



Pouvoirs d'urgence

Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 18





Pouvoirs d'urgence

Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 18

Elliot Bulmer

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.



La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) – Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <<https://www.idea.int>>

Traduction : Strategic Agenda Ltd
Révision : Anne Marsaleix
Révision substantielle : Manon Bonnet et Thibaut Noel
Graphisme : IDEA International
<https://doi.org/10.31752/idea.2021.22>

ISBN: 978-91-7671-398-3 (PDF)

Créé avec Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

Table des matières

1. Introduction	6
Avantages et risques	6
2. Enjeux	8
Le « mode d'urgence » du constitutionnalisme démocratique	8
Approches législatives et approches constitutionnelles	10
3. Déclaration, sortie et renouvellement de l'état d'urgence	13
Considérations générales	13
Initiative du pouvoir exécutif	14
Approbation par le pouvoir législatif	15
Dans quelles circonstances est-il possible de déclarer l'état d'urgence ?	17
Différents types d'urgence	18
Limites géographiques	21
Durée et fin de l'état d'urgence	21
Renouvellement de l'état d'urgence	21
4. Limitation des droits en situation d'urgence	23
De quelle manière les droits sont-ils limités ?	23
Quels droits sont susceptibles d'être limités ?	23
Droit international relatif aux droits humains	26

5. Autres effets de l'état d'urgence	28
Concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif	28
Centralisation du pouvoir au niveau national	29
Report des élections	31
6. Séparation et équilibre des pouvoirs	34
Renforcement du contrôle parlementaire	34
Système judiciaire	35
Interdiction de réviser la constitution	36
7. Considérations relatives au contexte	38
Protection des minorités, sociétés divisées et compromis fédéraux	38
Nombre d'acteurs politiques détenteurs d'un pouvoir de veto en temps ordinaire .	39
Politique partisane, culture politique et dynamiques institutionnelles	39
Identifier les menaces	40
8. Exemples	41
9. Questions à considérer	48
Références bibliographiques	50
Lectures complémentaires	51
Annexe	53
À propos de l'auteur	53
À propos d'IDEA International	54
À propos de ConstitutionNet	55
Autres publications d'IDEA International au sujet des processus d'élaboration de constitutions	56
À propos de cette série	58

1. Introduction

Aucun pays n'est à l'abri d'une situation d'urgence, qu'elle soit due à une guerre, une invasion, une insurrection armée, un attentat terroriste, une catastrophe naturelle, une épidémie ou à tout autre type de crise ou de catastrophe. Les États démocratiques font cependant face à des contraintes particulières dans le cadre de la gestion de ces situations d'urgence. En effet, les droits garantis par l'ordre juridique et les contre-pouvoirs institutionnels associés à un ordre constitutionnel démocratique peuvent gêner la prise de décisions rapide et ainsi empêcher les gouvernements d'agir efficacement.

Par conséquent, la plupart des constitutions démocratiques comprennent des dispositions d'urgence (parfois appelées régimes d'exception ou de crise, ou pouvoirs extraordinaires ou d'urgence). Ces dispositions relatives aux situations d'urgence permettent aux autorités, en cas de besoin extraordinaire, de prendre les mesures nécessaires à la préservation de la sécurité nationale, au maintien de l'ordre public, à la protection de la vie et des biens des citoyens, au fonctionnement des services publics essentiels, au rassemblement des ressources de secours et à leur acheminement vers les zones qui en ont le plus besoin, dans le but d'un retour rapide à la normale. Ces dispositions d'urgence peuvent permettre au gouvernement de restreindre ou de suspendre certains droits garantis par la constitution, d'écarter certains contre-pouvoirs institutionnels pour concentrer le pouvoir décisionnel au niveau du pouvoir exécutif central, voire de reporter des élections.

Avantages et risques

Ces dispositions d'urgence sont indispensables, car elles permettent à l'État de répondre efficacement aux crises tout en veillant à ce que l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires respecte l'État de droit. Bien conçues et correctement

appliquées, elles constituent un mécanisme d'autodéfense qui garantit la résilience de la démocratie. En effet, elles donnent au gouvernement le pouvoir dont il a besoin pour faire face à des menaces sérieuses et résoudre des problèmes graves sans se départir du cadre constitutionnel démocratique. Si la constitution ne contient pas de telles dispositions, l'État dispose alors de deux possibilités : (a) rester impuissant face à la crise, car il n'a pas le pouvoir nécessaire pour prendre les mesures urgentes qui s'imposent ; (b) exercer les pouvoirs extraordinaires requis en dehors du cadre légal. Quelle que soit la solution choisie, ses conséquences peuvent s'avérer dramatiques pour une démocratie.

Il convient néanmoins de souligner que de nombreux gouvernements ont déjà utilisé ces pouvoirs extraordinaires à mauvais escient, par exemple en prolongeant ou en renouvelant l'état d'urgence sans nécessité réelle. Ils peuvent alors utiliser les pouvoirs d'urgence non pas pour restaurer l'ordre démocratique normal, mais pour contourner les canaux ordinaires de responsabilité démocratique, harceler les opposants, truquer les élections, restreindre les activités de la presse et, à terme, écartier une constitution prétendument démocratique pour imposer un régime dictatorial. Les gouvernements d'Alfredo Stroessner, au Paraguay, et de Hosni Moubarak, en Égypte, qui ont renouvelé à maintes reprises l'état d'urgence et fréquemment utilisé leurs pouvoirs extraordinaires pour écraser une opposition pacifique, illustrent parfaitement ce risque. Il convient donc de faire preuve d'une grande prudence lors de l'élaboration des régimes d'exception et des dispositions relatives aux pouvoirs d'urgence d'une constitution. L'enjeu de ces dispositions réside dans le fait de trouver une solution permettant à l'État de réagir efficacement aux crises réelles tout en prévenant le détournement des pouvoirs d'urgence à des fins autoritaires. Cela signifie que les pouvoirs d'urgence doivent faire l'objet de garanties constitutionnelles et de mesures de protection procédurales adaptées.

Point de réflexion 1

Comment les pouvoirs d'urgence ont-ils été utilisés par le passé, sous la constitution existante ou sous la précédente ? Ont-ils été employés avec modération, uniquement lorsqu'ils étaient véritablement nécessaires afin de protéger la démocratie contre des menaces extraordinaires ? Ou bien ont-ils été mis au service de pratiques répressives ? Dans quelle mesure la constitution est-elle responsable de l'utilisation adéquate ou du détournement de ces pouvoirs ?

