

Hollande a-t-il renoncé à l'état d'urgence permanent ?

Le président français a provisoirement renoncé à son projet d'inscrire l'état d'urgence dans la Constitution, suite à l'impossibilité de destituer le peuple de sa souveraineté.

Jean-Claude Paye (sociologue) (1)

La loi du 20 novembre 2015 a prolongé, pour trois mois, l'état d'urgence de douze jours, voté le lendemain des attentats du 13 novembre. Depuis, il a de nouveau été prolongé pour une période supplémentaire de trois mois, et le gouvernement veut maintenant le faire durer deux mois de plus. Ces décisions sont en cohérence avec le projet présidentiel d'introduire cette notion dans la Constitution (2).

Il s'agit là d'un projet d'importance, car il aurait pour conséquence la formation d'un état d'urgence permanent. Si la réforme est adoptée, un gouvernement, disposant d'une majorité à l'Assemblée nationale pourrait instaurer une suspension d'une partie ou de l'ensemble des libertés publiques. Il en fixerait la durée et l'ampleur. Surtout, dans le texte destiné à constitutionnaliser l'état d'urgence, aucune limite à sa durée n'est fixée. Au contraire, dans la loi de 1955 qui contient déjà une notion d'état d'urgence, celui-ci est déclaré, pour une durée de douze jours, par un décret en Conseil des mi-

nistres. Au-delà, il ne peut être prorogé que par une loi qui en fixe sa durée définitive. Dans le projet de loi, soumis aux deux assemblées, rien ne précise cette durée.

La loi de 1955 a également prévu un garde-fou dans son article 4 : en cas de démission du gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale, la loi prorogeant l'état d'urgence devient caduque dans un délai de quinze jours. Il s'agit là d'une garantie contre toute tentative d'instaurer un état d'exception permanent, puisque la caducité est automatique, dès lors que survient un événement pouvant faire tomber un gouvernement : catastrophe naturelle, crise politique, etc. Rien de tel dans le nouveau projet de loi.

Un renoncement surprenant

Pourtant, le 30 mars, le président de la République a annoncé l'abandon du projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation ». Cette communication a surpris, dans la mesure où la constitutionnalisation de l'état d'urgence avait été acceptée par une grande majorité des parlementaires, majorité et opposition confondues. Le renoncement à la réforme est motivé par l'absence d'accord relatif au retrait de la nationalité des Français condamnés pour terrorisme. Députés et sénateurs divergeaient seulement sur cette question. Les députés y étaient majoritairement favorables pour toutes les personnes condamnées pour terrorisme, nationaux comme binationaux. Le Sénat, où la droite est majoritaire, était partisan de la déchéance pour les seuls binationaux.

Le renoncement de François Hollande peut sembler étonnant. Il abandonne



provisoirement une réforme importante, déjà envisagée par le Comité Balladur de 2007, à la suite d'un échec sur une question qui peut paraître secondaire. Seuls quelques Français pourraient être directement concernés. On pouvait d'ailleurs penser que la volonté d'inscrire la déchéance de nationalité dans la Constitution était une tentative de détournement de l'essentiel, de voiler les conséquences liberticides de la loi. L'enjeu est en effet important. Il revient à inscrire un état d'exception permanent dans la Constitution. Le projet a pour objet non seulement de proroger l'état d'urgence, mais surtout de fixer, dans ce cadre, de nouvelles atteintes aux libertés. Il « grave dans le marbre », non seulement le principe de l'état d'urgence et ses applications déjà connues, mais surtout la possibilité pour le législateur d'installer de nouvelles dispositions. Ainsi, il offre la faculté de « renouveler » les « outils » que les « forces de sécurité » pourront utiliser, en violation des droits et libertés.

L'absence de débat parlementaire sur ces enjeux, sa focalisation sur la déchéance de nationalité, ainsi que l'importance accordée par les médias à cette question, ne pouvaient que renforcer l'idée d'une opération de déplacement. Le renoncement du président de la République infirme brutalement cette hypothèse.

Deux aspects de la souveraineté

Sa décision est motivée par le fait que la constitutionnalisation de l'état d'urgence et l'inscription de la déchéance de nationalité dans le texte fondamental sont organiquement liées. Elles se réfèrent à deux aspects indissociables de la souveraineté, d'une part, sa réalité effective, l'exclusivité de la décision politique, et d'autre part, son existence symbolique, la « souveraineté du peuple ».

