**La démocratie menacée**

**L’état d’urgence sanitaire ou la destitution du Parlement**

Le vote par l'Assemblée Nationale de la loi de prorogation de l’état d’urgence sanitaire donnant des pouvoirs exorbitants au gouvernement le samedi 7 novembre 2020, pourrait bien marquer un tournant funeste pour notre démocratie. Par cette loi, en effet, il ne s’agit pas seulement de permettre des restrictions de nos libertés fondamentales sans précédent en temps de paix[[1]](#footnote-1) mais bien d’abandonner pour six mois tout débat démocratique et parlementaire sur ces mesures.

La différence avec la première période d’état d’urgence sanitaire instaurée en mars, c’est que dans le cas de la “deuxième vague” de l’épidémie de covid19, **une partie du Parlement a résisté, et même vaillamment combattu, à cette « remise des clés au gouvernement  pour 6 mois » [[2]](#footnote-2)**, avec des arguments forts, des demandes et même des propositions tout à fait légitimes. Le 29 octobre 2020, le Sénat a refusé de voter la confiance au gouvernement en s’opposant à la déclaration du gouvernement sur les nouvelles mesures sanitaires[[3]](#footnote-3). Il a voté des amendements importants pour limiter la durée et l’ampleur de l’état d’urgence[[4]](#footnote-4). A l’Assemblée Nationale, l’opposition a proposé ces mêmes amendements. Elle a même réussi à faire voter une limitation de la durée de l’état d’urgence jusqu’à la mi-décembre et un passage devant le Parlement pour un confinement après le 30 novembre, à la faveur de l’absence d’une partie de la majorité la nuit du 3 au 4 novembre dans l’hémicycle. On connait la colère que cela a provoquée chez le Ministre de la Santé, qui a bloqué les amendements votés par l’Assemblée Nationale par le “vote de réserve”. Le refus obstiné du gouvernement et de la majorité (LREM et Modem) de négocier le moindre amendement a abouti, après cinq séances parlementaires, et de nombreuses heures de débat, à l’adoption du texte pratiquement inchangé tel qu’il avait été rédigé par le gouvernement. C’est un gouvernement qui réussit ainsi à gouverner seul, sans réel contre-pouvoir parlementaire et surtout sans écouter les voix de la pluralité démocratique.

**Or, que dit ce texte ?**

Il octroie au gouvernement soixante-dix habilitations à légiférer par ordonnances, sans aucun débat ni discussion sur le contenu de ces ordonnances, pendant quatre mois, et ce dans un grand nombre de domaines dont certains sont très éloignés des questions sanitaires. Il vise en outre à prolonger cette gestion pendant encore deux mois dans un régime dit « de sortie d’état d’urgence », issu d’une loi du 9 juillet 2020, et qui est en réalité une poursuite à peine édulcorée de l’état d’urgence, avec seule différence que le Premier ministre ne peut plus imposer un confinement. En termes simples, le gouvernement décide seul dans de très nombreux domaines, restreignant nos libertés fondamentales pendant six mois, et cela sans avoir de comptes à rendre au Parlement qui est totalement exclu de la décision. Il peut même décider de retarder les élections régionales, c’est un moindre mal peut-on penser, mais que se passerait-il si l’état d’urgence aboutissait à reporter les élections présidentielle et législatives ? Dans l’immédiat, la liberté de manifestation a été drastiquement restreinte, comme l’a montré l’exemple scandaleux de la répression administrative d’une manifestation parfaitement légitime et opportune des soignants protestant contre la fermeture de l’Hôtel-Dieu en pleine pandémie[[5]](#footnote-5).

**Que dit notre Constitution ?**

Ni l’état d’urgence (2005-2015), ni l’état d’urgence sanitaire (2020) ne sont des régimes explicitement prévus par notre Constitution, contrairement aux pleins pouvoirs présidentiels en cas de crise (art. 16) et à l’état de siège (art 36). Ce sont des régimes institués par la loi et qui, selon la jurisprudence, permettent “une extension limitée dans le temps et dans l’espace des pouvoirs des autorités civiles, sans que leur exercice se trouve affranchi de tout contrôle[[6]](#footnote-6)”. Il en résulte “que la durée de prorogation de l’état d’urgence [*réservée au législateur après le premier déclenchement par l’Exécutif*] ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l’état d’urgence[[7]](#footnote-7)”, le juge administratif devant s’assurer que les mesures de police administrative prises dans ce cadre soient “adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu’elle poursuit[[8]](#footnote-8)”.