2. Enjeux

Le « mode d'urgence » du constitutionnalisme démocratique

Lors de l'élaboration d'une constitution, il convient d'atteindre un équilibre délicat entre la nécessité d'établir des processus décisionnels qui soient inclusifs et délibératifs, d'une part, et le besoin de prendre des mesures efficaces et décisives, d'autre part. Il convient également de concilier l'impératif de protection des libertés civiles et des droits fondamentaux et l'obligation de protéger la population et les intérêts vitaux de la nation, ce qui implique parfois de limiter ces droits. En outre, un compromis doit être trouvé entre les revendications en faveur d'une autonomie locale et les besoins d'unité nationale, d'efficacité de l'administration et de partage des ressources. L'équilibre optimal entre ces différents objectifs n'est pas immuable. Il peut varier en fonction de l'évolution des priorités, qui dépendent du moment et du contexte. En temps ordinaire, une constitution démocratique tend à assurer le caractère inclusif et délibératif de la prise de décisions. En revanche, en temps de crise, le fait de permettre au pouvoir exécutif d'agir rapidement peut devenir prioritaire. De même, en temps de paix, la constitution peut accorder une plus grande importance à la protection de l'État de droit et des droits liés à la propriété privée, alors que, durant une guerre, elle peut donner la priorité à la gestion des ressources nationales par l'État en vue d'assurer la survie du pays.

Ce besoin de flexibilité est souvent avancé pour justifier l'existence de pouvoirs d'urgence : la constitution doit être suffisamment souple pour que le régime démocratique puisse s'adapter aux situations de crise sans s'effondrer. Dans ce contexte, le très respecté juge américain Richard Posner a déclaré, en reprenant un

célèbre proverbe : « Une constitution qui ne plie pas se rompt » (Posner, 2006 : p. 1). Par exemple, si une partie d'un pays est frappée par un séisme, la capacité des autorités civiles locales à assurer les services essentiels risque d'être très fortement réduite. Une intervention de l'armée nationale, en qualité de « soutien aux autorités civiles », peut se révéler alors indispensable pour sauver des vies, même si l'armée excède, ce faisant, les limites constitutionnelles habituelles de ses pouvoirs. Une flambée épidémique peut, quant à elle, nécessiter la mise en place de règles de quarantaine strictes qui limitent la liberté de déplacement de la population, même si ce type de mesures viole des droits garantis en temps ordinaire par la constitution.

La plupart des constitutions modernes prévoient donc des dispositions d'urgence qui peuvent autoriser le pouvoir exécutif à outrepasser temporairement les mécanismes de contre-pouvoirs et de protection constitutionnels ordinaires. La déclaration d'un état d'urgence accroît généralement l'autorité du gouvernement à travers trois axes principaux : (a) elle lui permet de limiter ou de suspendre temporairement certains droits et libertés garantis par la constitution (mais généralement pas tous); (b) elle concentre temporairement le pouvoir dans l'organe exécutif de l'État, aux dépens de l'assemblée législative, et centralise ce pouvoir au niveau du gouvernement national au détriment des autorités locales; (c) dans certains cas, elle autorise le report des élections.

Le tableau 2.1 présente les modalités de passage entre ces deux modes de fonctionnement de la Constitution en Inde. La déclaration de l'état d'urgence et sa sortie provoquent le basculement d'un mode à l'autre. Dans son mode ordinaire, la Constitution de l'Inde accorde la priorité aux débats parlementaires, aux droits fondamentaux et à l'autonomie des États fédérés. Dans son mode extraordinaire, elle promeut un gouvernement fort, la concentration du pouvoir et l'efficacité du processus de prise de décisions (Khosla, 2012, p. 23-25; Sagar 2016). Les dispositions d'urgence contribuent à éviter une rupture constitutionnelle. En effet, la Constitution n'est jamais suspendue : quelle que soit la situation, elle encadre toujours le processus décisionnel. Les dispositions appliquées changent, mais elle continue à protéger les droits des citoyens et à régir la répartition des pouvoirs. Ainsi, les dirigeants doivent toujours respecter les limites que la Constitution leur impose, aussi bien en période ordinaire qu'en situation d'urgence. La Constitution établit la durée et les procédures de renouvellement de l'état d'urgence, et reprend son mode de fonctionnement ordinaire lorsque l'état d'urgence prend fin ou que le gouvernement décide d'en sortir.

Tableau 2.1. Règles constitutionnelles ordinaires et extraordinaires en Inde

	Règles ordinaires (hors situation d'urgence)	Règles extraordinaires (en situation d'urgence)
Libertés civiles	Droits garantis par le système judiciaire : la Constitution comporte une longue liste de libertés civiles protégées contre toute interférence législative, que les tribunaux sont chargés de faire respecter (article 19).	Droits limités par la loi : le Parlement fédéral et les assemblées législatives des États fédérés peuvent adopter des lois qui limitent des libertés civiles protégées en temps normal par l'article 19.
Répartition des pouvoirs	État fédéral : le pouvoir législatif est partagé entre le Parlement fédéral et les assemblées législatives des États fédérés ; le pouvoir exécutif est partagé entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États fédérés ; les États fédérés disposent d'une autonomie politique dans tous les domaines inscrits sur la liste des compétences législatives des États fédérés.	État unitaire : les pouvoirs ne sont pas répartis : le Parlement fédéral peut adopter des lois applicables dans n'importe quelle partie ou la totalité du pays, même si le domaine législatif en question relève de la compétence des États fédérés.
Élections	Des élections sont organisées tous les cinq ans.	Les élections peuvent être reportées pendant un an au maximum.

Source : adapté de Khosla (2012).

Approches législatives et approches constitutionnelles

Les constitutions traitent la question des dispositions d'urgence de différentes manières. Certaines constitutions ne contiennent pas de dispositions d'urgence (Norvège, Canada), ou y font simplement allusion (par exemple, la Constitution des États-Unis, à la section 9 de son article 1, prévoit la suspension du droit d'*habeas corpus* lorsqu'« en cas de rébellion ou d'invasion, la sécurité publique l'exige »). Dans ces pays, les pouvoirs extraordinaires sont définis par la loi plutôt que par la constitution.

- Aux États-Unis, le *National Emergencies Act* de 1976 est la loi fédérale qui régit le droit du président à déclarer l'état d'urgence. Elle dispose que le Congrès doit en être informé, que l'état d'urgence prend fin au bout d'un an à moins d'être renouvelé et que le Congrès peut y mettre fin au moyen d'une résolution conjointe de ses deux chambres.
- Au Canada, la Loi sur les mesures d'urgence de 1988 fixe un cadre législatif pour différents types d'état d'urgence, notamment en réponse aux catastrophes naturelles, aux troubles à l'ordre public, aux tensions internationales et aux guerres. Elle détermine principalement les

circonstances dans lesquelles il est possible de déclarer ces différents états d'urgence, les modalités de leur approbation par le parlement, leur durée, ainsi que le degré de délégation des pouvoirs à l'exécutif.

