

19 novembre 2015

**Discours de Jean-Jacques Urvoas**  
**Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale**  
**Rapporteur du projet de loi prorogeant l'état d'urgence**

Dans ses « *Considérations sur le gouvernement de Pologne* », Jean-Jacques Rousseau écrivait que « *tout Etat libre où les grandes crises n'ont pas été prévues est à chaque orage en danger de péril* ».

Il faut donc se féliciter que notre droit public ait prévu une réponse adaptée afin de faire face à des situations exceptionnelles.

En effet, tour à tour le constituant, le législateur et le juge ont chacun défini des solutions graduées proportionnées à la gravité et à la nature même de ces crises.

L'état d'urgence est l'une de ces possibilités qui nous permet d'affronter avec cette « *détermination froide* » évoquée par le Président de la République, le moment exceptionnel, au sens premier du terme que nous traversons.

Aucun d'entre nous n'envisageait, au début de cette législature, d'avoir à le vivre.

Aucun d'entre nous n'a été élu en pensant qu'il aurait un jour à se prononcer sur une situation aussi difficile.

Pourtant aucun d'entre nous, n'aura d'hésitation au moment de voter ce texte qui sort radicalement de l'ordinaire.

Comme vous avez, M. le Premier ministre évoqué son contenu, cela me permet de me concentrer sur les trois points qui ont fait hier soir consensus au sein de la Commission des lois et qui ont ainsi construit un cadre qui, outre son caractère provisoire, respecte pleinement les impératifs de nécessité et de proportionnalité.

**1 – En adoptant ce projet de loi nous nous adaptons à une situation dramatique tout en ménageant les règles habituelles de l'Etat de droit et les libertés publiques.**

Si je ne partage pas toujours l'intégralité de leur raisonnement, je suis toujours très sensible à la qualité de la pensée de Giorgio Agamben ou de Mireille Delmas-Marty.

Tous deux nous ont révélé la voie périlleuse, ce véritable précipice que les démocraties se doivent d'éviter : nous ne devons pas participer à la généralisation de l'état d'exception qui aboutit à la négation de toute idée de droit, au risque de l'arbitraire.

L'Etat de droit ne peut pas être une donnée à éclipse.

Il n'est pas une situation avec laquelle on peut s'accommoder.

Il est notre seul horizon, il doit être notre seule règle.

Or toute entaille qu'on lui infligerait, si elle venait à satisfaire notre émotion endeuillée, finirait par distiller un poison plus puissant : celui de l'arbitraire.

L'arbitraire, c'est subir une loi qui n'a pas recueilli le consentement des représentants du peuple.

L'arbitraire, c'est ignorer la portée de la règle, son application réelle, ne plus avoir confiance en son caractère protecteur.

L'arbitraire, c'est instaurer la crainte au quotidien pour chaque citoyen et non pas seulement pour les terroristes.

L'arbitraire c'est, par exemple de déposséder les juridictions de tout pouvoir en matière de répression anti-terroriste pour le confier à des commissions militaires spéciales comme le firent en 2001 les américains.

En fait, céder à la tentation de l'arbitraire, ce serait sacrifier ce qui constitue notre raison d'être, ce serait piétiner ces valeurs dont la France s'est toujours voulue la protectrice dévouée et inflexible. Ce serait nous perdre.

Ce serait surtout tomber dans le piège que nous tendent les marchands de terreur.

Nous ne leur ferons pas ce cadeau, jamais.

Voilà pourquoi je suis aujourd'hui un rapporteur serein : les mesures que nous allons décider ne dureront qu'un temps limité.

Atténuer la réalité serait mentir mais elles sont aussi temporaires.

Elles ne se comprennent que dans leur obsolescence programmée.

En outre, elles ne suspendent pas l'application des lois en vigueur, les voies de recours traditionnelles... c'est-à-dire les modes d'expression de l'Etat de droit.

Nous créons ici les conditions pour que la démocratie demeure envers et contre tous, sans qu'elle soit mise entre parenthèses.

## **2 – En approuvant ce texte, nous faisons disparaître une des dernières traces d'un passé peu glorieux**

Ce vote est passé presque inaperçu hier soir et je veux y revenir.

Par l'adoption d'un amendement, la Commission des Lois a définitivement supprimé la possibilité de recourir à une justice militaire en période d'état d'urgence.

Ce faisant, nous avons achevé l'œuvre de François Mitterrand et de Robert Badinter.

Ce dernier, dès le 17 juillet 1981, et pour sa première prise de parole devant l'Assemblée nationale en qualité de Garde des Sceaux, avait défendu la suppression de la Cour de Sécurité de l'État.