En effet, l’état d’urgence est un régime qui empiète sur la compétence réservée du Parlement pour fixer les règles concernant « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » (art. 34). Il donne des pouvoirs étendus et exceptionnel au pouvoir exécutif, notamment au Premier ministre et aux préfets, pour des restrictions exceptionnelles – et drastiques – des libertés fondamentales protégées par la Constitution et le droit international : le droit au respect de la vie privée, les libertés d’aller et venir, de réunion, d’expression, et la liberté d’entreprendre. L’état d’urgence sanitaire est donc un régime dangereux car il menace l’équilibre et la séparation des pouvoirs et la garantie des droits consacrées par l’article 16 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789[[9]](#footnote-9).

**Et le Conseil constitutionnel ?**

Face à cela, on aurait espéré que le Conseil Constitutionnel, garant des libertés et de la démocratie inscrites dans notre Constitution, accepterait les demandes des députés et des sénateurs pour limiter dans son ampleur et sa durée excessives la loi prorogeant l’état d’urgence sanitaire. Il s’est contenté au fond de dire que puisque le Parlement avait autorisé l’état d’urgence pour 6 mois, il était légal[[10]](#footnote-10) même s’il n’était pas prévu dans la Constitution[[11]](#footnote-11) ! Il n’a à aucun moment cité le fait que l’équilibre des pouvoirs était un fondement essentiel de la démocratie[[12]](#footnote-12). En l’occurrence, il a jugé, d’un trait de plume, que la durée de l’état d’urgence sanitaire de 4 mois était justifiée car « cette appréciation, corroborée par les avis des 19 et 26 octobre 2020 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, n'était pas manifestement inadéquate au regard de la situation présente de l'ensemble du territoire français. » On se demande si le Conseil Constitutionnel a lu la note du conseil scientifique citée qui indique pourtant qu’«il est très difficile de prévoir combien de temps va durer la 2ème vague, car cela dépend du virus lui-même, de son environnement climatique, des mesures qui vont être prises pour limiter la circulation du virus, de leur acceptation et donc de leur impact »[[13]](#footnote-13). Le Conseil Constitutionnel n’avait donc pas besoin d’être spécialiste en épidémiologie pour constater que la durée proposée par le gouvernement n’avait aucune base scientifique et ne s’appuyait sur aucune justification claire, hormis celle d’éviter de repasser au Parlement une nouvelle fois. Rien ne justifiait donc le choix de prolonger l’état d’urgence sanitaire de 5 mois (en tenant compte du régime dit « de sortie », au contraire il aurait été logique de réexaminer la situation au bout du deuxième mois, ou au plus tard fin décembre.

**L’inscription de l’EUS dans le droit commun**

Le gouvernement a déjà rentré le principe de l’état d’urgence sanitaire dans le « droit commun » par l’article 2 de la loi du 23 mars 2020 (applicable jusqu’au 1er avril 2021) pour faire face à l’épidémie de Covid 19.  L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré à tout moment sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités d’outre-mer en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

Le gouvernement et le législateur ont par ailleurs déjà prévu la mise en place d’un dispositif pérennisant certaines mesures prises dans le cadre de l’urgence sanitaire. Le Parlement sera saisi d’ici janvier 2021 d’un projet de loi à cet effet[[14]](#footnote-14), créant ainsi des pouvoirs exorbitants de police administrative que l’Exécutif peut exercer sans même avoir besoin de l’autorisation du Parlement, ce qui est inacceptable dans un système démocratique.

Par ailleurs, on a bien vu également que le régime d’urgence servait à justifier le passage de lois liberticides sans aucun rapport avec la question sanitaire, comme la fameuse loi sécurité globale examinée ces jours–ci en procédure accélérée, la loi sur la recherche, ou la loi Avia de contrôle de l’internet, qui a été retoquée par le Conseil constitutionnel, mais pour combien de temps ?