- En Belgique, la Constitution ne contient pas de dispositions relatives aux situations d'urgence. Toutefois, le pouvoir législatif fédéral, se fondant sur une interprétation large de l'article 105 de la Constitution, a adopté, lorsque cela était nécessaire, des « lois de pouvoirs spéciaux » visant à déléguer certains pouvoirs à l'exécutif afin de pouvoir répondre aux situations urgentes. La section de législation du Conseil d'État – qui rend des avis sur les textes émanant du Parlement et du gouvernement – a dégagé un certain nombre de critères requis pour qu'une loi de pouvoirs spéciaux soit considérée conforme à l'article 105 de la Constitution. Ainsi une loi de pouvoirs spéciaux doit : (a) être justifiée par une crise ou des circonstances exceptionnelles ; (b) être limitée dans le temps ; (c) définir des objectifs spécifiques et l'étendue des pouvoirs délégués à l'exécutif ; et (d) respecter les règles constitutionnelles de répartition des compétences entre les institutions fédérales et fédérées.

D'autres constitutions ne fournissent qu'un cadre assez vague, fait de principes généraux, pour les dispositions d'urgence, et laissent aux lois ordinaires le soin de les définir en détail. Ainsi, l'article 103 de la Constitution des Pays-Bas autorise le Parlement à définir, au moyen de lois ordinaires, le régime de l'état d'urgence, ses modalités, les circonstances dans lesquelles il peut être déclaré, ainsi que les conditions de la restriction des droits et de la concentration des pouvoirs. Cet article permet également aux deux chambres du Parlement, réunies en session conjointe, de définir la durée de l'état d'urgence. Dans le même sens, au Niger, l'article 99 de la Constitution attribue expressément au pouvoir législatif la compétence d'établir les règles relatives à « l'état d'urgence et l'état de siège ». De plus, l'article 68 permet au président de la République de déclarer l'état d'urgence « dans les conditions prévues par la loi ».

Ce système, qui laisse une grande marge de manœuvre à l'assemblée législative pour définir les régimes d'exception et d'urgence, est plus susceptible de convenir dans les pays jouissant d'une longue tradition de respect du constitutionnalisme, et dont la population est profondément attachée aux valeurs démocratiques. Cependant, si l'assemblée législative et le système judiciaire sont faibles, ou si les droits fondamentaux et les valeurs démocratiques sont plus fragiles, cette approche peut se révéler particulièrement périlleuse. Dans le cadre de la plupart des processus d'élaboration de constitution contemporains, il existe de solides arguments en faveur de la réglementation des régimes d'urgence et des pouvoirs extraordinaires par la constitution. En effet, étant donné que la constitution est censée régir le fonctionnement des institutions étatiques et apporter des garanties

procédurales, en particulier en temps de crise, la précision de ces dispositions doit faire l'objet d'une attention soutenue lors de leur élaboration. En outre, les règles relatives aux régimes d'urgence et aux pouvoirs extraordinaires relèvent par leur nature de la constitution, puisqu'elles affectent les droits des citoyens et l'équilibre des pouvoirs au sein d'un système politique.

Point de réflexion 2

Est-il possible et opportun de s'en remettre à l'assemblée législative pour élaborer, au moyen de lois ordinaires, des régimes d'urgence qui protègent les droits fondamentaux et préviennent tout abus de pouvoir ? Ou bien faut-il inscrire ces mesures de protection dans la constitution ? Les avantages potentiels (certitude, clarté) de la constitutionnalisation des régimes d'urgence et de leurs modalités de mise en œuvre excèdent-ils ses inconvénients (manque de flexibilité) ?

3. Déclaration, sortie et renouvellement de l'état d'urgence

Considérations générales

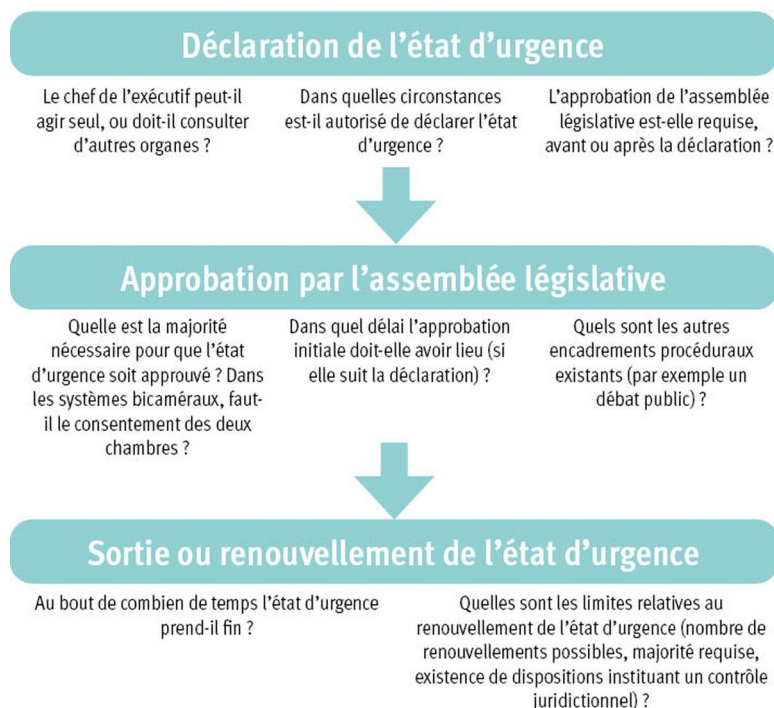
L'entrée en vigueur de l'état d'urgence passe généralement par deux étapes : (a) une proposition ou une décision initiale de déclarer l'état d'urgence ; et (b) une approbation ou une confirmation. Le pouvoir exécutif accomplit souvent l'une de ces deux étapes tandis que le pouvoir législatif assume l'autre. Dans certains cas, différents éléments de la procédure peuvent également être soumis au contrôle du pouvoir judiciaire.

