

GUY BRAIBANT

L'Etat face aux crises

Il faudra sans doute un jour analyser la crise de la notion de crise. C'est en effet un mot, commode, à la mode, employé à tout bout de champ, de sorte qu'on a parfois l'impression de se trouver dans une crise à la fois universelle et perpétuelle. En dehors même de ses emplois superfétatoires, il recouvre des réalités ou des explications très différentes. Tantôt il s'agit de mouvements en profondeur, de longue durée, qui affectent une civilisation, une société, un Etat, un régime. Tantôt il s'agit de phénomènes immédiats, superficiels, passagers, aigus, parfois violents. C'est dans ce deuxième sens que nous prendrons le terme.

Ainsi définie, la crise ne se confond ni avec le changement ni avec la révolution. Le changement est permanent, plus ou moins rapide et accentué ; il peut passer par des phases critiques, résulter de crises ou en provoquer, mais il n'en constitue pas une par lui-même ; une réforme administrative ou une évolution démographique ne sont pas des crises. Quant à la révolution, c'est un bouleversement fondamental, qui modifie complètement le système social, alors qu'à la suite d'une simple crise, telle que nous l'entendons, le système retrouve, pour l'essentiel, son état antérieur.

Même dans cette conception restreinte, les crises sont très diverses par leur nature et leur gravité. Elles sont parfois d'origine naturelle : un tremblement de terre, une éruption volcanique, une disette due à la sécheresse. Le plus souvent, elles sont liées à des phénomènes sociaux et politiques : guerres, agressions, troubles, émeutes, grèves, actes de terrorisme, tentatives de coups d'Etat, mouvements régionaux. Cette énumération, qui mêle l'inévitable, le légitime et le condamnable, montre que la notion de crise n'est pas neutre et que,

par suite, les réactions de l'Etat ne le seront pas non plus. Quant à la gravité de la crise, elle est aussi très variable ; sa durée peut aller de quelques instants à plusieurs années, avec des phases de stabilisation et d'aggravation ; elle peut recouvrir tout le territoire national ou se limiter à une région ou une ville ; elle peut entraîner des dégâts matériels limités ou la mort de milliers de personnes. On voit parfois des phases aiguës, des crises dans la crise, par exemple pendant une guerre longue.

En règle générale, l'Etat, c'est-à-dire ses dirigeants et ses fonctionnaires, n'aime pas les crises. Il existe sans doute des crises provoquées volontairement par l'Etat, pour vider un abcès ou faciliter des mutations. Mais ce sont là des exceptions. L'Etat, quel que soit le régime, constitue un élément de continuité, de permanence, de stabilité relative ; il agit protégé de règles générales et uniformes, de procédures formalisées, de structures impersonnelles, lourdes et hiérarchisées ; il n'est pas à son aise devant les surprises et les catastrophes qui demandent de la responsabilité, de l'imagination, de l'improvisation.

Pourtant, on peut affirmer que paradoxalement, loin de l'affaiblir, les crises ont plutôt tendance à renforcer l'Etat, et, du même coup, à entraîner un recul du droit.

Trois facteurs conduisent à ce renforcement de l'Etat.

En premier lieu, l'Etat a la responsabilité du maintien de l'ordre public. Or les crises ont toujours pour effet, et parfois pour objet, de le mettre en cause : elles sont à la fois un signe et un facteur de désordre. La sécurité des personnes et des biens est atteinte, ou renversée, en même temps que la sûreté de l'Etat et, parfois, la souveraineté nationale. Quelle que soit l'origine de la crise, elle entraîne une mobilisation et souvent une augmentation des moyens de contrainte et de répression : armée, police, justice. Dans beaucoup de pays, ont été créées des forces spéciales d'intervention pour les périodes de crise ; parfois les civils sont réquisitionnés ou appelés sous les drapeaux pour participer au maintien de l'ordre.

L'Etat doit également assurer ou rétablir le fonctionnement des services publics, au moins de ceux qui sont considérés comme essentiels ou indispensables. Il emploie à cette fin des moyens de contrainte, et il augmente les effectifs de ses propres agents, de façon temporaire ou permanente. La notion de continuité des services publics a été créée, en France, pour justifier des mesures de crise, qu'il s'agisse de l'interdiction des grèves de fonctionnaires ou de la théorie de l'imprévision qui avait à l'origine pour objet de parer aux effets de l'économie de guerre.

Au-delà de ces fonctions traditionnelles, les crises provoquent une extension des interventions économiques et sociales de l'Etat : ravitaillement, rationnement, relogement, réquisitions d'entreprises privées ou créations d'entreprises publiques — à la fois pour satisfaire les besoins habituels atteints par la crise et les besoins nouveaux qu'elle a engendrés. Les crises entraînent généralement une extension, qui peut être provisoire, de la notion de service public.

Le maintien de l'ordre comme la continuité et l'expansion des services publics aboutissent à un renforcement de l'appareil de l'Etat, qui devient plus centralisé, autoritaire et répressif.

On voit apparaître des conseils restreints de crise ; parfois même, comme dans le cas de l'article 16 de la Constitution, tous les pouvoirs sont concentrés en un seul homme ; « la dictature à la romaine » est le grand ancêtre du pouvoir de crise. Les autorités élues sont affaiblies au profit des fonctionnaires nommés, le Parlement au profit du Gouvernement, le Gouvernement au profit de son chef. La discipline est renforcée, les permissions sont supprimées, les droits sont suspendus.

