

Les états d'urgence : des régimes d'exception controversés

Dernière modification : 4 octobre 2021

🕒 13 minutes

Par : La Rédaction (<https://www.vie-publique.fr/auteur/18466-la-redaction>)

L'émergence d'une crise grave ou une atteinte à la Nation et à sa population justifie le recours à un régime d'exception : l'état d'urgence. Néanmoins, l'usage de ces régimes d'exception fait débat. Retour sur l'histoire, les fondements légaux et le débat d'idées autour des régimes d'urgence.

L'état d'urgence : un dispositif juridique d'exception

Définitions

L'état d'urgence est une mesure exceptionnelle prévue par la loi du 3 avril 1955 (<https://www.vie-publique.frhttps://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350/>). Il peut être décidé par le conseil des ministres (<https://www.vie-publique.fr#>), soit **en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public**, soit **en cas de calamité publique**, ce qui peut désigner toute catastrophe naturelle d'une ampleur exceptionnelle. Par vocation, l'état d'urgence permet de renforcer les pouvoirs des autorités civiles et de restreindre certaines libertés publiques (<https://www.vie-publique.fr#>) ou individuelles.

L'**état d'urgence sanitaire** est également un régime juridique d'exception, créé en 2020, pouvant être décidé en cas de catastrophe sanitaire. Ce dispositif a été introduit dans le code de la santé publique par la loi du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (<https://www.vie-publique.frhttps://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041746313/>). Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le Premier ministre peut prendre par décret des mesures listées par la loi : ordonner un confinement à domicile, des réquisitions, interdire les rassemblements... Il peut aussi prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits, permettre aux patients de disposer de médicaments et décider toute limite réglementaire à la liberté d'entreprendre. Le ministre chargé de la santé peut, par arrêté, fixer les autres mesures générales et des mesures individuelles. Les préfets peuvent être habilités à prendre localement des mesures d'application.

Questions-réponses

État d'urgence et autres régimes d'exception (article 16, état de siège)

(<https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269427-etat-durgence-et-autres-regimes-dexception-article-16-etat-de-siege>)

15 mai 2024

Infographie

L'état d'urgence sanitaire (<https://www.vie-publique.fr/infographie/274048-infographie-letat-durgence-sanitaire>)

6 avril 2020

Cadre légal et contexte de création particulier

Le régime juridique de l'état d'urgence tel qu'il est prévu dans la loi française a été créé dans un **contexte historique et politique** instable. La loi adoptée en 1955 a été élaborée en réaction aux attentats perpétrés en Algérie par le Front de libération nationale (FLN) et aux affrontements entre militants indépendantistes et armée française dans les départements français d'Algérie.

Selon le gouvernement (<https://www.vie-publique.fr/#>) dirigé par Edgar Faure, l'ampleur que prennent les "événements d'Algérie" à la suite de la Toussaint rouge (1er novembre 1954) justifie le recours à un régime d'exception.

Dans la Constitution telle qu'elle s'applique en 1954, c'est l'**état de siège** qui aurait été le plus adapté. Formalisé pour la première fois dans la loi du 9 août 1848 (<https://www.vie-publique.fr/https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070693/>), l'état de siège est un régime d'exception qui autorise notamment le transfert de pouvoirs de police à l'autorité militaire, la création de juridictions militaires et l'extension des pouvoirs de police. Il ne peut être déclaré qu'**en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère, d'une guerre civile ou à la suite d'une invasion**.

Toutefois, le déclenchement de l'état de siège pose un problème politique quant à la nature des "événements". Pour le gouvernement (<https://www.vie-publique.fr/#>), les attentats du FLN et les violences qui y sont liées sont qualifiés de troubles à l'ordre public graves, d'insurrection et de terrorisme. À l'inverse, les militants du FLN se perçoivent comme des combattants, dans une guerre d'indépendance contre la France. Déclarer l'état de siège pourrait donner du crédit aux revendications indépendantistes algériennes, puisqu'il n'est théoriquement utilisé qu'en cas d'affrontements avec une puissance étrangère.