La déclaration de l'état d'urgence entraîne le passage du mode de fonctionnement « ordinaire » de la constitution à son mode « extraordinaire » ; cette transition doit être suffisamment rapide pour permettre aux autorités de répondre à des besoins urgents. Cependant, elle doit s'accompagner de mesures de protection adéquates pour prévenir toute tentative de déclarer ou de prolonger l'état d'urgence à des fins partisans, répressives ou pour toute autre raison inappropriée. À cette fin, il convient d'opérer certains choix fondamentaux au moment d'élaborer des dispositions constitutionnelles visant à régir la déclaration, l'approbation, la sortie et le renouvellement d'un état d'urgence (voir la figure 3.1)

En outre, la transparence doit être garantie à chaque étape du processus, du moment de l'instauration de l'état d'urgence à sa fin. Le fait qu'un état d'urgence ait été instauré, l'identité de la personne qui l'a déclaré ainsi que ses motifs doivent être connus de tous, tant au sein de l'assemblée législative, du système judiciaire et de l'administration publique que parmi la population. Pour ce faire, il est possible, par exemple, d'exiger que toute déclaration de l'état d'urgence fasse

l'objet d'une annonce publique et soit accompagnée d'une déclaration du chef de l'État ou du chef du gouvernement. Cette transparence n'entrave pas l'action de l'État, elle contraint seulement les dirigeants à annoncer et à justifier leurs décisions, et offre ainsi la possibilité à l'opposition, aux médias et à la société civile d'en débattre.

Figure 3.1. Résumé de la procédure de déclaration de l'état d'urgence et options de conception



Initiative du pouvoir exécutif

En règle générale, c'est le pouvoir exécutif qui détient l'autorité d'instaurer ou de proposer l'état d'urgence. En effet, le chef de l'exécutif a la responsabilité générale et permanente, relevant implicitement de la nature du pouvoir exécutif même si la constitution ne l'explique pas, de protéger la population et l'État. En outre, le pouvoir exécutif dispose des ressources nécessaires pour répondre aux urgences, notamment d'un accès aux informations des services de renseignement, de fonds

discrétionnaires et du contrôle des ressources de l'armée, de la police et de la protection civile.

Le mécanisme précis de proposition ou de déclaration de l'état d'urgence dépend en grande partie du système de gouvernement dans son ensemble et de l'organisation interne du pouvoir exécutif. Dans les pays dotés d'un système parlementaire, le Premier ministre et le cabinet (c'est-à-dire le gouvernement) sont généralement les acteurs principaux de cette procédure.

- L'article 352 de la Constitution de l'Inde dispose que le président déclare formellement l'état d'urgence, mais uniquement sur recommandation écrite du Cabinet.
- Aux Fidji, la responsabilité de cette décision échoit au Premier ministre (section 154). Il ne peut cependant déclarer formellement l'état d'urgence qu'après avoir consulté le chef de la police et le commandant des forces armées.

Dans les pays où le président est le véritable chef du pouvoir exécutif, c'est généralement lui qui est chargé d'en prendre l'initiative, bien qu'il puisse être obligé de consulter d'autres responsables politiques à des fins d'équilibre des pouvoirs.

- Les articles 90 et 91 de la Constitution du Brésil autorisent le Conseil de la République (organe consultatif qui regroupe notamment les présidents des deux chambres du Congrès et les chefs de l'opposition et de la majorité) et le Conseil national de Défense à donner leur avis concernant toute déclaration de l'état d'urgence.
- En France, la Constitution dispose que le président peut décider de recourir aux pouvoirs exceptionnels de l'article 16, mais seulement après avoir consulté le Premier ministre, les présidents des deux chambres du Parlement et le Conseil constitutionnel.
- L'article 86 de la Constitution du Libéria oblige le président à consulter le président de la Chambre des représentants et le président intérimaire du Sénat avant de déclarer l'état d'urgence.

Approbation par le pouvoir législatif

Le rôle de l'assemblée législative est généralement de débattre de la décision du pouvoir exécutif, de l'examiner, et de l'approuver ou la confirmer. Dans certains cas, son approbation préalable est indispensable pour que l'état d'urgence entre en

vigueur (approbation antérieure à la déclaration). Ce mécanisme est courant en Amérique latine, où il traduit les efforts réalisés pour s'affranchir de l'héritage historique de dirigeants ayant utilisé les pouvoirs d'urgence à des fins autoritaires.

Dans d'autres pays, l'état d'urgence peut entrer en vigueur dès la prise de décision du pouvoir exécutif, mais prend fin à l'expiration d'un délai prédéterminé s'il n'est pas confirmé par l'assemblée législative (approbation postérieure à la déclaration). L'approbation postérieure à la déclaration permet au pouvoir exécutif de déclarer l'état d'urgence et de prendre les mesures initiales requises pour préserver la sécurité publique sans attendre que l'assemblée législative ne se réunisse, débatte et prenne une décision, tout en interdisant la prolongation de l'état d'urgence au-delà de sa période initiale en l'absence d'approbation législative.

Le délai pour l'obtention de l'approbation postérieure à la déclaration peut être extrêmement court (24 heures à Fidji), mais il est généralement un peu plus long : il est de cinq jours en Roumanie, sept jours aux Seychelles, 14 jours aux Bahamas et au Kenya, 21 jours en Afrique du Sud et 30 jours en Espagne. Enfin, dans certains pays, ce délai peut être bien plus long : ainsi, au Bangladesh, l'état d'urgence peut durer jusqu'à 120 jours sans l'approbation de l'assemblée législative. Cela peut néanmoins nuire à la démocratie, car un tel délai réduit le pouvoir et l'efficacité du contrôle parlementaire, et accroît le risque que les pouvoirs d'urgence soient employés à mauvais escient.

Le délai autorisé est souvent prolongé si le parlement ne siège pas au moment de la déclaration de l'état d'urgence, afin de donner aux membres du parlement le temps nécessaire pour recevoir l'information et se rassembler. En Namibie, par exemple, l'approbation législative doit être obtenue dans les sept jours qui suivent la déclaration de l'état d'urgence si le Parlement est en session, mais ce délai est de 21 jours s'il ne siège pas au moment de la déclaration.

La constitution peut fixer différents seuils pour l'approbation ou la confirmation de l'état d'urgence par l'assemblée législative : la majorité simple (plus de voix en faveur de la déclaration que de voix contre), la majorité absolue (approbation par la moitié du total des membres, plus une voix) ou une majorité qualifiée (généralement des trois cinquièmes, des deux tiers ou des trois quarts, soit des suffrages exprimés, soit du nombre total de membres). Les règles électorales et le système de partis influencent grandement le résultat de cette procédure, mais, en règle générale, plus le seuil prévu est élevé, plus le consensus requis pour l'approbation ou la confirmation de l'état d'urgence est vaste. Par conséquent, un seuil élevé peut renforcer le pouvoir de l'opposition et contribuer à prévenir tout emploi indu des pouvoirs extraordinaires à des fins répressives ou partisans, même s'il risque d'entraîner des retards ou de l'obstruction. La Croatie, le Guatemala, les Seychelles, Maurice ou encore le Nigéria figurent parmi les pays qui exigent l'approbation de l'état d'urgence par une majorité qualifiée.

