

Meilleurs voeux pour 2017 avec le JDA !



Les propositions des Comités Vedel et Balladur sur l'état d'urgence

par M. le pr. Jacques **VIGUIER**,
Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole, droit public,
Université Toulouse 1 Capitole, Idetcom

Art. 26. Le Comité Vedel (« Comité consultatif pour une révision de la Constitution ») et le Comité Balladur (« Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République ») ont tous les deux proposé de modifier l'article 36 de la Constitution de 1958, le premier en 1993, le second en 2007. Ces propositions faites quant à l'introduction de l'état d'urgence dans la Constitution comportent des éléments originaux quant à leur positionnement dans le rapport, quant à leur motivation et quant à leur contenu.

Quant à leur positionnement dans le rapport, un élément de distinction apparaît déjà à travers leur emplacement dans le plan.

Pourtant les deux rapports sont très proches dans leur présentation, consacrant tous deux un Chapitre au pouvoir exécutif, un Chapitre au Parlement et un Chapitre aux citoyens. La ligne directrice dans les deux rapports, c'est de donner des pouvoirs supplémentaires au Parlement : « Un Parlement plus actif » (Comité Vedel), un « Parlement renforcé » (Comité Balladur).

Mais la différence tient au fait que la proposition de modification de l'article 36 figure dans un Chapitre

différent de chaque rapport. Le Comité Vedel la met dans le Chapitre consacré au Parlement, alors que le Comité Balladur l'intègre dans le Chapitre consacré au pouvoir exécutif. Plus précisément, le Comité Vedel la place dans un point relatif à « un rôle renforcé par l'accroissement des compétences et des pouvoirs de contrôle et par l'amélioration de la procédure législative » et le Comité Balladur la range dans un passage relatif à « des prérogatives mieux encadrées » du pouvoir exécutif, dans lequel il traite principalement de l'article 16.

Y avait-il une place plus logique qu'une autre ? Il paraît difficile de trancher radicalement sur ce point. La réflexion est la même dans les deux approches. Encadrement ou contrôle du pouvoir exécutif, cela semble pour le moins synonyme.

Quant à leur motivation, le Rapport Vedel affirme : « Il existe en droit français deux régimes législatifs des temps de crise : l'état de siège et l'état d'urgence. Pour des raisons de circonstances, la Constitution ne mentionne que l'état de siège. Il paraît désormais nécessaire d'aligner le dispositif de l'état d'urgence sur celui de l'état de siège en inscrivant dans la Constitution des règles qui figurent d'ores et déjà dans la loi réglementant l'état d'urgence ». Le Rapport Balladur estime qu'il « y a lieu de mettre à jour les mécanismes de l'état de siège et de l'état d'urgence ... de telle sorte que le régime de chacun de ces états de crise soit défini par la loi organique et la ratification de leur prorogation autorisée par le Parlement dans des conditions harmonisées ». Ce qui est frappant, c'est que les deux comités considèrent non pas qu'il faille supprimer l'article 36 applicable à l'état de siège – comme certains proposent régulièrement de supprimer de la Constitution de 1958 l'article 16 –, mais qu'il paraît plutôt nécessaire de faire figurer l'état d'urgence dans la Constitution.

Le fait que les deux comités proposent la même solution rend moins surprenante la volonté actuelle du pouvoir exécutif de réviser la Constitution en y faisant figurer l'état d'urgence.

Par ailleurs le Comité Balladur affirme aussi : « la diversité des menaces potentielles qui pèsent sur la sécurité nationale à l'ère du terrorisme mondialisé justifie le maintien de dispositions d'exception ». Cette remarque est d'une troublante actualité. Elle renvoie tout à fait à la situation présente et correspond parfaitement à la motivation présentée par le pouvoir exécutif actuel pour intégrer l'état d'urgence dans la Constitution.

Quant à leur contenu, il existe une légère divergence entre le Rapport Vedel et le Rapport Balladur. Le premier propose simplement de faire référence à l'état d'urgence dans l'article 36 : « L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en Conseil des ministres. Leur prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement ». Le Rapport Balladur présente deux éléments différents : il remplace « le Parlement » par « la loi » et il ajoute qu'« une loi organique définit ces régimes et précise leurs conditions d'application ».

Pour la première modification – Parlement ou loi –, la différence de terminologie semble ne pas beaucoup changer la portée de l'article 36. Simplement il confirme que le prolongement de l'état d'urgence par le Parlement ne fait pas l'objet d'une décision *sui generis*, mais d'une loi ordinaire. Pour la seconde modification, qui consiste en un ajout d'un alinéa selon lequel il faut qu'une loi organique intervienne, cela constitue une garantie plus forte, la loi organique apparaissant comme encadrant de manière plus

solennelle la mise en place et les conditions d'application de l'état d'urgence.

En définitive, les deux rapports sont assez proches, dans leurs propositions, de ce que le pouvoir exécutif actuel envisage comme modification. L'introduction de l'état d'urgence dans la Constitution de 1958 et l'encadrement par une loi organique reprennent les propositions de ces deux comités, qui ne voyaient pas dans cette modification une forte atteinte à l'Etat de droit, alors que telle n'est pas vraiment la position d'une partie de la doctrine actuelle, qui relève la potentialité d'atteinte aux droits des citoyens. On se trouve toujours face à une opposition entre les tenants d'un maintien de la légalité étendue des fonctions de l'administration en cas de crise et ceux qui y voient une grave remise en cause des droits et libertés des citoyens.

Vous pouvez citer cet article comme suit :

Journal du Droit Administratif (JDA), 2016, Dossier 01 « Etat d'urgence » (dir. Andriantsimbazovina, Francos, Schmitz & Touzeil-Divina) ; Art. 26.

[Facebook](#)[Google+](#)[LinkedIn](#)[Twitter](#)[Email](#)[Imprimer](#)

Send article as PDF

Cette entrée a été publiée dans dossier, état d'urgence, et marquée avec Cinquième République, comités, Edouard Balladur, Etat d'urgence, Georges Vedel, pouvoir exécutif, le 9 mars 2016 [http://www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=106] par JDA.