Cette tendance n'est pas altérée par le fait que, dans certains cas, la nature même de la crise appelle une déconcentration du pouvoir — par exemple si une région est isolée ; en pareille hypothèse, on retrouve, au niveau local, le schéma autoritaire et répressif ; tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains d'un préfet, d'un gouverneur, d'un général. Et l'on sait depuis longtemps que les tyrans locaux ne sont pas toujours les plus doux.

Sans doute arrive-t-il, dans des cas extrêmes, que l'Etat se soit littéralement volatilisé à certains endroits et à certains moments ; en pareils cas, des citoyens se substituent spontanément à lui pour assurer l'essentiel ; mais cette « autogestion » temporaire est rapidement liquidée et récupérée ; le langage même y contribue : ces gérants bénévoles sont considérés comme des fonctionnaires de fait, dont l'action, légitimée par la jurisprudence, est considérée rétroactivement comme menée au nom de l'Etat.

Naturellement il arrive aussi que les structures de l'Etat soient amputées, ses dirigeants renversés, ses agents épurés. Mais ce n'est plus une crise, c'est une révolution. Et dans ce cas, c'est un nouvel Etat qui en sort, parfois plus dur que le précédent. Car, jusqu'à son dépérissement final annoncé par Marx, l'Etat ne meurt pas, ne se dissout pas, ne fait pas faillite. Il est en quelque sorte condamné à surmonter les crises, et il se renforce pour mieux leur résister.

L'une des manifestations les plus nettes et les plus graves de cette tendance est la régression du droit, l'affaiblissement du principe de

légalité. Ces phénomènes sont à la fois immédiats et durables.

Dans l'immédiat, pour faire face à la crise, on applique des principes qui appartiennent au fond commun de la sagesse des nations : nécessité fait loi, l'urgence couvre tout, à l'impossible nul n'est tenu, sauve qui peut. C'est à la fois inévitable et dangereux.

Les dégâts peuvent être limités par l'action de l'opinion publique et le contrôle du juge ; mais la première risque d'être divisée, et le second arrive généralement après la bataille. La jurisprudence sur les circonstances exceptionnelles a un rôle ambigu : elle place des bornes aux abus, mais en même temps elle leur ouvre la voie. L'administrateur sait qu'il peut méconnaître la légalité normale, mais il ne saura qu'après coup, ou jamais, s'il n'y a pas de recours, jusqu'à quel point.

En outre, et surtout, la nécessité de faire face à l'adversité, ou à l'adversaire, sert de prétexte et d'occasion à des abus qui sont en fait et même en droit totalement incontrôlés : internements arbitraires, jugements sommaires, tortures, exécutions. On voit fleurir les législations et les juridictions d'exception, avec leur cortège de sanctions pénales rétroactives, de peines de mort pour les délits politiques et de tribunaux spéciaux.

Ces atteintes aux libertés les plus fondamentales sont déjà très graves au moment où elles se produisent, à chaud. Mais le pire est que les crises laissent derrière elles, comme une marée d'épais sédiments de pollution juridique. Les lois exceptionnelles et les tribunaux spéciaux survivent aux circonstances qui les ont fait naître, de même que les forces d'intervention. Le provisoire dure. Si l'amnistie intervient pour faire oublier les actes individuels, aucune abrogation n'efface les normes d'exceptions qui sont ainsi définitivement incorporées à la légalité courante. La France est particulièrement riche en expériences de ce genre, depuis le décret-loi de 1939 sur les publications étrangères jusqu'à la loi de 1963 sur la Cour de Sécurité de l'Etat.

Un pas de plus est franchi lorsqu'on prétend réglementer à l'avance les situations de crise. Autrefois, on se contentait de l'état de siège et des réquisitions militaires, pour le temps de guerre. Depuis les textes sont devenus à la fois plus nombreux et plus solennels : lois sur l'état d'urgence, sur les réquisitions même en temps de paix, sur les restrictions à différentes libertés comme celles de la presse, et, pour couronner le tout, l'article 16 de la Constitution. Ce n'est pas un mal spécifiquement français. D'autres pays ont des textes sur l'urgence ou la nécessité, qui sont parfois appliqués en permanence, de sorte que c'est le droit commun qui devient l'exception.

Certains pensent que la réglementation des crises constitue un progrès, comme le droit de la guerre. C'est peut-être vrai dans le

second cas, non dans le premier. En effet, les crises les plus graves sont généralement imprévisibles, de sorte que les règles destinées à les maîtriser se révèlent insuffisantes et qu'il faut en imaginer d'autres qui viennent renforcer le dispositif. Il n'est pas question de nier ici l'utilité de mesures techniques telles que le plan ORSEC, ou d'une loi sur les réquisitions. Mais les pouvoirs de crise qui se sont accumulés ont un double inconvénient : ils sont une tentation permanente pour ceux qui ont le droit de les utiliser ; et ils échappent, aussi bien dans leur déclenchement que dans leur exercice, à tout contrôle efficace.

Dire que les crises aboutissent en fait à renforcer l'Etat et à réduire le droit, ce n'est pas les condamner comme intrinsèquement perverses. On ne condamne pas les calamités naturelles, et il est des crises salutaires. Mais c'est appeler à la vigilance contre une imposture : celle qui consiste à prendre prétexte des crises pour bafouer les libertés au nom de la nécessité.