



Liste de cueillette



No demande: 1899939  
No emprunteur 178814757 - MUQ

Dem reçue: 11-JUN-2017  
Imprimé: 12-JUN-2017  
No imprimé: 10899

Emprunteur: Villanova University, Falvey Memorial Library - OCLC

Code loc: 0003I  
Téléphone: (610) 519-4274  
FTP: 153.104.168.210 OD: 216.54.119.69

Sigle: OCLC:PVU  
Télécopie: (610) 519-4204  
Courriel: ill@villanova.edu

Service: Copie Prêt

Date limite: 02-JUL-2017  
Expiration: 03-JUL-2017

Coût max: 35.00 IFM USD

Paiement: Frais acceptés

Livraison: BKS-IDS/library mail, p/c 1st

Copyright: US:CCG

PEB

DROIT  
FCFD B373e 2016

Titre: L'e?tat d'urgence : une e?tude constitutionnelle, historique et critique /  
Auteur: Beaud, Olivier, (1958- ...). aut  
Adresse: Issy-les-Moulineaux : LGDJ, Lextenso, 2016, cop 2016.

Collection: Syste?mes. Se?rie Perspectives.

Volume/ Book published by CNRS Edition, Date: 2016 Pages: Unknown  
Numéro: Book published by CNRS Edition

Titre article: title page, copyright page, entire first chapter and any relevant endnotes.  
Auteur article: Marie Goupy

ISBN: 9782275055039

Notes demande: LVIS/TCLC/PRILL/PALCI/ULG/ODYSSEY PREFERRED \*\*No longer using Ariel as of 3/1/13\*\* FAX/  
ARIEL:610-519-4204 EMAIL:ill@villanova.edu OCLC Req. Ex. Department: PHI OCLC Req. Ex. Affiliations:  
same/ TCLC; PRILL; FEIN=23-135-2688 OCLC Req. Ex. Source: ILLiad

Direction des bibliothèques  
Service du Prêt entre bibliothèques  
Pavillon Samuel-Bronfman, local 1048  
C.P. 6128, succ. Centre-ville  
Montréal, (Québec) H3C 3J7  
Tél : (514) 343-6903  
@ : colombo@bib.umontreal.ca

**À l'utilisateur : En accédant au document vous vous engagez à respecter la déclaration de droit d'auteur suivante:**

**To the end user : By proceeding to the document you hereby agree to respect the copyright statement below:**

**Déclaration de respect du droit d'auteur**

Cette copie numérique d'une œuvre protégée par la Loi canadienne sur le droit d'auteur ne peut être utilisée qu'à des fins d'étude privée ou de recherche. Tout usage à d'autres fins peut exiger l'autorisation du titulaire des droits. (L.R.C. 1985, c. C-42, Art. 30.2 ou 30.21). Cette copie numérique ne peut être utilisée que pour la reproduction d'une seule copie papier, ne doit pas être communiquée à une autre personne et ne peut être utilisée que pour une période maximale de cinq (5) jours ouvrables après la date de la première utilisation. Des recours civils et criminels sont prévus en cas de violation du droit d'auteur.

**Copyright Statement**

This digital copy of a work protected by the Canadian copyright law may only be used for the purpose of private study or research. Any other use may require the authorization of the copyright holder. (R.S.C. 1985, c. C-42, Sect. 30.2 or 30.21). This digital copy may not be used to make any reproduction other than a single print copy, may not be communicated to any other person, and may only be used for a maximum period of five (5) business days after the date it is first used. Violation of copyright may result in civil and criminal proceedings.

Olivier BEAUD  
et  
Cécile GUÉRIN-BARGUES

# L'état d'urgence

Une étude constitutionnelle,  
historique et critique

**LGDJ** une marque de  
Lextenso

FCFD  
B373e  
2016



Retrouvez tous nos titres  
**Defrénois - Gazette du Palais - Gualino**  
**Joly - LGDJ - Montchrestien**  
sur notre site  
[www.lextenso-editions.fr](http://www.lextenso-editions.fr)

© 2016, LGDJ, Lextenso éditions  
70, rue du Gouverneur Général Éboué  
92131 Issy-les-Moulineaux Cedex  
ISBN 978-2-275-05503-9  
ISSN 0987-9927



Cet ouvrage trouve son origine dans un long article publié en ligne dans la revue *Jus Politicum* en février et mars 2015. Nous remercions son comité de rédaction de nous avoir autorisé à reprendre ce texte, à le retravailler et à l'actualiser afin d'aboutir au présent livre. Qu'Élodie Djordjevic et Sabina Tortorella, qui ont beaucoup œuvré, dans des délais contraints, à l'édition de la première version, trouvent ici l'expression de notre reconnaissance. Que soient également remerciés tous ceux de nos collègues qui ont pu faire des remarques sur tel ou tel passage de notre manuscrit : Pierre Avril, Denis Baranger, Jean-Marie Denquin, Rémy Libchaber, Jacques Petit et Patrick Wachsmann. Ils ne sont évidemment aucunement responsables du texte ici publié.

À l'origine de cette démarche, il y a pourtant une ambition des plus modestes : saisir le droit positif. Problématique bien maigre, diront les esprits forts, qui n'en a pas moins provoqué un premier et vif étonnement résultant du caractère littéralement incompréhensible de ce droit d'état d'urgence. C'est d'ailleurs l'inévitable découragement que l'on ressent à la lecture « brute » des sources législatives et réglementaires qui a donné naissance à nos développements intitulés « *décrypter le droit positif* » et destinés à rendre compte du caractère hermétique des nombreux décrets de novembre 2015 (chapitre 1). Cette première difficulté suscita alors une interrogation : pourquoi ce droit est-il aussi impénétrable ? Pour le comprendre, il a fallu remonter aux origines du droit de l'état d'urgence, c'est-à-dire à la loi du 3 avril 1955 dans ses diverses versions et applications : cette démarche a permis de montrer que la difficulté à saisir le droit de l'état d'urgence vient, pour l'essentiel, d'une profonde *malfaçon législative* qui a perduré de la loi du 3 avril 1955 à celle du 20 novembre 2015 (chapitre 2). Sans doute aurait-on pu se satisfaire de cette sorte de chronique législative. Toutefois, cet état d'exception s'étant émancipé des événements d'Algérie qui lui ont donné naissance au point de ressurgir à intervalles réguliers, il nous a paru utile d'entreprendre une *histoire politico-constitutionnelle* des états d'urgence qui se sont égrenés depuis 1955. Histoire constitutionnelle des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques et histoire de l'état d'urgence semblent alors s'éclairer mutuellement (chapitre 3). La réactivation de l'état d'urgence, le 14 novembre 2015, à la suite des attentats terroristes perpétrés à Paris, incitait bien entendu à se pencher plus avant sur ce récent usage et plus particulièrement sur l'*adoption et le contenu de la loi du 20 novembre 2015*, première et plus importante des lois de prorogation de l'état d'urgence décrété par le chef de l'État. Adoptée de manière extrêmement rapide et consensuelle alors même que, non contente de proroger pour trois mois l'état d'urgence, elle en modifie sensiblement le régime juridique, la loi est emblématique de ces législations d'urgence qui mêlent dispositions circonstancielles et générales sur fond de rédaction aussi confuse qu'approximative (chapitre 4). Enfin, on s'efforcera de tirer les *leçons de l'échec du projet tendant à insérer l'état d'urgence au sein de la Constitution* (chapitre 5).