Même si cela ne devait rester qu’une situation exceptionnelle, malheureusement un tel système laisse toujours des séquelles. Ce n’est pas sans raison que le sénateur Arnaud de Belenet s’inquiète de la mise en place dans la durée d’un état d’urgence sanitaire : « avec six mois de pouvoirs exceptionnels exorbitants, on crée un précédent dangereux et, si la tentation populiste devait prévaloir lors de prochains scrutins nationaux, cela pourrait avoir des conséquences funestes. » De plus, cela s’est produit sans que la majorité de nos concitoyens ne se rende compte de la gravité de ces évolutions, et sans forte réaction des organisations de défense des libertés. Comme l’a dit sur France Inter la politologue Chloé Morin, « quand on ne sera plus en démocratie, on ne s’en rendra même pas compte »[[15]](#footnote-15).

**Perte de confiance des citoyens, augmentation des tensions sociales, risques de dérive populiste autoritaire**

L’absence de lieu de débat public sur les mesures prises dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire, le sentiment de ne pas être consultés ni entendus par le gouvernement, qui décide sur un modèle centralisé, autoritaire et descendant, à partir des “conseils de défense” et sur la base des opinions d’une poignée de technocrates et d’experts cooptés, placent les citoyens dans une situation où les seules alternatives sont la soumission et souvent la dépression, ou la révolte et le refus. Cette situation est aux antipodes de l’adhésion souhaitable des citoyens au programme de lutte contre l’épidémie et décourage les bonnes volontés et les initiatives locales.

Dans la mesure où ce même gouvernement a diffusé des messages contradictoires durant la première phase de l’état d’urgence sanitaire et qu’il a maintenu, avec les médias publics, une communication essentiellement basée sur la peur, le doute s’est installé au sein de la population. Ce doute est propice au développement de théories du complot et à la circulation de rumeurs les plus folles, mélangées à des critiques fondées et qui mériteraient un débat éclairé. L’absence de discussion sur les mesures à prendre pour contrer l’épidémie ne fait que renforcer cette absence de pluralisme[[16]](#footnote-16). Tout ceci crée une profonde division de la société entre partisans de mesures toujours plus répressives, et ceux qui les refusent soit en bloc, soit dans le détail car elles apparaissent non fondées ou inéquitables. Selon Hannah Arendt, les régimes totalitaires prennent un pouvoir “total” sur les individus en les exposant à des informations contradictoires, jusqu’à ce qu’ils n’aient plus aucun moyen de savoir où se trouve la vérité[[17]](#footnote-17).

L’accumulation des régimes d’urgence, qu’ils soient sécuritaires ou sanitaires, et la facilité avec laquelle le Parlement, dominé par la majorité présidentielle, se démet de ses pouvoirs, posent une vraie question pour l’avenir de notre démocratie et le respect de nos libertés fondamentales. Nous avons vécu 952 des 1829 journées écoulées depuis le 14 novembre 2015 sous état d’urgence. L’exception est devenue la norme. Quand l’urgence sécuritaire s’est ajoutée à l’urgence sanitaire, on a vu la facilité avec laquelle le gouvernement a fait passer des lois sécuritaires réduisant durablement nos libertés fondamentales dans tous les domaines : liberté de manifestation, liberté d’expression, liberté d’aller et venir, liberté de la presse, liberté de culte, liberté d’association, droits de la défense, droits des étrangers…  on peine à trouver un domaine qui n’ait pas, sur la période récente, fait l’objet de remises en cause[[18]](#footnote-18).  Et on peut craindre que les crises se multiplient dans les prochaines années, crises climatiques, écologiques, économiques et sociales… Cela justifiera-t-il un état d’urgence sans fin, donc la suspension de fait de notre système démocratique ?

**Que faire pour sortir de la crise démocratique ?**

Nous, le collectif les Citoyens en Alerte[[19]](#footnote-19), avons au cours des derniers mois inlassablement interpellé les parlementaires en leur demandant avant tout de garder le contrôle de l’état d’urgence sanitaire, puis de la sortie de cet état d’urgence, et maintenant de sa nouvelle prolongation. Nous avions cru, sans doute naïvement, que le Conseil constitutionnel pourrait valider un certain nombre de propositions des sénateurs et députés visant à mieux encadrer l’état d’urgence sanitaire en réduisant son ampleur. Aujourd’hui, quelles options restent aux citoyens et à la société civile ?

