L'ÉTAT D'URGENCE

Contenu, instauration, reconduction et abrogation

L'état d'urgence doit, pour pouvoir être instauré ou reconduit, répondre à des conditions de fond et de forme ; celles-ci sont édictées, nous le montrerons ci-après, par la Constitution. Une fois proclamé, l'état d'urgence permet au ministre de l'Intérieur, d'une part, et aux walis, d'autre part, de prendre, exceptionnellement, un certain nombre de mesures restreignant les libertés publiques. Ces mesures sont nombreuses et n'ont pas toutes le même degré de gravité.

Par Zineddine Sekfali, ancien ministre

L'état d'urgence autorise aussi, sur délégation du ministre de l'Intérieur, l'intervention de l'armée aux opérations de maintien de l'ordre ; pour autant, l'autorité militaire ne se substitue pas à l'autorité civile et il n'y a pas de gouvernement militaire : c'est en cela précisément que l'état d'urgence diffère de l'état de siège, qui confère aux autorités militaires des pouvoirs autrement plus grands.

Enfin, l'état d'urgence autorise l'extension de la compétence d'attribution des tribunaux militaires, aux infractions qui, en temps de paix ou en temps normal, sont exclusivement de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire ; néanmoins, cette extension de compétence n'est pas automatique : elle doit être expressément prévue par un texte législatif, car la compétence des juridictions militaires est définie par le code de justice militaire qui est lui-même une loi et l'on ne saurait y déroger qu'en vertu d'une loi.

Les textes de base sont les articles 91 et 92 de la Constitution actuellement en vigueur, en l'occurrence celle du 8 décembre 1996. Il nous faut aussi mentionner l'article 86 de la Constitution du 23 février 1989, et ce pour deux raisons. La première, c'est pour souligner les ressemblances et faire ressortir les différences qui existent entre les dispositions relatives à l'état d'urgence contenues dans ces deux constitutions ; la seconde est que le décret présidentiel du 9 février 1992 portant instauration de l'état d'urgence a été pris sur la base de la Constitution du 23 février 1989.

Pour les constituants de 1996 comme ceux de 1989, il faut qu'il y ait «nécessité impérieuse», pour que l'état d'urgence soit instauré. Cela signifie que le pays ou certaines parties du pays connaissent des désordres graves et d'une ampleur telle qu'il faut, pour les contenir et y mettre fin, que des mesures drastiques soient immédiatement prises. Notons par ailleurs que l'état d'urgence est parfois instauré dans certains pays, en cas de survenance d'une importante calamité naturelle, comme par exemple un grave cataclysme. L'objet ou la raison d'être de l'instauration de l'état d'urgence est de «restaurer l'ordre public, mieux assurer la sécurité des personnes et des biens ainsi que le bon fonctionnement des services publics», pour reprendre les termes mêmes de l'article 2 du décret du 9 février 1992 ; l'état d'urgence ne saurait en aucune manière être le moyen de réprimer, pour des motifs politiques, économiques ou sociaux, la population ou une catégorie de personnes déterminées.

L'instauration de l'état d'urgence est faite par un décret pris par le président de la République, après consultation du Haut-Conseil de sécurité (institué par l'article 162 de la Constitution de 1989 et l'article 172 de la Constitution de 1996), du président de l'APN, du président du Conseil national (Constitution de 1996), du chef du gouvernement devenu Premier ministre après la révision constitutionnelle de 2008, et du président du Conseil constitutionnel.

Le décret doit indiquer la durée pour laquelle l'état d'urgence est instauré. S'il apparaît que l'état d'urgence n'a plus de raison d'être, cette durée peut être réduite : qui peut le plus, peut le moins. La reconduction de l'état d'urgence ne peut, quant à elle, être faite sans l'approbation de l'APN (Constitution de 1989) et depuis 1996, avec en outre celle du Conseil de la nation, ces deux assemblées devant siéger en chambres réunies. Rappelons qu'il n'a été reconduit, si je ne m'abuse, dans les formes prévues par la Constitution qu'une seule fois, en 1993, sous l'empire de la Constitution de 1989 ; il ne l'a jamais été sous la Constitution de 1996… D'où la question : l'état d'urgence n'est-il pas devenu caduc depuis fin 1994 début 1995 ? Et dans l'affirmative, est-il vraiment indispensable de prendre un décret pour abroger le décret du 9 février 1992 et/ou le décret de reconduction, devenus tous les deux par hypothèse caducs ?

Les mesures que la proclamation de l'état d'urgence permet de prendre peuvent être classées selon leur gravité, de la manière ci-après.

1- La rétention dans des centres de sécurité. Ces mots sélectionnés avec un soin particulier par les rédacteurs du décret du 9 février 1992 signifient : arrestation et mise en détention dans des camps construits en toile ou en dur, pour une période déterminée.

Photo : Djallel B.

2- L'assignation à résidence. Cette mesure prend généralement deux formes : on peut être assigné soit dans une autre localité que celle où l'intéressé réside habituellement, ou dans son propre domicile avec interdiction d'en sortir… La mesure est généralement accompagnée de l'obligation pour la personne concernée d'aller périodiquement «pointer» au commissariat de police.

3 - L'interdiction de séjour. Elle consiste dans l'interdiction faite à une personne de paraître dans certains lieux ou localités.

4 - L'obligation faite aux étrangers de séjourner dans certaines zones dites de séjour réglementé.

5 - Les perquisitions de jour comme de nuit. Il s'ensuit, me semble-t-il, la possibilité pour la police d'entrer chez les gens, en dehors des heures légales.

6 - Suspension ou dissolution des assemblées locales et de leurs exécutifs.

Je classe le recours aux forces armées et le renvoi devant les tribunaux militaires dans les mesures «hors catégorie», car elles sont évidemment très particulières ; quand on les décide c'est qu'on est prêt à passer au stade de l'état de siège…

Notons que dans certains pays, les textes sur l'état d'urgence prévoient d'autres mesures comme le contrôle de la presse écrite, autrement dit la censure, ou la limitation de la vente de produits inflammables comme l'essence, ou la détention des armes de chasse, par exemple.

Toutes les autres mesures du décret du 09/02/1992, quoique certainement restrictives des libertés, sont à mon avis de moindre gravité ; il s'agit de : la réquisition des travailleurs, de l'interdiction de manifester, des limitations et interdictions de circuler, de la réglementation de la circulation et distribution des denrées alimentaires ou de biens de première nécessité, de la fermeture des salles de spectacle, des débits de boissons et autres lieux de réunion.

Mais toutes ces mesures, parce qu'elles sont contraires à des dispositions législatives, ont besoin pour pouvoir être prises par les autorités administratives en charge de la mise en œuvre de l'état d'urgence d'être expressément prévues par un texte législatif, c'est-à-dire soit une loi votée par le Parlement, soit une ordonnance du président de la République.

C'est donc à juste titre que la Constitution de 1996, à la différence de celle de 1989, édicte dans son article 92 : «L'organisation de l'état d'urgence et de l'état de siège est fixée par une loi organique», c'est-à-dire par une loi adoptée à la majorité absolue des députés et à celle des 3/4 des sénateurs.

En conclusion, s'il apparaît douteux qu'il faille prendre un décret pour annuler un autre décret qui est devenu caduc parce que sa date de validité a expiré, par contre il faut, sans plus tarder, prendre une loi organique fixant les mesures que le gouvernement et les walis sont autorisés à prendre, lorsque le président de la République décide d'instaurer l'état d'urgence. C'est là une exigence de l'Etat de droit.

Z. S.

Photo : Djallel B.