## Chapitre 1

# Décrypter le droit de l'état d'urgence

Après les funestes attentats commis dans la soirée du 13 novembre 2015, le chef de l'État annonce à la télévision, un peu avant minuit, la proclamation de l'état d'urgence. Trois décrets sont immédiatement pris et publiés le 14 novembre 2015, qui sont suivis par deux autres, le 18 novembre 2015. Les trois premiers décrets concernent le territoire métropolitain<sup>1</sup> tandis que les deux derniers étendent l'état d'urgence à l'outre-mer français<sup>2</sup>. Il n'a pas fallu moins de cinq décrets – deux décrets instaurant l'état d'urgence en métropole puis outre-mer et trois décrets d'application – pour que l'état d'urgence développe tous ses effets juridiques dans l'ensemble du pays.

En mettant l'accent sur les textes publiés au *Journal officiel*, on voudrait ici se livrer à une brève apologie de la méthode du commentaire des textes législatifs et réglementaires. Il y avait, jadis, une certaine dignité de ce style juridique, parfois magistralement illustré dans les chroniques publiées dans la *Revue du droit public* ou bien dans l'*Actualité juridique du droit administratif*<sup>3</sup>. Notre conviction se situe donc aux antipodes de la « tendance » dominante dans la doctrine juridique contemporaine consistant à se tourner principalement vers la jurisprudence pour trouver la clé de compréhension du droit positif. Celle-ci peut et doit éclairer le droit en vigueur, car le juge crée parfois la règle en faisant semblant de la découvrir. Mais, ne serait-ce qu'en raison du caractère tardif et hypothétique de l'intervention des juridictions en la matière<sup>4</sup>, l'étude de l'état d'urgence illustre précisément la supériorité du commentaire « législatif » sur l'analyse du contentieux. C'est pourquoi on privilégiera dans la présente étude les sources écrites

1. Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ; décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ; décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

2. Il s'agit du décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 qui déclare l'état d'urgence outre-mer, et du décret n° 2015-1494 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 qui étend les mesures susceptibles d'y être prises afin de les aligner sur la métropole. Ces décrets présidentiels sont contresignés, en plus, par le ministre des outre-mer.

3. André de Laubadère s'est particulièrement distingué dans cet exercice de style, austère mais utile.

4. Voir *supra*, Introduction.

classiques que sont les lois et les décrets. La Constitution n'est pas ici citée, celle de la V<sup>e</sup> République n'encadrant pas ce régime juridique, à la différence de celui des pouvoirs exceptionnels du chef de l'État (art. 16) et de l'état de siège (art. 36). Si l'on veut comprendre l'état d'urgence, mieux vaut d'ailleurs le comparer à l'état de siège qu'à l'article 16 et, pour ce faire, se référer au Code de la défense<sup>5</sup> et au récent Code de sécurité intérieure<sup>6</sup>. La localisation de ces textes est instructive : on doit se référer aux « législations de crise », à ces lieux un peu à la marge du droit normal et que les constitutionnalistes ne fréquentent pas toujours.

Toutefois, retracer l'histoire législative et réglementaire de l'état d'urgence se heurte à un obstacle imposant : ces textes, évidemment publiés au *Journal officiel*, ont pour particularité d'être impénétrables à première lecture. Il faut, pour les comprendre, naviguer entre les décrets et les nombreux textes auxquels ils renvoient et, surtout, se référer constamment à leur base légale : la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence. Or, sa rédaction initiale n'est pas fameuse et les modifications ultérieures en ont encore obscurci le sens. La lecture de ces lois et décrets confirme combien le juriste contemporain doit déchiffrer le droit positif avant d'être en mesure de le commenter efficacement. Le cas du régime juridique de l'état d'urgence est hélas à cet égard symptomatique : il faut se confronter au préalable à un véritable fouillis juridique afin de déterminer l'état du droit positif (I). Ce dernier n'apparaît véritablement que lorsqu'on remonte à la source de ce droit réglementaire : la loi du 3 avril 1955 (II).

## Le maquis réglementaire de novembre 2015

Cette rafale de décrets réglementaires exige une description précise de chacun d'entre eux (A) et suppose, pour les comprendre, une nécessaire hiérarchisation (B).

### A. Une multitude de décrets

Dès le 13 novembre au soir, un Conseil des ministres était improvisé dans l'urgence et le président de la République signait alors un décret au titre particulièrement abscons : « décret n° 2015 1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55 385 du 3 avril 1955 ». Un titre plus simple, du type « décret instaurant l'état d'urgence » aurait au moins permis au lecteur du *Journal officiel*, sinon au simple citoyen, de comprendre de quoi il s'agissait. D'ailleurs, si l'on veut être véritablement précis, le titre est

<sup>5</sup> Article L 2131-1 qui se borne à renvoyer à la loi du 3 avril 1955 en vigueur et aux articles L 2121-1 et suivant pour l'état de siège. On trouve un commentaire fort éclairant des dispositions de ce Code dans le commentaire du chapitre IV « Les législations d'exception » par F. SAN-BENET, in *Code de l'Administration*, Paris, Litec, 2007, p. 470 et s.