1. Tout d’abord, nous devons continuer à interpeller nos élus pour que **l’état d’urgence sanitaire cesse le plus rapidement possible**. Le Conseil Constitutionnel a lui-même recommandé qu’il soit mis fin à l’état d’urgence sanitaire dès lors qu’il n’y aura plus d’urgence sanitaire immédiate : «  En dernier lieu, quand la situation sanitaire le permet, il doit être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant.[[20]](#footnote-20) »
2. Nous proposons ensuite que soit créé **un conseil national** ou **une convention citoyenne de suivi de l’état d’urgence sanitaire**, comme cela a été proposé par plusieurs parlementaires.[[21]](#footnote-21) Une pétition pour une convention citoyenne sur le renouveau démocratique est en ce moment même en cours sur le site de l’assemblée nationale ; https://petitions.assemblee-nationale.fr/initiatives/i-159.
3. Parallèlement, et sans attendre, pourraient être créés des **Conseils décentralisés de suivi du Covid,** associant des parlementaires, les élus locaux, les professionnels de santé, les experts et la société civile pour ouvrir le débat sur la crise sanitaire et socio-économique, ainsi que sur les mesures prises au niveau des régions en particulier.
4. Nous devons également nous mobiliser pour **empêcher le passage en urgence de lois liberticides** non liées à l’état d’urgence sanitaire.
5. Nous devons aussi nous mobiliser contre le passage de la prochaine loi de **pérennisation de la gestion de l’urgence sanitaire**, que le gouvernement compte bien présenter dans trois mois[[22]](#footnote-22), afin d’éviter qu’elle serve à pérenniser des mesures d’urgence également liberticides.
6. Enfin, force est de constater qu’il faut, à plus long terme, **réviser la Constitution** pour mieux assurer l’équilibre des pouvoirs et mieux garantir les libertés. La durée de l’état d’urgence pourrait être plafonnée à 12 jours (comme dans la loi de 1955 pour l’état d’urgence « sécuritaire »), son renouvellement impliquant un nouveau passage au Parlement. Par ailleurs, la procédure d'urgence parlementaire ne pourrait pas être déclenchée, en période d'état d'urgence, sur un texte dont l'objet ne se rapporte pas directement au motif même qui a déclenché l'état d'urgence. Cet état doit être spécialement motivé, d'une durée limitée, et contenir des mesures strictement proportionnées à leur objectif[[23]](#footnote-23).

**Les signataires**

Collectif « [Les Citoyens en Alerte](https://blogs.mediapart.fr/sara-melki/blog/231020/prolongation-de-letat-durgence-sanitaire-acte-4-octobre-20)» (Christian Castellanet, Sara Melki, Aline Hubert, Jean-François Kibler, Amélie Castellanet, Caroline et Jean Baptiste Mouzet).

Laurent Mucchielli, sociologue, directeur de recherche au CNRS

**Contact pour correspondance :** [**citoyens@mailo.fr**](mailto:citoyens@mailo.fr)

1. Ces mesures peuvent être prises dans le cadre d’un péril sanitaire à condition d’être justifiées, proportionnées et strictement limitées dans le temps. [↑](#footnote-ref-1)
2. Selon l’expression du Député Philippe Gosselin défendant le rejet préalable lors des débats de l’AN le 24 Octobre [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/nouvelles-mesures-sanitaires-le-senat-rejette-la-declaration-du-gouvernement> [↑](#footnote-ref-3)
4. En particulier, il a voté une limitation du temps de l’état d’urgence sanitaire au 31 janvier 2021 au lieu du 16 février 2021, abrogé l’article 2 de la loi instaurant un régime dit de sortie de l’état d’urgence sanitaire jusqu’au 1er avril 2021, et mis une injonction au gouvernement de repasser devant le Parlement pour voter une prolongation du confinement au-delà du 8 décembre, et diminué de 70 à 30 le nombre d’habilitations à légiférer par ordonnances. [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.la-croix.com/Rassemblement-contre-fermeture-urgences-Hotel-Dieu-2020-11-06-1301123362> [↑](#footnote-ref-5)
6. Ordonnance de référé *Boisvert* du 21 novembre 2005, Conseil d’Etat. source : <https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/etat-durgence-et-constitution/>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cons. const., 22 déc. 2015, n° 2015-527 QPC, préc., cons. 13.