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence est donc adoptée dans un contexte de violence insurrectionnelle et par choix politique de ne pas utiliser l'état de siège. Il s'applique immédiatement après promulgation (<https://www.vie-publique.fr#>) de la loi dans les territoires français d'Algérie. Grâce à son utilisation, la France n'est officiellement pas en guerre, les membres du FLN n'ont pas le statut de combattants, et les personnes arrêtées ne peuvent prétendre aux mêmes droits que les prisonniers de guerre.

Par la suite, le cadre législatif régissant le recours à ce régime d'exception a été modifié à plusieurs reprises. Entre 1955 et 2015, c'est l'ordonnance du 15 avril 1960 (<https://www.vie-publique.frhttps://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000517669/>), qui apporte les modifications les plus significatives. Elle transfère le pouvoir de déclarer l'état d'urgence du Parlement (<https://www.vie-publique.fr#>) au président de la République, tout en prévoyant qu'au-delà de douze jours sa prorogation ne peut être autorisée que par loi, qui doit alors fixer sa durée définitive.

À la suite des attentats du 13 novembre 2015, le **cadre juridique de l'état d'urgence est modifié à plusieurs reprises** afin de faciliter la mise en place de mesures d'urgence dans la lutte contre le terrorisme. La loi du 20 novembre 2015 relative à l'état d'urgence (<https://www.vie-publique.frhttps://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031500831/>), notamment, modifie plusieurs dispositions de la loi de 1955 :

- elle prévoit l'**information du Parlement** ;
- elle revoit les **règles de l'assignation à résidence**. Celle-ci peut être prononcée pour *“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”* ;
- elle autorise la **dissolution**, en conseil des ministres, **d'associations ou groupements de fait** qui participent, facilitent ou incitent à des actes **portant atteinte grave à l'ordre public**. Les mesures prises perdurent à l'issue de l'état d'urgence ;
- elle permet aux autorités administratives d'ordonner la remise des armes et des munitions, détenues ou acquises légalement par leur propriétaires ;
- elle permet au ministre de l'intérieur et aux préfets d'**ordonner des perquisitions en tout lieu**, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ;
- elle autorise le ministre de l'intérieur à prendre toute mesure pour bloquer des sites internet faisant l'apologie du terrorisme ou incitant à des actes terroristes ;
- elle supprime le contrôle de la presse, de la radio, des projections cinématographiques ou des représentations théâtrales prévu par la loi de 1955.

La loi du 20 novembre 2015 a été adoptée une semaine seulement après la vague d'attentats la plus meurtrière de l'histoire française contemporaine, elle renforce les prérogatives de l'exécutif durant l'état d'urgence. Dans ce cas encore, les mesures ont été adoptées en réaction à une menace spécifique. À

l'inverse, la législation sur l'état de siège élaborée en 1849 a été louée pour avoir été élaborée par anticipation et hors d'un contexte de crise et donc de l'influence d'un contexte particulier.

La **loi du 23 mars 2020** d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 crée un nouveau régime d'exception et instaure un **état d'urgence sanitaire** (<https://www.vie-publique.frhttps://www.vie-publique.fr/fiches/273947-quest-ce-que-letat-durgence-sanitaire>). Il s'agit de donner un socle légal aux différentes mesures prises par le gouvernement (<https://www.vie-publique.fr#>) au printemps 2020 pour lutter contre l'épidémie de Covid-19. Initialement, ce dispositif introduit dans le code de la santé publique et ses dispositions n'ont pas vocation à être pérennes.

Pourquoi le recours exceptionnel à l'état d'urgence fait débat ?