<sup>6</sup> Article L 213-1 avec également un renvoi à la loi de 1955.

juridiquement inexact, à l'image de la formule portée au visa de ce décret : « vu la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence ». Pourquoi parler d'inexactitude ? Parce que le titre de la loi en question fut modifié par la loi du 17 mai 2011, dite « de simplification du droit », qui a prescrit de désigner ladite loi comme une loi « relative à l'état d'urgence »<sup>7</sup>. Bref, l'intitulé de ce décret aurait dû être tout simplement « décret déclarant applicable la loi de 1955 relative à l'état d'urgence » ou, éventuellement et de façon plus concise, « décret déclarant l'état d'urgence en France métropolitaine ».

Si l'intitulé du décret est mystérieux, quel en est l'objet ? L'analyse de son contenu n'est malheureusement guère plus éclairante que celle de son titre. Qu'on en juge. Son premier article dispose : « L'état d'urgence est déclaré, à compter du 14 novembre 2015, à zéro heure, sur le territoire métropolitain et en Corse ». On comprend, certes, que l'état d'urgence est déclaré en France, sur le territoire métropolitain<sup>8</sup>, avec effet immédiat. Toutefois, le second article apparaît totalement elliptique : « Il emporte pour sa durée application du 1<sup>er</sup> de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 susvisée ». Faut de temps – et on le comprend –, les autorités compétentes ont manié le « copier-coller » et reproduit presque à l'identique les formules, tout aussi illisibles, du précédent cas d'état d'urgence, déclaré le 8 novembre 2005 en réponse aux émeutes en banlieue parisienne<sup>9</sup>. La perplexité du lecteur s'accroît en lisant les autres décrets du 14 novembre, dont la mauvaise rédaction contribue à augmenter sa confusion. Si l'état d'urgence est déclaré à partir du décret n° 1475, celui-ci ne fait que lancer le processus d'établissement d'un état d'exception dérogoratoire au droit commun. Deux autres décrets – décrets dits d'application – sont pris, presque coup sur coup, le 14 novembre<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Art. 176 IV. La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie est ainsi modifiée : « Dans le titre, les mots « instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie » sont remplacés par les mots « relatif à l'état d'urgence » (loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JO, 18 mai 2011, p. 8537).

<sup>8</sup> La précipitation avec laquelle le décret a été pris et l'émotion qui, probablement, devait étreindre les rédacteurs de ces textes expliquent sans doute cette différence entre le territoire métropolitain et la Corse, alors qu'on sait bien que celle-ci – bien qu'étant une île au sens géographique – appartient comme les autres îles de l'Atlantique ou de la Manche, au territoire métropolitain. Ce sont des vétilles bien excusables et il serait malséant de s'y attarder ici.

<sup>9</sup> Les deux premiers aynés du décret du 14 novembre 2015 sont, à l'exception de la date de départ de l'état d'urgence et de la formulation sur le territoire métropolitain, strictement identiques à ceux du décret du 8 novembre 2005 (n° 2005 1386) JORF du 9 novembre 2005.

<sup>10</sup> Le décret n° 1476 succède au décret n° 1475 et est suivi du décret n° 1478 présenté comme « modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ». Il ressort de ce fouillis réglementaire que le décret n° 1475 ayant déclaré l'état d'urgence « sur le territoire métropolitain et en Corse » (art. 1) le n° 1476 limite l'application des articles 6, 8, 9 et 11 à l'art. 1 de la loi du 3 avril 1955 « à l'ensemble des communes d'Île-de-France » tandis que le décret n° 1478 procède à une extension à la fois géographique et matérielle : les articles 5, 6, 9, 8, 10 et 11 art. 1 sont dorénavant « applicables à l'ensemble du territoire métropolitain et de la

Le plus important des deux est le décret n° 1476, ainsi intitulé : « décret n° 15-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ». Ce titre est aussi mal formulé que celui du décret instaurant l'état d'urgence<sup>11</sup> et prête gravement à confusion dans la mesure où il comporte exactement la même formule : « Portant application de la loi [...] du 3 avril 1955 ». Comme on le verra plus longuement, ces deux décrets sont en réalité très différents : le décret n° 1475, premier dans l'ordre chronologique, instaure l'état d'urgence, alors que le second (le décret n° 1476) le concrétise par des mesures complémentaires. Ils sont pourtant intitulés de la même manière. L'urgence expliquerait-elle cette rédaction calamiteuse ? À moitié seulement. Les rédacteurs ont à nouveau recouru au « copier-coller », mais ils l'ont mal utilisé. Ils se sont en effet rapportés au précédent de 2005, celui des émeutes dans les banlieues parisiennes. Toutefois, le premier décret du 8 novembre 2005, le décret pris en Conseil des ministres, était intitulé « décret [...] portant application de la loi [...] du 3 avril 1955 », tandis que le second décret, décret simple, avait pour titre « décret [...] relatif à l'application de la loi [...] du 3 avril 1955 »<sup>12</sup>. La différence sémantique était certes minime et elle était déjà juridiquement incompréhensible [car quelle différence y a-t-il entre « portant application de la loi » et « relatif à la loi » ?], mais au moins, elle laissait supposer au lecteur attentif qu'il y avait une différence de signification en droit. En 2015, en revanche, la confusion juridique atteint son comble puisque le décret instaurant l'état d'urgence et le décret qui en prescrit l'application sont confondus dans les mêmes termes.

Pourtant, le contenu de ces deux décrets n'est pas identique – et ne doit pas l'être – la loi du 3 février 1955 ayant prévu des régimes juridiques différents. Le décret qui instaure l'état d'urgence prévoyait certes que ce dernier était « déclaré sur le territoire métropolitain et sur la Corse », mais, en vertu de la loi du 3 avril 1955, un second décret était nécessaire pour renforcer les mesures potentielles. Ainsi s'éclaire le premier article du décret n° 2015-1476 qui dispose : « Outre les mesures prévues à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 susvisée, qui sont applicables à l'ensemble du territoire métropolitain, les mesures mentionnées aux articles 6, 8, 9 et au 1<sup>er</sup> de l'article 11 de la loi peuvent être mises en œuvre sur l'ensemble des communes d'Île-de-France ». Il convient de traduire cette lourde prose : les mesures ici impliquées par la mise en application de l'état d'urgence et contenues dans la loi de 1955 sont, d'abord, les pouvoirs conférés au préfet

Corse ». Il en ira de même, pour l'outre-mer, avec le décret n° 2015-1494 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

11. Exemple de la fascination qu'exercent les chiffres, la seule différence entre les deux intitulés relève de la numérotation.

12. Décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, n° 261 du 9 novembre 2005.

consistant à limiter drastiquement la liberté d'aller et venir (art. 5)<sup>13</sup>, ensuite la faculté pour le ministre de l'Intérieur de prononcer des assignations à résidence (art. 6)<sup>14</sup>, d'interdire des spectacles et de limiter la liberté de réunion (art. 8)<sup>15</sup> et enfin la prérogative accordée aux autorités administratives compétentes de procéder à des perquisitions de jour comme de nuit (art. 11)<sup>16</sup>.

On relèvera, en passant, que ce texte (l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2015-1476) n'est que la copie presque intégrale du premier article du décret du 8 novembre 2005 (n° 2005-1387) mettant en application l'état d'urgence instauré dans les banlieues<sup>17</sup>. « Presque intégrale », car la différence majeure porte sur les lieux visés par l'état d'urgence en 2015 : il ne s'agit plus, comme en 2005, des banlieues, des zones fixées dans des annexes du décret. Au soir des attentats, les mesures les plus contraignantes de l'état d'urgence (perquisitions et assignations à résidence) sont possibles dans « l'ensemble des communes d'Île-de-France », ce qui s'explique

13. « La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 :  
1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ;  
2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;  
3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics » [art. 5 de la loi du 3 novembre 1955 en vigueur au moment de l'application de l'état d'urgence, le 14 novembre 2015].
14. « Le ministre de l'Intérieur dans tous les cas peut prononcer l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret visé à l'article 2 dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics des circonscriptions territoriales visées audit article. L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération. En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes visées à l'alinéa précédent. L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille. »
15. « Le ministre de l'Intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2. Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre. »
16. « Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une disposition expresse : 1° Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ; 2° Habilitier les mêmes autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales. Les dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> du présent article ne sont applicables que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 ci-dessus »
17. « Outre les mesures prévues à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 susvisée qui sont applicables à l'ensemble du territoire métropolitain, les mesures mentionnées aux articles 6, 8, 9 et au 1<sup>er</sup> de l'article 11 de la loi peuvent être mises en œuvre dans les zones dont la liste figure en annexe au présent décret » [*JORF*, n° 261 du 9 novembre 2005].

évidemment par le fait que les attentats ont eu lieu soit à Paris, soit à Saint-Denis au Stade de France. Le texte mentionne l'autorisation de procéder à des perquisitions de nuit (art. 11, 1<sup>o</sup> de la loi du 3 février 1955) et rappelle que ces perquisitions ne peuvent être opérées que dans des zones spécifiques déterminées par un décret d'application (art. 11, al. 4 de la loi de 1955).

On n'en a pas fini avec l'analyse des textes réglementaires, car le décret n° 1476 a été suivi, presque immédiatement, par le décret n° 1478, dont l'objet explicite est de modifier le précédent, comme le révèlent son titre<sup>18</sup> et son article premier. Ce dernier dispose :

« Outre les mesures prévues aux articles 5, 9 et 10 de la loi du 3 avril 1955 susvisée, sont applicables à l'ensemble du territoire métropolitain et de la Corse les mesures mentionnées aux articles 6, 8 et au 1<sup>o</sup> de l'article 11 »<sup>19</sup>.

La modification capitale porte ici sur la sphère d'application territoriale de l'état d'urgence renforcé par les mesures complémentaires : elle est étendue de l'Île-de-France, qui était visée par le décret n° 1476, à « l'ensemble du territoire métropolitain ». Ainsi, ce second décret d'application témoigne à la fois d'une gradation dans l'ampleur des mesures prises et de leur extension territoriale. Le pouvoir exécutif a en effet décidé d'utiliser la quasi-totalité des ressources juridiques mises à sa disposition par la loi du 3 avril 1955. Les seules dispositions importantes exclues sont, d'une part, les dispositions sur le contrôle de la presse et des spectacles et, d'autre part, le dessaisissement des juridictions civiles au profit des juridictions militaires.

La panoplie des mesures de police que l'état d'urgence décrété en 2015 offre à l'administration (ministère de l'Intérieur et préfets) reste impressionnante. On y trouve d'abord les deux mesures les plus emblématiques que sont la faculté d'ordonner des perquisitions domiciliaires de jour comme de nuit et celle d'assigner à résidence toute personne suspectée d'être dangereuse pour la sécurité et l'ordre public. S'y ajoutent les prérogatives conférées à l'administration 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 », ou encore d'interdire de séjour « toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ». Enfin, la même administration peut également « ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion », interdire « les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre » et ordonner la remise des armes de première, quatrième et cinquième catégories. Depuis la guerre d'Algérie [1954-1962], jamais un régime d'exception aussi

18. Décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

19. L'article 9 concerne la remise d'armes qui peut être imposée par le ministre de l'Intérieur. L'article 10 concerne la réquisition des biens ou des personnes, résultant de l'ancienne loi du 9 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de paix.

largement conçu n'avait été appliqué en France métropolitaine. Plus encore que lors des précédents de 1985 et 2005, il trouve son fondement dans de multiples décrets qu'il convient maintenant de hiérarchiser.

## B. Une nécessaire hiérarchisation

Le premier décret (n° 1475) est le plus important, car il *déclare* l'état d'urgence « sur le territoire métropolitain ». Viennent ensuite deux décrets essentiels, qui complètent l'état d'urgence ainsi instauré. Pourquoi – se demandera le profane – faut-il des décrets supplémentaires pour mettre en œuvre ou appliquer la loi du 3 avril 1955 qui a déjà été « activée » par le premier décret, pris en Conseil des ministres, le 14 novembre 2015 ? La réponse à ces questions figure dans la loi initiale du 3 février 1955 qui constitue l'armature juridique de l'état d'urgence, bien qu'elle ait été modifiée en 1960, puis par la loi du 20 novembre 2015. Elle est en réalité une sorte de palimpseste que le juriste désireux d'éclairer les décrets de novembre 2015 doit, tel un paléographe, retrouver sous les couches des textes ultérieurs.