Dans les pays dotés d'une assemblée législative bicamérale, l'obligation d'obtenir le consentement des deux chambres peut constituer un obstacle supplémentaire à tout abus partisan des dispositions d'urgence. Cependant, l'efficacité de cette mesure de protection dépend de la composition des deux chambres, et en particulier du fait qu'elles soient ou non dominées par le même parti (IDEA International 2017).

Dans quelles circonstances est-il possible de déclarer l'état d'urgence ?

Le fait d'inscrire dans la constitution les motifs qui justifient une déclaration d'un état d'urgence peut contribuer à prévenir tout usage inapproprié des pouvoirs extraordinaires. Les dispositions à ce sujet déterminent les critères normatifs auxquels l'autorité qui déclare l'état d'urgence doit se conformer. Dans certains cas, elles peuvent même permettre un contrôle juridictionnel de toute déclaration injustifiée de l'état d'urgence, ce qui constitue un garde-fou supplémentaire contre l'usage abusif des pouvoirs extraordinaires.

Les motifs les plus courants pour autoriser la déclaration d'un état d'urgence sont la guerre, une invasion, les troubles à l'ordre public, une insurrection, une catastrophe naturelle et les menaces pesant sur l'indépendance nationale ou le fonctionnement des institutions publiques.

- La Constitution du Belize (section 18) autorise la déclaration de l'état d'urgence uniquement si : (a) « la survenue d'un état de guerre entre le Belize et un autre État est imminente » ; (b) « une urgence publique s'est déclarée suite à la survenue d'un séisme, d'un cyclone, d'une inondation, d'un incendie, d'une épidémie de peste, d'une épidémie d'une autre maladie contagieuse, ou d'une autre catastrophe semblable » ; (c) « une personne ou un groupe de personnes a commis des actes dont la portée et la nature les rendent susceptibles de représenter un danger pour la sûreté publique ou de priver la communauté, ou toute partie substantielle de celle-ci, de denrées ou de services essentiels à la vie ».
- L'article 352 de la Constitution de l'Inde restreint davantage ces conditions : il n'autorise la déclaration de l'état d'urgence que lorsque « la sécurité de l'Inde ou de toute partie de son territoire est menacée, que ce soit par la guerre, par une agression extérieure ou par une rébellion armée ». Cette formulation ne permet pas de déclarer l'état d'urgence en réponse à des catastrophes naturelles.
- Les situations dont un gouvernement pourrait tirer parti pour entreprendre des actions répressives peuvent être explicitement rejetées de

la liste des motifs de déclaration de l'état d'urgence : ainsi, la Constitution tchèque interdit d'avoir recours à l'état d'urgence pour lutter contre les grèves (annexe B, article 5).

Cependant, comme les urgences sont par nature imprévisibles, un texte comprenant des dispositions trop spécifiques présente également des risques (voir l'encadré 3.1). Ainsi, la mise en place de mécanismes efficaces de contrôle politique, tels que l'obligation d'obtenir l'approbation d'une majorité qualifiée de l'assemblée législative, peut se révéler un moyen plus efficace d'empêcher l'abus des pouvoirs extraordinaires que l'existence d'une liste réduite de motifs valables.

Différents types d'urgence

Ce Guide introductif emploie le terme « état d'urgence » de manière générique pour désigner toute période prévue par une constitution durant laquelle des pouvoirs extraordinaires peuvent être exercés. Toutefois, certaines constitutions distinguent différents types d'urgence, qui peuvent être appelés « état d'exception », « état de siège », « état d'alerte », etc. Ces termes peuvent renvoyer à différents régimes d'urgence, instituant des modalités et des procédures distinctes et entraînant des effets différents en matière de droits fondamentaux et de répartition des pouvoirs.

- Ainsi, l'article 19 de la Constitution du Portugal distingue « l'état de siège » de « l'état d'urgence ». Ce dernier est appliqué lorsque les conditions « revêtent un degré de moindre gravité » et « seuls certains droits, libertés et garanties sont susceptibles d'être suspendus » ; « le principe de la proportionnalité détermine le choix » entre ces deux régimes d'exception.
- La Constitution de la Pologne distingue: (a) « l'état de siège » (article 229), qui peut être déclaré « en cas de menace extérieure de l'État, d'agression armée contre la République de Pologne ou lorsque les traités engagent à une défense commune contre une agression » ; (b) « l'état d'urgence » (article 230), qui peut être déclaré « si le régime constitutionnel de l'État, la sécurité des citoyens ou l'ordre public sont menacés » ; (c) « l'état de calamité » (article 232), qui peut être déclaré « en vue de prévenir les conséquences des catastrophes naturelles ou des accidents technologiques [...] et en vue de les supprimer ».
- La Constitution de la France consacre deux régimes de crise distincts : « les pouvoirs exceptionnels » du président (article 16) et « l'état de siège » (article 36). Les « pouvoirs exceptionnels » régis par l'article 16 autorisent le président à prendre toutes les mesures nécessaires lorsqu'il existe « une menace grave et immédiate pesant sur les institutions de la

République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux de la France » et que le « fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu ». « L'état de siège » est encadré par l'article 36 de la Constitution mais les motifs et les effets de son instauration sont définis par des lois ordinaires de 1849, 1878 et 1916. Ces lois disposent que « l'état de siège » ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une insurrection armée ou d'une guerre. D'autres régimes de crise existent dans l'ordre juridique français, mais ceux-ci sont consacrés par la loi plutôt que par la Constitution. C'est le cas de « l'état d'urgence » prévue par la loi du 3 avril 1955 en cas de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public », et de « l'état d'urgence sanitaire » prévue par la loi du 23 mars 2020 en cas de « catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population ». Alors que « l'état de siège » n'a jamais été décrété sous la V^e République, et que les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution n'ont été utilisés qu'une seule fois, en 1961, « l'état d'urgence » a été mis en œuvre à six reprises depuis la promulgation de la loi du 3 avril 1955.

Les situations telles que les récessions économiques graves et les krachs boursiers constituent une autre catégorie de crises. Ces urgences économiques sont, par nature, différentes des urgences classiques liées aux guerres et aux catastrophes. En effet, les vies des citoyens ainsi que la sécurité et le fonctionnement de l'État ne sont pas directement menacés, il n'est donc généralement pas nécessaire de restreindre les droits et libertés civiles. Cependant, les urgences économiques peuvent exiger une réponse politique ferme et décisive, par exemple pour prévenir une panique bancaire, pour stabiliser la devise ou pour rassurer les créanciers étrangers, ce qui peut obliger à concentrer temporairement le pouvoir entre les mains de l'exécutif national.