Les contestations théoriques, politiques et citoyennes contre l'usage de l'état d'urgence

Le recours à des régimes d'exception a une tradition longue dans l'histoire de la pensée en philosophie politique et juridique. Durant l'Antiquité, dès la République romaine, il est admis qu'il est parfois nécessaire de s'écarter du cadre juridique de droit commun dans l'intérêt de l'État, de sa population et de leur survie. Les prérogatives militaires et judiciaires de l'exécutif sont élargies en situation de troubles graves ou de péril imminent. Cette idée fait référence à des principes fondamentaux comme le **droit d'un État à sa propre survie, l'impératif de protection** qu'il a envers sa population ou encore la **protection des droits et des libertés des citoyens et des institutions qui les garantissent**.

Par définition, l'état d'urgence s'applique lorsque l'ampleur du péril ou de la catastrophe naturelle est telle qu'elle appelle des réponses et des actions rapides. Dans ces circonstances, le gouvernement (<https://www.vie-publique.fr#>) est habilité à prendre par ordonnance des mesures exceptionnelles jugées nécessaires à la gestion de la crise. C'est ce qu'illustre la loi du 20 novembre 2015, qui étend les pouvoirs du Premier ministre et modifie le régime des assignations à résidence ainsi que le régime des perquisitions dans un contexte d'état d'urgence. Ces mesures exceptionnelles de lutte contre le terrorisme n'empêchent pas un contrôle *a posteriori* par les parlementaires, le Conseil constitutionnel ou encore l'ordre judiciaire.

Lorsqu'il est utilisé à tort, ou pour une durée excessive, l'état d'urgence peut nuire aux libertés individuelles et au respect de l'**État de droit**. L'État de droit peut se définir comme un **système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit**. Or, par définition, l'état d'urgence est un régime d'exception qui permet au gouvernement (<https://www.vie-publique.fr#>), légataire du pouvoir exécutif, d'élargir ses prérogatives et d'assouplir ses modes d'action. Ainsi, différentes dispositions de la loi de 1955 prévoient que le Premier ministre ou les préfets des régions soumises à l'état d'urgence puissent restreindre des droits ou libertés si cela est jugé nécessaire à la gestion de crise et au maintien de l'ordre public.

Dans certains cas, ces restrictions peuvent aller à l'encontre de l'exercice de droits et libertés fondamentales. Par exemple, l'interdiction de réunion, les mesures restrictives telles que les couvre-feux ou la fermeture de lieux de réunion vont à l'encontre du droit à la liberté de réunion et d'association reconnus par l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (<https://www.vie-publique.fr/http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-universelle-des-droits-de-lhomme-de-1948-11038.html>).

De même, les préfets peuvent faire procéder à des perquisitions administratives dans les domiciles, de jour comme de nuit, alors qu'en temps normal, ces perquisitions ne peuvent être effectuées qu'après autorisation d'un juge.

Cependant, le Parlement (<https://www.vie-publique.fr/#>) a la compétence exclusive pour restreindre des droits et libertés par la loi dans la théorie constitutionnelle française. Aussi, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) rappelle dans son avis du 26 novembre 2020 (https://www.vie-publique.fr/https://www.cncdh.fr/sites/default/files/d_-_2020_-_7_-_etat_durgence_sanitaire_nov_2020.pdf) qu'il est nécessaire de "*limiter le recours à l'état d'urgence sanitaire aux seules situations dans lesquelles le Parlement ne peut se réunir*".

En bref

État d'urgence sanitaire : la CNCDH et le Défenseur des droits s'inquiètent des atteintes aux droits (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/274251-etat-durgence-sanitaire-droits-libertes-cncdh-defenseur-des-droits>)

6 mai 2020

Maintien et levée de l'état d'urgence

Le recours à l'état d'urgence est limité par le principe de nécessité. Sa mise en place exige un encadrement strict, en particulier quant au caractère exceptionnel des circonstances, à leur impact sur la vie de la Nation, ainsi qu'à son maintien. Cela pose la question des critères que l'on utilise pour évaluer la nécessité des mesures mises en place par le gouvernement (<https://www.vie-publique.fr/#>). Il est essentiel aussi de disposer d'indicateurs fiables pour permettre une levée de l'état d'urgence dans les délais les plus courts.