Constitutionnaliser l'état d'urgence, enregistrer, dans le texte fondamental, ce que François Hollande nomme un « régime civil de crise », revient à y inscrire un état d'exception fictif, car réglementé par la loi. Cette inscription consacre un abandon de souveraineté. En effet, est souverain celui qui décide d'une situation exceptionnelle. C'est l'exception, là où la décision se sépare de la norme juridique qui révèle mieux l'autorité de l'Etat. Si les pouvoirs exceptionnels sont inscrits dans la Constitu-

tion, ils échappent alors à la décision politique proprement dite, car ils font partie intégrante de la norme juridique, et celle-ci ne se distingue plus de sa dérogation.

Renoncer à la pleine décision politique dans le cadre de la lutte antiterroriste, afin de l'abandonner à un ordre international organisé par la puissance dominante, nécessite que soit également remis en cause l'aspect symbolique du pouvoir national, son institution par le peuple. La structure impériale est un ordre de fait qui s'affranchit de tout mécanisme de reconnaissance populaire. La possibilité d'un retrait de la nationalité de Français, condamnés pour terrorisme, est un renversement du caractère symbolique de la souveraineté, c'est donner au gouvernement la prérogative d'instituer le peuple et de se fondre dans un ordre international qui ne laisse aucune place à la reconnaissance des populations.

Un renversement de la notion d'état d'urgence

L'état d'urgence est déjà contenu dans la loi de 1955, une législation de circonstance, qui a permis au gouvernement français de ne pas déclarer l'état de siège lors de la guerre d'Algérie. Elle l'a autorisé à ne pas considérer les résistants comme des combattants, mais bien comme des terroristes et de les traiter comme des criminels.

La volonté actuelle de constitutionnaliser l'état d'urgence repose sur le souci inverse, celui de considérer des actions criminelles, les attentats terroristes, comme des actes de guerre ou plutôt d'effectuer une indifférenciation entre les deux. Cette fusion s'inscrit dans une tendance qui débute avec les attentats du 11 septembre 2001 et la « guerre contre le terrorisme » du président Bush.

Le renversement, opéré entre la loi de 1955 et la conception actuelle de l'état d'urgence, marque le passage de la dénégation d'un acte de guerre et de son caractère politique, afin de le criminaliser, à une opération de déni, à la considération de l'attentat terroriste, de l'action criminelle, comme un acte de guerre, bien que les institutions et le territoire national ne soient pas menacés. La notion actuelle d'état d'urgence est conçue, selon les termes de François Hollande, comme devant faire face à un « terrorisme de guerre ». Il est l'expression

d'une guerre asymétrique entre des Etats et des organisations ou même des individus nommés comme terroristes, assurant ainsi un processus de fusion entre droit pénal et droit de la guerre.

De la dénégation au déni

En ce qui concerne la guerre d'Algérie, la dénégation a dû affronter « le retour du refoulé », laisser la place à une négociation et à une reconnaissance politique des résistants

Constitutionnaliser l'état d'urgence revient à maintenir un état d'exception fictif.

algériens. Elle s'est révélée comme un acte de refoulement du politique qui ne pouvait être que temporaire. La procédure demeurait ainsi dans le sens original de l'état d'urgence, une situation exceptionnelle, limitée dans le temps.

Il en va tout autrement en ce qui concerne la conception de l'état d'urgence, telle qu'elle est conçue dans la loi du 20 novembre 2015 et dans le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation ». La fusion opérée entre crime et acte de guerre n'est plus une opération de circonstance devant ensuite faire place à un processus de différenciation et à un retour du politique. Au processus de dénégation s'est substituée une procédure constante d'indifférenciation

La fusion entre crime et acte de guerre est opérée de façon permanente.

entre procédure pénale et gestion de l'hostilité, entre criminel et ennemi, entre intérieur et extérieur de la Nation. Cette dernière est alors confondue dans une forme internationale d'organisation du pouvoir, organisée par la puissance politique dominante. □

(1) Jean-Claude Paye est auteur de *l'Emprise de l'image, de Guantanamo à Tarnac*, Yves Michel 2012.

(2) Lire : « Un pouvoir de plus en plus absolu », *Ensemble* ! n° 90, mars 2016.