- L'article 360 de la Constitution de l'Inde autorise le président (sur la recommandation contraignante du Conseil des ministres) à déclarer « l'état d'urgence financière ». Cela permet au gouvernement fédéral d'adresser des directives aux gouvernements des États fédérés dans les domaines liés aux propriétés financières, de réduire les salaires des fonctionnaires et de contrôler les budgets des États fédérés avant leur adoption. L'état d'urgence financière peut durer jusqu'à deux mois ; ensuite, l'approbation du Parlement est nécessaire pour le prolonger.

La constitutionnalisation de différents régimes d'urgence devrait, en principe, permettre aux autorités de répondre de manière adaptée et équilibrée à ces différentes situations ; néanmoins, ces efforts de catégorisation risquent également

de créer des contraintes artificielles. Une disposition générique relative à l'état d'urgence, autorisant les institutions politiques à réagir de manière discrétionnaire, peut assurer une plus grande flexibilité à cet égard.

Encadré 3.1. Conséquences pratiques des choix constitutionnels : faire face aux épidémies

Ces dernières années, les dispositions constitutionnelles relatives aux régimes d'urgence ont été mises à l'épreuve par un certain nombre d'épidémies régionales et mondiales. Ces épidémies ont soulevé la question de l'adéquation des dispositions constitutionnelles d'urgence pour faire face à des situations de crise qui n'avaient pas toujours été anticipées au moment de l'élaboration de la constitution.

L'épidémie de maladie à virus Ebola au Libéria en 2014 en est un exemple. Cette urgence publique grave exigeait une action coordonnée de la part du gouvernement, notamment la mise en place de restrictions des libertés de déplacement et de réunion. Toutefois, la Constitution du Libéria autorise la déclaration de l'état d'urgence uniquement « en cas de menace ou de survenue d'une guerre, ou en cas de troubles civils affectant l'existence, la sécurité ou le bien-être de la République au point de représenter un danger clair et réel » (article 86). Comme il ne s'agissait ni d'une « guerre » ni de « troubles », cette épidémie ne constituait pas, sur le plan technique, un motif valable pour déclarer l'état d'urgence.

Plus récemment, en 2020, l'épidémie de la COVID-19 a également déclenché un besoin urgent pour les États de prendre des mesures restrictives, allant parfois jusqu'à l'imposition d'un confinement. Dans certains pays, les motifs prévus par la constitution pour autoriser l'instauration d'un régime d'urgence étaient trop restrictifs, empêchant ainsi le gouvernement de déclarer l'état d'urgence pour faire face à la crise sanitaire. Ce fut le cas notamment en Italie où la Constitution limite l'exercice des pouvoirs d'urgence aux situations de guerre, forçant le gouvernement à agir par la voie de décrets-lois. Dans le même sens, en France, les pouvoirs exceptionnels prévus à l'article 16 de la Constitution, l'état de siège (article 36), et l'état d'urgence encadré par la loi du 3 avril 1955 ne peuvent être invoqués en cas d'épidémie. La situation a ainsi nécessité l'intervention du Parlement qui a adopté une loi créant un état d'urgence sanitaire ayant permis, entre autres, la mise en place d'un confinement national.

Ces expériences ont montré que les dispositions constitutionnelles qui déterminent les motifs permettant de déclarer un état d'urgence doivent être suffisamment générales pour ne pas empêcher l'État de prendre les mesures qui s'imposent.

Limites géographiques

Certaines constitutions autorisent la déclaration de l'état d'urgence pour une partie du territoire national. Cette possibilité peut s'avérer utile en cas de conflit frontalier persistant, d'insurrection armée dans une partie du pays, ou si seule une partie du territoire national est touchée par une catastrophe naturelle. En effet, elle permet la mise en place de mesures spéciales là où elles sont nécessaires sans entraver les droits et libertés ou la gouvernance démocratique dans le reste du pays.

Durée et fin de l'état d'urgence

L'état d'urgence est censé être une mesure temporaire prise en réponse à un besoin urgent spécifique. En principe, les pouvoirs qu'il confère ne devraient être utilisés que pour répondre à ce besoin, avant de s'attacher à restaurer la normalité constitutionnelle aussi vite que possible. Par conséquent, la plupart des constitutions fixent un délai – généralement de deux à six mois à compter de la déclaration – à l'expiration duquel l'état d'urgence prend fin, à moins d'être renouvelé.

En général, il est possible de mettre fin à l'état d'urgence avant la date d'expiration prévue s'il n'est plus nécessaire de le maintenir. Cette décision incombe habituellement au pouvoir exécutif, bien que certaines constitutions accordent à l'assemblée législative le droit de mettre fin à l'état d'urgence de sa propre initiative, le plus souvent en adoptant une résolution à cet effet. À titre d'exemple, le paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution de la Namibie dispose que « l'Assemblée nationale peut à tout moment révoquer par résolution une déclaration [de l'état d'urgence] qu'elle a approuvée ».

Renouvellement de l'état d'urgence

Étant donné qu'il est difficilement possible de prévoir la durée d'une situation d'urgence, il peut s'avérer nécessaire de renouveler un état d'urgence sur le point d'expirer. La difficulté réside dans le fait de trouver un mécanisme qui permette la prolongation de l'état d'urgence si besoin est, mais uniquement lorsque c'est réellement nécessaire et seulement pour la durée requise. Une solution envisageable est de limiter le nombre de renouvellements autorisés. La constitution pourrait par exemple disposer que l'assemblée législative puisse autoriser un état d'urgence pour six mois à la fois, renouvelable à concurrence de 24 mois. Cependant, cette solution n'offre aucune flexibilité. Il est impossible de savoir à l'avance si le nombre maximal de renouvellements prévu par la constitution est suffisant ou excessif.

Une autre solution est d'exiger que les renouvellements ultérieurs de l'état d'urgence soient approuvés par une majorité qualifiée de plus en plus élevée de l'assemblée législative. Cette mesure oblige à atteindre un consensus de plus en plus large à chaque prolongation de l'état d'urgence, ce qui accroît progressivement la capacité de l'opposition à mettre fin à l'état d'urgence si nécessaire.

- En Afrique du Sud (article 37 de la Constitution), l'approbation initiale de l'état d'urgence requiert la majorité absolue des voix, mais son renouvellement nécessite une majorité des trois cinquièmes.
- Au Kenya (article 58 de la Constitution), la première prolongation de l'état d'urgence se fait à la majorité des deux tiers, mais toute prolongation ultérieure doit être votée à la majorité des trois quarts.
- À Trinité-et-Tobago, une majorité simple de la Chambre des représentants suffit à l'approbation initiale de l'état d'urgence et sa prolongation jusqu'à un maximum de six mois ; cependant, les prolongations suivantes doivent obtenir une majorité des trois cinquièmes dans les deux chambres du Parlement.
- Aux Seychelles (article 41 de la Constitution), l'approbation initiale de la déclaration d'état d'urgence nécessite la majorité des deux tiers, toutefois le Parlement peut sortir de l'état d'urgence à tout moment par un vote à la majorité simple.