La CNCDH déplore, dans son avis du 26 novembre 2020, qu'au cours des cinq dernières années, l'état d'urgence a été appliqué pendant près de deux ans et demi. Pour la CNCDH, la prorogation répétée de ces états d'urgence est l'illustration du recours systématique à un régime d'exception indépendamment du nom qu'on lui donne. Or, comme le précise le Conseil d'État le 16 juin 2021 lors de la conférence de clôture du cycle sur les états d'urgence (<https://www.vie-publique.fr/https://www.conseil-etat.fr/actualites/colloques-seminaires-et-conferences/a-re-voir-les-etats-durgence-comment-en-sort-on>), "*l'état d'urgence est un régime d'exception qui a vocation à rester temporaire*". Ainsi, dans le cadre de la sortie de l'étude annuelle 2021 du Conseil d'État (<https://www.vie-publique.fr/https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports->

[etudes/etudes-annuelles/les-etats-d-urgence-la-democratie-sous-contraintes](#)) ce dernier s'est emparé du sujet pour proposer à la fois une grille de lecture et d'emploi de ce régime d'exception avec une série de propositions visant à améliorer l'action publique pour :

- mieux définir et circonscrire les états d'urgence (préparer cette éventualité par l'élaboration d'un cadre global, à la fois juridique et opérationnel, destiné à renforcer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics confrontés à des crises majeures tout en préservant les principes républicains) ;
- mieux organiser la puissance publique (les crises majeures donnent lieu à des modalités de pilotage très centralisées, au sommet de l'État alors que les dispositifs actuels de pilotage continuent à reposer principalement sur des logiques ministérielles) ;
- adapter les contrôles aux enjeux spécifiques des états d'urgence (en assurant un équilibre par des contrôles parlementaires et juridictionnels).

Épidémie - Libertés individuelles

Loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire

(<https://www.vie-publique.fr/loi/279666-loi-gestion-de-la-sortie-de-crise-sanitaire-etat-durgence-sanitaire>)

1er juin 2021

Des dispositions d'exception retranscrites dans le droit commun

La question se pose de la suppression ou de la pérennisation de certaines dispositions, prises sous l'état d'urgence, et de leur retranscription dans le droit commun.

C'est par exemple le cas de la loi renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure promulguée le 30 octobre 2017 (<https://www.vie-publique.fr/https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000035932811/>). Cette loi avait pour vocation de mettre fin au régime dérogatoire de l'état d'urgence tel qu'il a été mis en place en 2015. En outre, elle dote l'État de nouveaux instruments de lutte contre le terrorisme. Dans les faits, la loi intègre dans le droit commun des dispositions jusque-là réservées à l'état d'urgence :

- le préfet peut procéder à la **fermeture administrative des lieux de culte**, pour une durée limitée et pour apologie ou provocation au terrorisme ;
- le ministère de l'intérieur peut décider des **mesures de surveillance** à l'encontre de toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ;
- la loi modifie aussi les **dispositions relatives aux perquisitions administratives et aux assignations à résidence**.

La pérennisation de mécanismes et dispositions d'urgence dans le droit commun pose la question de l'efficacité des pouvoirs publics tels qu'ils sont construits. Le recours à l'état d'urgence se limite en théorie à la réponse aux situations d'exception, par principe périlleuses et limitées dans le temps. En conséquence, l'usage trop fréquent ou sans justification claire de l'état d'urgence remet en question la capacité des pouvoirs publics à remplir sa mission première. Le recours à l'état d'urgence illustre alors, comme un reflet en négatif, l'efficacité des politiques de gestion de risques mises en place par l'État.

Fiche thématique

Quels sont les différents types de droits des citoyens ? (<https://www.vie-publique.fr/fiches/23866-quels-sont-les-differents-types-de-droits-des-citoyens>)

4 septembre 2023