   source : <https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/etat-durgence-et-constitution/> [↑](#footnote-ref-7)
8. Cons. const., 22 déc. 2015, n° 2015-527 QPC, préc., cons. 12 ; Cons. const., 19 févr. 2016, n° 2016-535 QPC, préc., cons. 8, et Cons. const., 19 févr. 2016, n° 2016-536 QPC, préc., cons. 10. [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-separation-des-pouvoirs> [↑](#footnote-ref-9)
10. « Il appartient au législateur, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés » [↑](#footnote-ref-10)
11. le Conseil constitutionnel a rappelé que « la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire ».  En bref, tout ce qui n’est pas prévu est autorisé [↑](#footnote-ref-11)
12. Alors même que dans sa décision du 11 mai 2020 sur la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, il avait étendu son contrôle à la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République, dans sa décision du 13 novembre 2020, le conseil constitutionnel semble avoir restreint le champ de son contrôle au caractère manifestement inadéquat de la loi. [↑](#footnote-ref-12)
13. C’est le chapitre IV A de ce rapport, au titre explicite : Durée de la deuxième vague (p 19)

    <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/note_conseil_scientifique_26_octobre_2020.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. "À cette fin, l’article 1er du projet de loi prévoit de proroger la période de sortie de l’état d’urgence sanitaire jusqu’au 1er avril 2021. Cohérente avec la clause de caducité que le législateur a lui‑même pris l’initiative de prévoir pour le régime juridique de l’état d’urgence sanitaire, cette échéance permettra de consacrer les réflexions et le temps parlementaire à la mise en place d’un dispositif pérenne de gestion de l’urgence sanitaire plutôt qu’à des rendez‑vous intermédiaires de prorogation des mesures transitoires. Le Parlement sera saisi d’ici janvier 2021 d’un projet de loi à cet effet."

    [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3340\_projet-loi - tocUniqueId0](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3340_projet-loi#tocUniqueId0) [↑](#footnote-ref-14)
15. <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-7h50/l-invite-de-7h50-12-novembre-2020> [↑](#footnote-ref-15)
16. <https://www.arte.tv/fr/videos/098118-000-A/covid-19-le-virus-ou-la-vie/> [↑](#footnote-ref-16)
17. H. Arendt, *Les origines du totalitarisme. Eichmann à Jérusalem* [↑](#footnote-ref-17)
18. Stéphanie Hennette Vauchez. AOC 22/11/2020 [↑](#footnote-ref-18)
19. Ce groupe citoyen s’est mobilisé depuis le premier renouvellement de l’Etat d’urgence, en mai dernier, en interpellant les parlementaires. <https://blogs.mediapart.fr/sara-melki/blog/231020/prolongation-de-letat-durgence-sanitaire-acte-4-octobre-20> Contact pour correspondance : citoyens@mailo.fr [↑](#footnote-ref-19)
20. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020808DC.htm> [↑](#footnote-ref-20)
21. Les parlementaires ont fait des suggestions dans ce sens, notamment celle **d’instaurer un comité national de suivi de l’état d’urgence sanitaire**, composé du Premier ministre, des ministres compétents, du directeur général de la santé, deux représentants du comité scientifique, d’un représentant par formation politique représentée au Parlement, d’un représentant par groupe politique de l’Assemblée Nationale et du Sénat et d’un représentant par association nationale d’élus locaux. Celui-ci se réunirait une fois par semaine avec des délibérations publiques. C’est une structure intéressante car elle permettrait plus de transparence pour les citoyens. Selon le Sénateur Pascal Savoldelli, ce comité permettrait d’« exercer un contrôle réactif et jouer un rôle de boîte à idées ». Le député François Ruffin a proposé quant à lui u**ne convention citoyenne sur le coronavirus** afin d’associer “toutes les parties prenantes ».  [↑](#footnote-ref-21)
22. « cette échéance (1er avril) permettra de consacrer les réflexions et le temps parlementaire à la mise en place d’un dispositif pérenne de gestion de l’urgence sanitaire plutôt qu’à des rendez‑vous intermédiaires de prorogation des mesures transitoires. Le Parlement sera saisi d’ici janvier 2021 d’un projet de loi à cet effet. » Exposé des motifs de la loi d’EUS. Source :

    [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3340\_projet-loi - tocUniqueId0](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3340_projet-loi#tocUniqueId0) [↑](#footnote-ref-22)
23. Ceci pourrait également passer par une nouvelle interprétation de l’article 16 qui inclurait les divers états d’urgence, le recours à cet article demeurant conditionné par l’existence de circonstances vraiment exceptionnelles et ayant d’ores et déjà en ce sens une très forte connotation politique et historique. [↑](#footnote-ref-23)