembre 2015).

Dans la foulée du discours présidentiel, un projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation (n° 3381), est déposé à l'Assemblée nationale, le 23 décembre 2015, et comporte deux mesures, sur la très polémique de la déchéance de nationalité, et pour l'état d'urgence.

L'article 1^{er} consacre celui-ci l'état d'urgence dans la Constitution. L'objectif est d'encadrer les conditions du recours à ce régime d'exception, mais aussi de renforcer les moyens d'action des forces de l'ordre et la sécurité juridique des mesures prises pendant cette période. Après l'article 36 de la Constitution sur l'état de siège, il est inséré un article 36-1 ainsi rédigé :

« Art. 36-1. – « L'état d'urgence est décrété en Conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire de la République, 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 fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre pour prévenir ce péril ou faire face à ces événements.

« Pendant toute la durée de l'état d'urgence, le Parlement se réunit de plein droit.

« L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Les règlements des assemblées prévoient les conditions dans lesquelles le Parlement contrôle la mise en œuvre de l'état d'urgence.

« La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci en fixe la durée, qui ne peut excéder quatre mois. Cette prorogation peut être renouvelée dans les mêmes conditions ».

Et, à la fin de la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 42 et au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution, après le mot : « crise », sont insérés les mots : « prévus aux articles 36 et 36-1 ».

L'Assemblée nationale adopte le texte sans trop de difficultés ; mais, le Sénat se montre beaucoup plus circonspect. La commission des lois du Sénat fait part de ses doutes sur la nécessité juridique de cette révision constitutionnelle qui ne saurait être acceptée qu'au nom de l'unité nationale, à la condition de renforcer les garanties offertes aux citoyens.

Après avoir relevé que les récentes décisions du Conseil constitutionnel sur les mesures de l'état d'urgence démontraient qu'une constitutionnalisation de ce régime juridique ne s'imposait pas, elle a, cependant, considéré que l'inscription dans la Constitution de l'état d'urgence pouvait présenter un intérêt pour fixer des limites aux pouvoirs de police administrative et fixer des garanties pour le respect des libertés et le contrôle juridictionnel et parlementaire.

Elle adopte ainsi neuf amendements afin d'assujettir les mesures de police administrative au principe de proportionnalité, préciser que l'état d'urgence ne saurait déroger à la compétence de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, et permettre au Parlement de débattre en séance publique de l'état d'urgence à tout moment, y compris d'une proposition de loi y mettant fin.

Le Sénat vote un texte distinct de celui adopté par l'Assemblée nationale, surtout sur la déchéance de nationalité. Cette impasse politico-constitutionnelle amène le chef de l'État à renoncer à la poursuite de la procédure de révision constitutionnelle, le 30 mars 2016 : « J'ai décidé de clore le débat constitutionnel ; mais, je ne dévierai pas des engagements que j'ai pris pour assurer la sécurité du pays ».

La France est toujours sous le régime de l'état d'urgence depuis lors...