

L'existence de troubles portant atteinte de manière permanente au moral, à la vie même de certains citoyens, à l'intégrité du territoire de la République, constitue également une situation grave qu'on ne peut considérer sans réagir.

Certains cataclysmes naturels que nous avons eu à subir au cours des dernières années ou des derniers mois ont placé les pouvoirs publics dans l'obligation d'intervenir avec une extrême rapidité dans des conditions parfois exorbitantes du droit commun. Que les événements soient provoqués par les hommes ou par la nature, les circonstances sont exceptionnelles. Il faut y faire face avec une réglementation qui n'est pas toujours adaptée.

Le Gouvernement peut être entravé dans une action de salut public par le fait que le régime normal dans un pays de liberté comme le nôtre a pour fondement le respect strict des droits individuels.

Si, sous la pression des nécessités, il est conduit à réclamer des pouvoirs plus étendus selon notre législation actuelle, il doit faire proclamer l'état de siège, c'est-à-dire dessaisir l'autorité civile au profit de l'autorité militaire.

Ce n'est pas le lieu de discuter sur la valeur du principe de la séparation des autorités civiles et des autorités militaires dans le monde moderne. Mais il faut constater que l'état de siège établit un régime très exceptionnel dont les procédures sont complexes et ne répondent pas toujours à des besoins limités et passagers.

Les textes fondamentaux de notre droit public ont réglementé l'état de siège. La Constitution, les lois de 1849 et de 1878 ont fixé minutieusement ses conditions d'intervention et ses modalités.

Je n'ai pas besoin de rappeler qu'elles sont lourdes de conséquences.

D'ailleurs, mesdames, messieurs, depuis que le législateur des débuts de la III^e République s'est penché sur ce problème, la notion de l'ordre public a considérablement évolué.

Les moyens mis à la disposition des hommes sont à la fois plus nombreux et plus rapides. La guerre étrangère et l'insurrection à main armée ne sont plus les seuls périls imminents susceptibles de menacer l'existence de la collectivité nationale.

L'organisation des pouvoirs publics et la répartition des attributions ont elles-mêmes subi de profondes transformations. En tout état de cause, l'intervention de l'armée n'est plus suffisante pour rétablir ou pour maintenir l'ordre.

Ces constatations nous conduisent à admettre qu'un état de droit, intermédiaire entre la situation normale et l'état de siège, doit être recherché, correspondant à des crises dont l'ampleur et la nature exigent des mesures appropriées.

C'est cet état de crise que l'on a nommé état d'urgence dans le récent projet gouvernemental. On aurait pu le nommer, d'ailleurs, état d'insécurité ou état de péril. Sans nier la valeur psychologique des mots, je crois qu'état d'urgence correspond le mieux à la réalité.

J'ajoute que de nombreux esprits, en dehors même du monde politique et sur un plan purement technique, ont été conduits à des conclusions analogues et ce, depuis plusieurs années.

Je vous signale que l'Institut des hautes études de défense nationale, dès 1950, a étudié un projet de texte donnant au Gouvernement la possibilité de faire face à un état de crise grave par d'autres moyens que ceux prévus dans l'état de siège.

Je vous signale également que les services de la protection civile ont étudié des projets analogues à celui qui nous est soumis et qui auraient pu être déposés devant l'Assemblée.

Mesdames, messieurs, dois-je vous rappeler qu'à l'étranger de nombreux pays démocratiques disposent de lois et règlements sur l'état d'urgence.

J'entends qu'il eût été préférable de légiférer à ce sujet de manière abstraite et générale, c'est-à-dire de faire une loi en une période où elle n'aurait pas eu à s'appliquer dans l'immédiat et de ne pas prendre prétexte d'une situation spéciale et contemporaine sur un point du territoire pour provoquer une intervention législative.

A défaut d'initiative parlementaire, il appartenait au Gouvernement d'intervenir, et le texte qui vous est soumis aurait pu être déposé sur le bureau de l'Assemblée à un stade antérieur à celui où il l'a été.

Les exigences de la situation politique ne l'ont sans doute pas permis. Nous pouvons le déplorer. Mais votre commission ne pense pas qu'on puisse en tirer argument pour repousser l'examen.

Le projet de loi n° 10478 est inspiré par les troubles qui règnent dans certaines régions des départements algériens.

Son exposé des motifs emprunte à la situation de l'Algérie la plupart de ses références. On peut le regretter.

Votre rapporteur doit appeler votre attention sur le fait que l'état d'urgence n'est pas pour autant une mesure spécifiquement algérienne. Cette solution était concevable. Elle n'a pas été retenue afin de bien affirmer que les départements d'Algérie

ne font l'objet d'aucune discrimination en matière d'ordre public.