Cette loi du 5 avril 1955 présente la spécificité d'avoir été pensée à partir d'une idée-force : la distinction entre la « déclaration » de l'état d'urgence et son « application ». À l'origine, la distinction était manifeste au premier coup d'œil, car la déclaration relevait du Parlement (loi), tandis que l'application relevait du gouvernement (décret). Cette différence relative à la compétence a disparu depuis 1960, le Parlement n'étant plus compétent que pour la prorogation de l'état d'urgence et non plus pour sa déclaration. Il reste cependant un reliquat important de cette différenciation dans la *forme même* des décrets. En effet, le premier décret présidentiel instituant l'état d'urgence (n° 1475), le 14 novembre 2015, est le plus solennel, car il est pris *en Conseil des ministres*, comme l'indique son visa « le Conseil des ministres entendu<sup>20</sup> ». Les décrets qui lui succèdent sont en revanche des décrets *simples* : ils sont certes signés par le président de la République et contresignés par les ministres compétents, mais ne sont pas pris en Conseil des ministres. Le parallélisme des formes s'impose pour ces deux types de décrets. Ainsi, seul un décret en Conseil des ministres peut modifier le décret instaurant l'état d'urgence alors que, comme ce sera le cas en novembre 2015, le décret « appliquant » l'état d'urgence peut être modifié par décret simple. La signification politique de cette différenciation formelle est importante, car on doit admettre que le décret « instaurant » l'état d'urgence est un décret présidentiel, relevant de la compétence du chef de l'État, tandis que les décrets d'application, décrets dits « simples », relèvent de la compétence de droit commun du Premier ministre, selon l'article 21 de la Constitution<sup>21</sup>.

20. Tel est le cas également du décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 déclarant l'état d'urgence outre-mer.

21. CE, ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres*, rec., p. 279.



À cette différence de forme correspond évidemment une différence de fond. Le décret le plus important est le premier, celui instaurant l'état d'urgence<sup>22</sup>, car non seulement il met en vigueur la loi du 3 avril 1955 mais entraîne également application de certaines mesures prévues par celle-ci. Les autres décrets simples complètent seulement le processus d'application du nouveau régime d'exception. Cette structure hiérarchisée des actes juridiques a cependant été masquée par le transfert de la compétence du Parlement vers le gouvernement, dans la mesure où il n'y a plus de loi « instaurant » un état d'urgence, mais seulement un décret présidentiel pris en Conseil des ministres. Le résultat est sous nos yeux : on a du mal à distinguer le premier décret instaurant l'état d'urgence des décrets subséquents qui l'appliquent.

Pour comprendre ce mécanisme complexe de l'état d'urgence, force est donc de remonter à la loi originelle du 3 avril 1955, matrice de ce régime juridique d'exception.

## II. La loi du 3 avril 1955 ou le régime différencié de l'état d'urgence

La loi du 3 avril 1955 a été édictée au début de la guerre d'Algérie, dans des circonstances sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir<sup>23</sup>. Sans entrer dans une analyse globale du texte, l'objectif des développements suivants est de mettre en évidence la différence structurelle que cette loi « fondatrice » de l'état d'urgence établit entre d'une part l'instauration de l'état d'urgence par la loi et l'application de l'état d'urgence par décrets (A), et, d'autre part, entre état d'urgence simple et aggravé (B). Il en résulte une différenciation du régime juridique de l'état d'urgence, largement confirmée par le précédent de 2005 (C).

### A. Déclaration et application de l'état d'urgence

Le premier moment de l'état d'urgence est donc celui de sa déclaration. Dans la loi du 3 avril 1955, version originale, l'article 2 précise que « l'état d'urgence ne peut être déclaré que par la loi ». On verra plus loin<sup>24</sup> que cette prérogative a été transférée du Parlement au président de la République par l'ordonnance du 15 avril 1960, à laquelle renvoient implicitement tous les décrets du 14 novembre 2015. Pour le moment, il convient de souligner le second alinéa de la version originale de cet article selon lequel « la loi détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquels il

22 Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 pour la métropole ; décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 pour l'outre-mer.

23. Voir *infra*, chapitre 3.

24. *Idem*.

[l'état d'urgence] entre en vigueur ». L'état d'urgence peut donc avoir un domaine d'application territorial variable, suivant les circonstances qu'apprécie le Parlement. Dans le reste de la loi de 1955, les mesures de police autorisées font toujours référence à la notion de déclaration qui peut emporter directement et immédiatement application de tel ou tel article prévoyant telle ou telle mesure de police. Tel est le cas, par exemple, de l'article 5 qui autorise, dès la déclaration de l'état d'urgence, l'administration à restreindre la liberté de circulation. Il y a toutefois bien d'autres articles de la loi de 1955 qui sont directement applicables sitôt proclamé l'état d'urgence.

Le second moment prévu par loi de 1955 est celui qu'on pourrait appeler « l'application » de l'état d'urgence. Il renvoie à la faculté que détient cette fois le gouvernement d'édicter des décrets complémentaires. L'article 2 de la loi du 3 avril 1955 dispose à cet effet : « Dans la limite de ces circonscriptions [où l'état d'urgence est instauré], les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décrets pris en Conseil des ministres, sur le rapport du ministre de l'Intérieur ». Il y avait donc une hiérarchie implicite en 1955 entre l'instauration de l'état d'urgence relevant du Parlement (compétence législative) et les décrets d'application émanant du gouvernement (compétence réglementaire). Sous la IV<sup>e</sup> République, seul le Parlement avait la lourde responsabilité de décider de porter atteinte à des libertés fondamentales au nom de la défense de l'ordre public. Le pouvoir exécutif était en revanche chargé de l'application de l'état d'urgence : c'est à lui qu'il revenait de préciser la sphère d'application territoriale et d'ajouter, le cas échéant, des mesures d'exception à celles déjà prévues par la loi de déclaration. Cette différenciation est parfaitement résumée par Roland Drago, lorsqu'il observe que « la déclaration d'état d'urgence n'a pour but que de prévoir l'intervention des autorités administratives qui délimitent de manière plus précise l'application territoriale du régime prévu »<sup>25</sup>. Le gouvernement aurait alors eu l'obligation de prendre de tels décrets, alors que le projet de loi ne prévoyait, à l'origine, qu'une simple faculté<sup>26</sup>. L'intervention du pouvoir exécutif est donc déterminante pour régler la situation d'exception résultant de la déclaration de l'état d'urgence.