4. Limitation des droits en situation d'urgence

De quelle manière les droits sont-ils limités ?

La déclaration d'un état d'urgence entraîne généralement la suspension ou la limitation de certains droits et libertés normalement protégés par la constitution. Dans certains pays, la déclaration d'un état d'urgence peut avoir des conséquences directes sur les droits de la population sans qu'aucune autre intervention législative ne soit nécessaire. Par exemple, l'article 296 de la Constitution du Myanmar dispose que le pouvoir de la Cour suprême d'émettre des brefs de prérogative (c'est-à-dire des injonctions données par l'autorité judiciaire pour prévenir un abus de pouvoir), y compris les brefs d'*habeas corpus* qui protègent les citoyens contre les détentions illégales, est automatiquement suspendu pendant la durée de l'état d'urgence. Néanmoins, la solution la plus fréquemment adoptée consiste à autoriser, pendant l'état d'urgence, la promulgation de normes suspendant ou limitant les droits de la population, soit (a) sous la forme de lois votées par l'assemblée législative pendant la situation d'urgence, soit (b) sous la forme de décrets émanant du pouvoir exécutif, dans les limites prévues par la constitution ou la législation. Il arrive parfois que l'assemblée législative ait adopté à l'avance une loi d'urgence d'ordre général qui devient exécutoire à compter de la déclaration de l'état d'urgence.

Quels droits sont susceptibles d'être limités ?

Certaines constitutions confèrent à l'assemblée législative un très grand pouvoir discrétionnaire de limitation des droits. Dans les faits, cela revient à suspendre les

dispositions constitutionnelles relatives aux droits, en faveur d'un système reposant sur une suprématie législative temporaire. Par exemple, La Constitution de l'Irlande (article 28, paragraphe 3, alinéa 3) déclare que « Rien dans la Constitution, à part l'article 15.5.2 [relatif à l'interdiction de la peine de mort], ne peut être invoqué pour annuler une loi adoptée par le Parlement et qui est prise dans le but d'assurer la sécurité publique et la sauvegarde de l'État en temps de guerre ou de rébellion armée, ou pour annuler n'importe quel acte pris ou présenté comme étant pris en temps de guerre ou de rébellion armée pour l'exécution d'une telle loi ». Cette disposition permet au Parlement d'ignorer presque toutes les garanties constitutionnelles des droits, tant que la loi qui vient restreindre ces droits vise à « assurer la sécurité publique et la sauvegarde de l'État en temps de guerre ou de rébellion armée ».

Les constitutions démocratiques modernes contiennent rarement des dispositions qui permettent un tel bouleversement. D'ordinaire, elles admettent souvent le caractère intangible de certains droits et libertés considérés comme plus fondamentaux, tandis que d'autres peuvent faire l'objet de restrictions. Ces constitutions admettent que pour trouver un compromis entre les droits individuels et le bien de la communauté en période d'urgence, il est possible de traiter différemment ces divers droits et libertés. Par exemple, la liberté de circulation et la liberté de réunion sont en règle générale sévèrement restreintes pendant un état d'urgence. En effet, l'équilibre entre ces libertés et la nécessité d'assurer le maintien de l'ordre public et de la sécurité publique est modifié en faveur de cette dernière. Cependant, d'autres droits, notamment ceux qui interdisent l'esclavage et la torture, peuvent être préservés de toute limitation ou suspension, y compris en période d'urgence. Ces droits sont parfois appelés « droits absolus », car ils sont jugés si fondamentaux, et les conséquences de leur violation tellement inhumaines, que leur protection prévaut toujours sur l'ensemble des autres considérations et doit donc être absolument sacralisée.

- L'article 29 de la Constitution des Bahamas illustre parfaitement ce principe. Durant une situation d'urgence, certains droits peuvent être limités ou suspendus, y compris le droit de ne pas être arrêté ni emprisonné arbitrairement, le droit à un procès public et équitable, le droit à la vie privée, la liberté de conscience, la liberté d'expression, la liberté de rassemblement et de réunion, la liberté de déplacement et le droit de ne pas subir de discrimination. En revanche, il est impossible de restreindre d'autres droits, notamment le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture et le droit de ne pas être réduit en esclavage. En outre, les limitations des droits ne sont légales que dans la mesure où elles sont « raisonnablement justifiées par les circonstances » et « visent à gérer ladite situation [à savoir l'urgence en question] ». Cela permet d'assurer un

contrôle juridictionnel des lois prises au cours d'un état d'urgence, interdisant à l'assemblée législative de se montrer arbitraire ou oppressive, même en situation d'urgence.

- La Constitution des Seychelles, en son article 43, prévoit également que les lois nécessaires aux exigences d'une situation d'urgence ne doivent pas contenir des mesures contraires au droit à la vie (article 15), à la dignité humaine (article 16), à l'interdiction de l'esclavage (article 17), au droit de connaître les motifs de son arrestation (article 18 [3]), au droit à un procès équitable (article 19 [2] à [6]), à la liberté d'opinion et d'expression (article 21) et au principe d'égalité devant la loi (article 27).
- De même, l'article 130 de la Constitution de l'Estonie dispose que certains droits sont toujours protégés, y compris en situation d'urgence. Il s'agit notamment des droits liés à la citoyenneté, des droits procéduraux et des garanties de l'État de droit, du droit à la vie, de l'interdiction de la torture, de l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes, du droit à un procès équitable et à la présomption d'innocence, de l'interdiction des peines non prévues par la loi, de l'interdiction des lois rétroactives, du droit à être indemnisé d'un préjudice causé en violation de la loi, des droits familiaux, de divers droits socio-économiques, de l'interdiction des extraditions arbitraires, ainsi que de la liberté de pensée et de religion.
- L'article 233 de la Constitution de la Pologne dispose que « la loi définissant l'étendue de la restriction des libertés et des droits de la personne et des citoyens pendant l'état de siège et l'état d'urgence ne peut limiter » la dignité de la personne, la citoyenneté, la protection de la vie, le droit à un traitement humain, l'engagement de la responsabilité pénale, l'accès aux tribunaux, les droits de la personne, la liberté de conscience et de religion, le droit de pétition, ni les droits de la famille et des enfants. La Pologne interdit également « de limiter les libertés et les droits des personnes et des citoyens uniquement en raison de la race, du genre, de la langue, de la foi ou de son absence, de son origine sociale, de ses ancêtres et de ses possessions ».