Mme Alice Sportisse. Essayez donc d'en convaincre les Algériens!

M. le rapporteur. Le rapporteur ajoute que le texte peut être rendu applicable aux départements d'outre-mer comme aux départements métropolitains.

Toutefois, les conditions dans lesquelles le projet de loi est soumis au Parlement sont pour votre commission de l'intérieur une raison supplémentaire de vous signaler que dans son esprit — et je me permets d'insister sur ce passage de mon rapport — pour le présent comme pour l'avenir, l'état d'urgence demeure une mesure restrictive qui ne peut être appliquée qu'avec beaucoup de circonspection.

Votre rapporteur insiste sur le fait que l'état d'urgence définit par la loi ne peut être rendu applicable que par une autre loi, seule expression valable, en démocratie, de la volonté nationale.

Aussi bien avons-nous été saisis en même temps d'un second projet ayant pour but de rendre ce texte applicable à l'Algérie. Votre commission de l'intérieur a décidé de fondre les deux textes en un seul pour faciliter la discussion, formant avec la loi générale un titre 1^{er}, un titre second prévoyant l'application spéciale à l'Algérie.

Votre commission de l'intérieur m'a désigné en qualité de rapporteur pour l'ensemble.

Je n'ai pas sous-estimé l'honneur ni la gravité de cette mission. (*Exclamations à l'extrême gauche.*)

Avec la majorité de votre commission, j'ai eu le souci de concilier le respect des principes traditionnels de notre démocratie avec les devoirs qu'impose au Gouvernement, au Parlement et au pays tout entier, la défense d'un patrimoine territorial et spirituel menacé par maintes entreprises pernicieuses.

C'est avec sérieux que votre commission a étudié le projet. En acceptant, après le dépôt de plusieurs motions préalables ou préjudicielles, de passer à la discussion générale, elle a donné son accord aux considérations que j'ai l'honneur de présenter.

Elle a particulièrement souligné l'intention des auteurs du projet de laisser dans le domaine législatif le maximum de dispositions et de maintenir à l'autorité civile, conformément à la tradition républicaine, toutes les compétences qui ne sont pas expressément déléguées à l'autorité militaire, cette dernière remarque établissant la différence fondamentale entre l'état de siège et l'état d'urgence.

Le législateur est seul habilité à déclarer l'état d'urgence. Votre commission a estimé que même en période d'intersession, le Parlement pouvait et devait être convoqué pour rendre applicable l'état d'urgence à telle ou telle partie du territoire, pour une durée déterminée. Dans cette intention, elle a rédigé l'article 2 comme suit: « L'état d'urgence ne peut être déclaré que par la loi ».

De ce fait disparaît, d'ailleurs, l'article 4.

Votre commission a entendu souligner le caractère exceptionnel de la loi en l'abrogeant de plein droit en cas de dissolution.

Enfin en admettant sur le plan juridique la distinction entre loi matérielle et loi formelle, elle a voulu que la décision prise en forme de loi pour déclarer l'état d'urgence soit accordée à un gouvernement en fonction de la confiance que lui témoigne le Parlement.

Soucieuse de ne pas créer de vide juridique dans ce domaine, elle maintient la validité de la loi en cas de crise jusqu'à ce qu'un autre gouvernement ayant été constitué, il en demande la prorogation. Elle a fixé un délai de quinze jours pour ce faire.

Je dois ajouter que notre souci a été de faire obligation au Gouvernement de prendre les décrets limitant les zones où s'applique l'état d'urgence à l'intérieur des circonscriptions territoriales déterminées par la loi, obligation au lieu de possibilité, nécessité de les préciser rapidement parce que ces décrets emportent l'application des mesures exceptionnelles.

Cette préoccupation de la commission a pour objet de restreindre autant que l'ordre public le permet l'entrée en vigueur de mesures qui sortent incontestablement du droit commun.

Nous aurons l'occasion au cours de l'examen des articles et des amendements de commenter les diverses modifications apportées au texte gouvernemental. Elles visent en tout cas, dans l'esprit de la commission comme dans celui de votre rapporteur, à augmenter les garanties des citoyens, à permettre les recours compatibles avec une législation exceptionnelle.

Mesdames, messieurs, le rapport que j'ai l'honneur de présenter comprend un titre II qui reproduit le texte du projet n° 10479 instituant l'état d'urgence en Algérie. Il a paru à votre commission qu'il était préférable, ainsi que je l'indiquais au début de mon exposé, que l'Assemblée fût appelée à voter ensemble des textes dont l'adoption de l'un peut entraîner le rejet ou l'adoption de l'autre. Pour en faciliter la dis-