Un an plus tard, la loi du 21 juillet 1982, portée par le même ministre de la Justice, supprimait les Tribunaux permanents des forces armées.

En moins d'un an (et en moins de deux mois pour la première), la majorité d'alors rejetait avec raison les stigmates d'une époque révolue où l'arbitraire pouvait passer pour une marque de volonté politique.

Il restait une scorie que les drames d'aujourd'hui nous permettent de la faire disparaître à jamais.

Les arguments utilisés à l'époque résonnent toujours aujourd'hui avec une force particulière.

Robert Badinter stigmatisait une « *justice politique permanente d'exception* », une « *intrusion intolérable du pouvoir exécutif dans le pouvoir judiciaire* » et l'institutionnalisation de l'exception.

Le rapporteur Philippe Marchand y ajoutait d'ailleurs des arguments d'inconstitutionnalité.

On ne peut que souscrire à un raisonnement qui 35 ans plus tard rendent toujours aussi pertinent.

La démocratie est aussi un chemin et toutes les raisons du monde ne parviendront jamais à expliquer qu'on laisse des militaires juger des civils en temps de paix.

Et c'est précisément parce que nous ne souhaitons pas créer un régime d'exception mais doter l'Etat d'armes à usage exceptionnel que nous devons supprimer cet archaïsme.

### **3 – En confiant des pouvoirs renforcés au pouvoir exécutif, le parlement va parallèlement décider d'accroître sa capacité de contrôle.**

La place des assemblées fut un sujet évoqué, dans cet hémicycle, en 1985 puis en 2005.

Les parlementaires l'avaient réclamé en 1985 et avaient réitéré leurs vœux vingt ans plus tard.

A chaque reprise, le Gouvernement s'y était déclaré ouvert.

Mais les textes adoptés le 25 janvier 1985 et le 18 novembre 2005 n'en portaient que très marginalement la trace.

Tel ne sera pas le cas de l'actuel projet de loi.

Nous nous montrons aujourd'hui beaucoup plus ambitieux.

En effet, sur ma proposition la Commission des lois a unanimement adopté un amendement installant le Parlement comme autorité de contrôle durant toute la durée de l'état d'urgence.

Nous entendons ainsi conférer au Parlement un pouvoir de contrôle étroit et constant sur les mesures adoptées et appliquées par l'exécutif en ce temps de crise, qui par définition emporte des limitations des droits et libertés.

Ce vote rappelle aussi fermement que l'état d'urgence comme tout état d'exception ne doit durer que durant le seul laps de temps nécessaire.

Sur ce chemin démocratique, la voie a été partiellement tracée par Michel Rocard dans un autre contexte puisqu'il s'agissait alors de la Guerre du Golfe.

Chaque semaine, votre prédécesseur recevait les présidents des groupes politiques des deux chambres pour leur exposer les manœuvres opérées.

Au total durant l'hiver 1990-1991, Michel Rocard organisera 27 rencontres à Matignon avec les différents représentants des groupes.

Il choisissait de leur révéler beaucoup et l'honneur de chacun fut de refuser les querelles politiques au profit des intérêts de la Nation.

Aujourd'hui, nous pouvons nous inspirer de ces pratiques et avec Jean-Frédéric Poisson, vice-président de la Commission des lois et rapporteur d'application de ce texte, nous vous faisons ces quelques propositions :

↳ Que chaque semaine, à date fixe, le gouvernement puisse réunir les présidents des groupes politiques et ceux des commissions compétentes afin de leur exposer la nature des mesures prises, leur effectivité et leur efficacité.

A charge de ceux-ci de relayer l'information au sein de leurs instances respectives, de poser les questions jugées nécessaires et de requérir les informations manquantes.

↳ Que chaque quinzaine, la Commission des lois pourrait publier un rapport de contrôle nourri des informations que la loi du 18 décembre 2013 portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a prévu de mettre à la disposition des parlementaires en ces domaines.

↳ Qu'à échéance de l'état d'urgence, une séance de questions au Gouvernement soit consacrée à ce sujet.

Mr le Premier ministre, je sais que vous serez attentifs à ces propositions, car nous partageons la conviction que la loi est, avant tout, l'expression de la volonté générale et non pas que l'expression d'une nécessité imposée par la réalité.

M. le Premier ministre, mes chers Collègues, nous œuvrons aujourd'hui pour la démocratie, laquelle ne peut s'épanouir lorsque nos concitoyens craignent pour leur vie et redoutent des actes barbares.

Plus que jamais, nous devons unir nos efforts.

Plus que jamais nos concitoyens attendent de nous des réponses fermes, efficaces et respectueuses de nos institutions.

C'est avec assurance que j'affirme aujourd'hui que nous répondons à leurs attentes.