On pourrait s'interroger sur les raisons d'une telle différence de régime juridique entre la déclaration et l'application de l'état d'urgence. D'ailleurs, à l'origine, dans le projet de loi de 1955, une seule disposition avait le mérite de la clarté : « Le gouvernement peut fixer par décret pris sur rapport du ministre de l'Intérieur, les zones où l'état d'urgence recevra application ». Lors des débats parlementaires, en commission puis en séance plénière, les parlementaires ont compliqué les choses en prévoyant deux sphères d'application différentes : les « circonscriptions » fixées par la loi et les « zones » qui, prévues par décret sont dessinées à l'intérieur des

25. G. DRAGO, « L'état d'urgence et les libertés publiques », *RDP*, 1955, p. 675.

26. C'est du moins ce que soutient R. DRAGO, « L'état d'urgence et les libertés publiques », art. cité, p. 680.

circonscriptions. Devant l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur, Bourgès-Maunoury, a tenu à expliquer cette subtile distinction :

« Le texte qui vous est proposé demande l'ouverture de l'état d'urgence pour toute l'Algérie. Mais je tiens à vous assurer que le gouvernement, en accord complet avec le gouverneur général, n'a pas l'intention de l'appliquer dans toutes les zones du territoire ; il s'agira seulement de certaines zones déterminées ou les actes de brigandage, de terrorisme sévissent avec une intensité particulière et aussi des zones servant de repaires, de dépôt d'armes ou points de ralliement c'est-à-dire pour le moment l'Aurès ou la Kabylie. Toutefois nous n'avons pas voulu demander [...] une application limitée uniquement à ces territoires [...]. Il faut que le gouverneur général ait toute latitude pour appliquer instantanément l'état d'urgence là où l'insécurité se manifeste »<sup>27</sup>.

C'est donc par pure commodité administrative que la représentation nationale a décidé de scinder en deux temps la mise en œuvre du régime juridique de l'état d'urgence. Le Parlement, à la demande du pouvoir exécutif, lance tout d'abord un large filet, celui de l'état d'urgence « déclaré », dans un territoire qui s'avère le plus vaste possible. Ensuite, le pouvoir exécutif confie à l'autorité administrative qui est sur place le soin de préciser les « zones » où l'état d'urgence va s'appliquer de façon plus drastique. Le maillage devient alors plus fin et l'état d'urgence ne peut produire tous ses effets juridiques qu'avec le (ou les) décret(s) d'application<sup>28</sup>. Pour illustrer cette différence, il suffit de noter que l'article 15 qui clôt la loi du 3 avril 1955 précise, d'une part, que « l'état d'urgence est déclaré sur le territoire de l'Algérie et pour une durée de six mois » et, d'autre part, qu'« un décret pris en exécution de l'article 2, fixera les zones dans lesquelles cet état d'urgence recevra application ». En 1955, trois décrets d'application déterminent trois « zones » d'application de l'état d'urgence en Algérie<sup>29</sup>. Toutefois, dès le mois d'août, la détérioration de la situation contraint le pouvoir à proroger la loi sur l'état d'urgence<sup>30</sup> et à adopter un décret instaurant comme zone d'application l'ensemble du territoire de l'Algérie<sup>31</sup>. Circonscription et zone, distinguées par la loi, ont ainsi coïncidé, réduisant à néant la volonté du législateur de différencier des régimes juridiques au sein de l'« état d'urgence ». C'est cette même coïncidence territoriale, entraînant la confusion entre « circonscription » et

27. JO, déb. parl., mars 1955 p. 2166 [cité par R. DRAGO, « L'état d'urgence et les libertés publiques », art. cité, note 33, p. 679-680].

28. Roland Drago synthétise la solution du droit positif en observant : « On peut concevoir que les circonscriptions où il est déclaré et les zones où il est appliqué coïncident. De cette manière une grande souplesse est conférée à l'action gouvernementale » (« L'état d'urgence et les libertés publiques », art. cité, p. 680).

29. Deux décrets en date du 6 avril 1955 concernent des arrondissements de départements (Tizi-Ouzou, Batan et Tébessa) tandis que le décret du 19 mai 1955 s'applique au département de Constantine.

30. Loi n° 55-1080 du 7 août 1955, voir *infra*, chapitre 2, II et III.

31. Décret n° 55-1147 du 28 août 1955, Extension à tout le territoire algérien de l'état d'urgence.

« zones » qui s'est reproduite en novembre 2015, dès lors que le troisième décret<sup>32</sup> a étendu les « zones d'urgence » à toute la France métropolitaine.

## B. État d'urgence simple et état d'urgence aggravé

Si la distinction entre « déclaration » et « application » a donc une dimension d'ordre territorial, elle se double d'une différence de régime juridique. La « déclaration » législative de l'état d'urgence emporte en effet la mise en vigueur d'un « état d'urgence simple », tandis que son « application » par des décrets complémentaires peut conduire le pouvoir exécutif à installer un « état d'urgence aggravé ». Cette distinction doctrinale proposée par Roland Drago dans son commentaire de la loi du 3 avril 1955<sup>33</sup> est très éclairante, mais a été malheureusement perdue de vue par les commentateurs ultérieurs.

Commençons par le régime le plus bénin, si l'on peut dire, pour les libertés publiques : l'état d'urgence « simple » au sein duquel les mesures de police sont moins rigoureuses, sans pour autant être mineures. La seule déclaration de l'état d'urgence a en effet des conséquences juridiques immédiates, sans que l'intervention d'un décret d'application soit nécessaire. Il s'agit de l'application des articles relatifs aux juridictions militaires (art. 12)<sup>34</sup>, 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).

Par contraste, le régime de l'état d'urgence « aggravé » est celui qui vient ajouter des mesures de police non prévues par l'état d'urgence simple. Il se caractérise par une large habilitation législative faite au profit du pouvoir de police administrative, sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 : « La loi déclarant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse : 1° Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ; 2° Habiler les mêmes autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales ». Ainsi, le législateur délègue au pouvoir de police des prérogatives – perquisitions et contrôle de la presse – qui ont pour effet de porter atteinte à deux libertés fondamentales : l'inviolabilité du domicile et la liberté d'expression. Le mécanisme est étrange : la loi qui

32. Décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

33. Dans son article précité, « L'état d'urgence et les libertés publiques », art. cité, p. 680.

34. Aux termes de cet article, le pouvoir exécutif, « lorsque l'état d'urgence est institué, dans tout ou partie d'un département », peut prendre un décret autorisant « la juridiction militaire à se saisir de crimes et de délits qui leur sont connexes, relevant de la cour d'assises de ce département ». Pour les détails, voir R. DRAGO, « L'état d'urgence et les libertés publiques », art. cité, p. 691.

déclare l'état d'urgence peut par une disposition expresse habiliter l'administration à faire usage de cette double prérogative.

Ce régime aggravé est paradoxalement instauré à la fois par la loi et par un décret d'application. Celui-ci est nécessaire pour qu'entrent en vigueur aussi bien l'article 6 sur les assignations à résidence que l'article 11, alinéa 1 sur les perquisitions. Les assignations à résidence ne peuvent en effet avoir lieu que dans des zones fixées par décret tandis que les perquisitions sont subordonnées, comme le précise l'article 11, alinéa 3, à la fixation de zones d'urgence<sup>35</sup>. Par voie de conséquence, il fallait en 1955 que fût pris un décret d'application pour instaurer de telles mesures de police, la loi déclarant l'état d'urgence ne suffisant pas à les rendre « applicables ».

Il est donc exact de soutenir que la loi du 3 avril 1955 « prévoyait [...] une gamme de mesures mises à la disposition du gouvernement qu'il pouvait appliquer sélectivement selon la gravité de la situation dans chaque portion du territoire »<sup>36</sup>. En mettant en place un tel régime juridique, doté de deux phases d'exécution étagées (*i.e.* déclaration et application), le gouvernement d'Edgar Faure a en réalité voulu adoucir la rigueur d'un régime d'exception<sup>37</sup>. L'édifice institutionnel se veut souple, mais il manque singulièrement de clarté.

Un arrêt Bourobka, rendu par l'Assemblée du Conseil d'État en 1955, permet d'illustrer la subtile mécanique mise au point par le législateur. Une institutrice, suspectée d'être proche des rebelles et demeurant dans une commune du département d'Oran y avait été interdite de séjour par le préfet en vertu de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955<sup>38</sup>, alors que cette commune ne faisait pas partie des zones d'urgence dessinées par le pouvoir exécutif. Elle estimait donc que l'arrêté préfectoral était illégal en raison de l'absence d'un zonage par décret. Le Conseil d'État rappela le rôle secondaire du pouvoir réglementaire : « L'intervention d'un décret fixant les zones d'application de l'état d'urgence, à l'intérieur de la circonscription déterminée par la loi, n'a pour effet que de permettre l'adoption de mesures complémentaires prévues, notamment aux articles 6, 8, et 11 de la loi, sans que la mise en œuvre des pouvoirs que le préfet tient de l'article 5 lui soit subordonnée »<sup>39</sup>. Ainsi, conformément à la volonté du législateur, cet arrêt d'assemblée, d'une part, attribue au pouvoir réglementaire le soin de « compléter » les mesures prises par le

35. « Les dispositions du paragraphe 1<sup>o</sup> du présent article ne sont applicables que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 ci-dessus ».

36. Dans ce cas précis, les lieux d'application de l'état d'urgence ne coïncident pas nécessairement avec le domaine de la compétence territoriale des tribunaux militaires. Voir A. HEYMANN, *Les libertés publiques et la guerre d'Algérie*, Paris, LGDJ, 1972, p. 21.

37. R. DRAGO, note sous CE, ass., *Bourobka*, 16 déc. 1955, *Rec. Dalloz*, 1956, p. 396.

38. L'article 5 habilite le préfet à notamment « interdire de séjour dans tout ou partie du département toute personne cherchant à entraver de quelque manière l'action des pouvoirs publics ».

39. CE, ass., *Bourobka*, 16 déc. 1955, *Rec. Dalloz*, 1956, p. 393.

législateur et, d'autre part, reconnaît le caractère *directement applicable* de certaines mesures d'exception prévues par la loi, comme l'interdiction de séjour. De telles mesures de police n'ont donc pas besoin d'être subordonnées à l'édiction d'un décret.

### C. La confirmation de la différenciation du régime de l'état d'urgence en 2005

L'arrêt de 1955 souligne ainsi l'existence de dispositions directement applicables au sein de la loi du 3 avril. Elles ont leur équivalent dans le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 qui instaure l'état d'urgence, puisqu'il prévoit explicitement l'applicabilité de l'article 11, 1<sup>o</sup> de la loi (perquisitions à domicile de jour comme de nuit). L'ordonnance du 15 avril 1960<sup>40</sup> ayant conféré au président de la République la faculté de déclarer l'état d'urgence, toutes les décisions mettant en œuvre celui-ci sont dorénavant prises par décret<sup>41</sup>. Toutefois, comme on l'a vu, il y a « décret » et « décret », de sorte qu'il faut, à chaque fois, vérifier s'il s'agit du décret « déclarant » l'état d'urgence, qui a hérité des compétences jadis attribuées à la loi, ou du décret « appliquant » l'état d'urgence, qui correspond aux anciens décrets d'application de la IV<sup>e</sup> République. En toute hypothèse, le décret qui déclare l'état d'urgence sous la V<sup>e</sup> République autorise un nombre limité de mesures d'exception immédiatement applicables. Pour aller au-delà, le pouvoir doit prendre d'autres décrets, simples ceux-là, et juridiquement considérés comme des décrets « appliquant » l'état d'urgence. Tel est le cas des assignations à résidence qui nécessitent un décret simple complémentaire et qui ne pouvaient donc pas être prises sur le fondement du seul décret présidentiel.

L'état d'urgence de 2005, qui a largement servi de modèle aux rédacteurs des décrets de novembre 2015, permet de mieux comprendre cette distinction entre état d'urgence simple et état d'urgence aggravé. On dispose cette fois d'une décision contentieuse du Conseil d'État : l'ordonnance du 14 novembre 2005 (*Rolin et autres*) rédigée par M. Genevois, président de la section du contentieux, et qui est d'une grande clarté d'exposition. Les décrets présidentiels du 8 novembre 2005 déclarant l'état d'urgence<sup>42</sup> et l'appliquant<sup>43</sup> avaient été contestés devant le juge des référés, les requérants en réclamant la suspension. L'ordonnance de référé met parfaitement en lumière les deux effets juridiques immédiats du décret « déclarant » l'état d'urgence. Le premier est de mettre immédiatement en

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

41. Sauf exception, quand il y a par exemple utilisation de l'article 16 (voir *infra*, chapitre 3, II).

42. Décret n° 2005-1386 du 8 novembre 2005 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

43. Décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

application certaines mesures de police : « Du seul fait de sa déclaration, l'état d'urgence entraîne de plein droit l'application notamment de l'article 5 de la loi ». Or cet article 5 donne pouvoir au préfet : « 1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ; 2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ; 3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics »<sup>44</sup>. Le second effet juridique de ce même décret concerne l'habilitation donnée au ministre de l'Intérieur de procéder à des perquisitions<sup>45</sup>. Ainsi, par le seul effet du décret présidentiel instituant l'état d'urgence en Île-de-France, des mesures de police immédiatement applicables peuvent être prises.

En revanche, pour aller plus loin dans l'extension des mesures de police, il faut, comme jadis, adopter en plus un décret « appliquant » l'état d'urgence. Ici encore, l'ordonnance de référé du 14 novembre 2005 décrit parfaitement ce mécanisme, en résumant le sens du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 3 avril 1955 aux termes duquel, « dans la limite des circonscriptions territoriales ayant fait l'objet de la déclaration, les zones où l'état d'urgence "recevra application" sont fixées par décret ». Or, et c'est ici le point décisif selon le président Genevois, « l'intervention de ce décret a pour effet de permettre l'adoption de mesures complémentaires prévues notamment aux articles 6 et 8 de la loi ; qu'il lui appartient également de définir la zone d'application des dispositions du 1° de l'article 11 relatives aux perquisitions, au cas où la déclaration d'état d'urgence en a prévu la mise en œuvre »<sup>46</sup>. Le décret de déclaration permet donc de prendre des mesures immédiatement applicables et contraignantes (interdiction de circulation, interdiction de séjour, etc.), tandis que le décret « appliquant » l'état d'urgence vient renforcer le potentiel des mesures de police en rendant possible perquisitions et assignations à résidence par l'effet du « zonage » réglementaire<sup>47</sup>.

44. CE, ord. n° 286835, 14 nov. 2005, *Rolin*, AJDA, 2005, p. 2148.

45. « Considérant en outre que le décret portant déclaration de l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, décider la mise en œuvre en tout ou partie de l'article 11 de la loi ; que le 1° de l'article 11 confère au ministre de l'Intérieur et au préfet le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit » *ibid.*

46. *Ibid.*

47. C'est ce qui ressort parfaitement du considérant suivant de l'ordonnance de référé du Conseil d'État : « Considérant que le décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005, dont la date d'entrée en vigueur est identique à celle du décret n° 2005-1386 du même jour, dispose qu'en sus des mesures prévues à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 applicables à l'ensemble du territoire métropolitain, peuvent être mises en œuvre uniquement dans les zones dont la liste figure en annexe du second décret, d'une part, celles mentionnées aux articles 6, 8 et 9 de la loi, qui sont relatives respectivement à l'assignation à résidence de certaines personnes, à la police des réunions et lieux publics et au pouvoir d'ordonner la remise des armes des 1<sup>re</sup>, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> catégories ; d'autre part, les dispositions du 1° de l'article 11, qu'il est spécifié dans le rapport de présentation au Premier ministre du

Le second décret d'application est donc censé affiner le premier décret de déclaration en prévoyant des zones plus restreintes, mais à l'intérieur desquelles les mesures de police peuvent être renforcées. Il faut donc ces décrets complémentaires pour renforcer le régime de l'état d'urgence. Si de tels décrets n'étaient pas adoptés postérieurement à celui déclarant l'état d'urgence, les mesures de police ici en jeu (par exemple, l'assignation à résidence) seraient illégales.

On terminera ces développements inévitablement un peu techniques par la question suivante : pourquoi ce régime de l'état d'urgence est-il si difficilement compréhensible ? Plusieurs raisons peuvent être avancées. Tout d'abord, la loi du 3 avril 1955, en prévoyant cette différenciation de régime juridique s'avère particulièrement complexe. Ensuite, depuis l'abandon de la compétence législative en matière de déclaration de l'état d'urgence, tout relève dorénavant du pouvoir exécutif et on a le plus grand mal à démêler l'écheveau des décrets. Enfin, l'illisibilité de ce droit provient du caractère peu applicable de la distinction entre « circonscriptions » et « zones ». Ainsi, en Algérie, cette distinction s'estompe dans les faits à partir du mois d'août 1955. Or, en novembre 2015, le même phénomène se produit en accéléré : à la différence de 2005, la sphère territoriale d'application du décret déclarant l'état d'urgence et celle du décret l'appliquant se recouvrent et s'étendent à l'ensemble de la France métropolitaine, dès parution du troisième décret<sup>48</sup> (n° 1478). Dès lors, la distinction essentielle entre « circonscriptions » et « zones », encore évoquée dans l'ordonnance du 9 novembre 2005 du Conseil d'État s'efface, rendant ainsi plus délicate encore la compréhension de ce schéma étagé.

Le but de ces premiers développements était donc d'effectuer cette tâche un peu laborieuse de clarification du droit positif. Toutefois, cette entreprise n'est pas achevée, car il convient de mettre en évidence une malfaçon législative manifeste : la loi du 3 avril 1955 a le grave inconvénient d'être à la fois générale et spéciale. Cette dualité intrinsèque affecte dans une large mesure la lisibilité du droit et la compréhension des évolutions législatives.

décret n° 2005-1387 que les mesures qui viendraient à être prises sur son fondement "devront être adaptées et proportionnées aux nécessités locales" »

48. Décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.