Point de réflexion 3

Quels droits pourrait-il être nécessaire de limiter afin de résoudre une situation d'urgence ? Quels droits sont si fondamentaux qu'il convient de les protéger en toutes circonstances, même en situation d'urgence ? Le projet de constitution en cours d'élaboration distingue-t-il clairement ces deux catégories ? De quelle manière le texte constitutionnel se conforme-t-il aux obligations internationales du pays ?

Droit international relatif aux droits humains

Les exemples cités ci-dessus sont caractéristiques de constitutions modernes rédigées conformément à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui a influencé non seulement les constitutions européennes, mais également celles d'une grande partie des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique Sud. D'après l'article 15 de la CEDH, les droits « absolus », qui ne peuvent être limités, même en situation d'urgence, comprennent le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3), l'interdiction de l'esclavage (article 4) et le principe selon lequel nul ne peut être puni si ce n'est conformément au droit national ou international (article 7).

De même, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) dispose qu'il est « impossible de déroger » à certains droits (c'est-à-dire qu'il est impossible de les suspendre ou de les limiter), y compris en situation d'urgence. Les droits concernés sont le droit à la vie (article 6), le droit de ne pas être soumis à la torture (article 7), l'interdiction de l'esclavage (article 8), l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes (article 11), l'interdiction des peines non prévues par la loi et des peines rétroactives (article 15), la reconnaissance de la personnalité juridique (article 16) et la liberté de religion (article 18).

Ces normes de droit international peuvent être intégrées aux constitutions nationales. Par exemple, l'article 37 de la Constitution de l'Afrique du Sud dispose que « les lois adoptées du fait d'une déclaration de l'état d'urgence peuvent déroger à la Déclaration des droits seulement dans la mesure où cette dérogation est strictement nécessaire au regard de l'urgence, et où ces lois respectent les obligations de la République dans le cadre du droit international applicable aux états d'urgence ».

Les « Standards minimums de Paris concernant les droits humains sous l'état d'urgence » (voir l'encadré 4.1), adoptées par l'International Law Association en 1984, constituent un ensemble de normes minimales en matière d'état d'urgence. Ces standards sont conçus de manière à garantir que « même dans les situations

où l'état d'urgence a été déclaré de bonne foi, l'État concerné s'abstient de suspendre les droits humains fondamentaux auxquels il est jugé inacceptable de déroger » (Lillich, 1985).

Encadré 4.1. Standards minimums de Paris concernant les droits humains en période d'état d'urgence

Les Standards minimums de Paris disposent que les tribunaux doivent disposer du pouvoir et de la compétence nécessaires pour décider :

1. si les lois extraordinaires violent la constitution : les conditions matérielles requises pour l'instauration de cet état d'exception existent-elles réellement ? La situation respecte-t-elle les critères définis dans la constitution ? C'est-à-dire, l'emploi des pouvoirs extraordinaires est-il strictement nécessaire pour répondre aux besoins engendrés par la situation ?
2. si un usage spécifique d'un pouvoir viole les dispositions d'urgence : toutes les procédures nécessaires ont-elles été respectées ? Les pouvoirs extraordinaires ont-ils été utilisés conformément aux principes de nécessité et de proportionnalité ?
3. si les dispositions constitutionnelles qui protègent les droits et libertés, même sous l'état d'urgence, ont été violées : des droits inaliénables ont-ils été violés ?
4. si des mesures particulières violant des droits auxquels il est autorisé de déroger sont proportionnelles ;
5. si les mesures d'urgence violent les lois locales, qui sont réputées toujours en vigueur à moins qu'elles ne soient explicitement abrogées.

Source : adapté de Lillich (1985).

5. Autres effets de l'état d'urgence

Concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif

Les situations d'urgence peuvent nécessiter des décisions centralisées et rapides, que le pouvoir exécutif est plus à même de prendre que l'assemblée législative. Par conséquent, de nombreuses constitutions permettent au pouvoir exécutif, en période d'état d'urgence, de prendre des mesures qui relèveraient en temps normal de la compétence de l'assemblée législative, notamment d'adopter des normes ayant force législative.

- L'article 26 de la Constitution de la Namibie prévoit que, durant l'état d'urgence, le président ou la présidente « a le pouvoir d'émettre par proclamation les règlements qu'il ou elle estime nécessaires à la protection de la sécurité nationale, à la sûreté publique et au maintien de l'ordre public ».
- La Constitution française, en son article 16, permet au président de la République, dans le cadre de ses pouvoirs exceptionnels, de prendre « les mesures nécessaires » face aux circonstances.
- L'article 165 de la Constitution de l'Équateur autorise le président à émettre des décrets dans certains objectifs, notamment pour la collecte anticipée des impôts, la réattribution des fonds publics, la mise en place d'une censure, la mobilisation des forces armées et de la police, ainsi que la fermeture des ports, des aéroports et des frontières.

Cette concentration du pouvoir législatif entre les mains de l'exécutif perturbe l'équilibre des pouvoirs habituellement instauré par les constitutions

démocratiques, ce qui peut inciter le gouvernement à abuser de ces pouvoirs. Il est donc important de prévoir dans la constitution des mesures de protection appropriées, telles qu'un contrôle par l'assemblée législative et le système judiciaire, concernant aussi bien le fond des décisions du pouvoir exécutif que la procédure suivie pour les adopter. Par exemple, l'article 99.3 de la Constitution de l'Argentine autorise le président à émettre des décrets nécessaires et urgents « lorsque des circonstances exceptionnelles rendent impossible le déroulement des procédures ordinaires prévues par la présente Constitution » pour l'adoption des lois. Cependant, ces décrets ne peuvent pas contenir « de règles portant sur les matières pénale, fiscale, électorale ou sur le régime des partis politiques ». En outre, le président ne peut les émettre à sa seule initiative, ils doivent faire l'objet d'une consultation du conseil des ministres. Les décrets doivent être soumis à un comité bicaméral permanent du Congrès, dont la composition reflète la représentation des partis au Congrès ; le comité doit alors transmettre un rapport au Congrès dans un délai de dix jours.

Il est néanmoins légitime de se demander s'il est véritablement nécessaire que la constitution prescrive un tel transfert du pouvoir législatif à l'exécutif. En effet, en situation d'urgence, l'assemblée législative est capable d'adopter très rapidement des projets de loi (en particulier dans les systèmes parlementaires, où le cabinet bénéficie normalement du soutien de la majorité parlementaire). De même, il pourrait être préférable de mettre en place une procédure facilitant l'adoption rapide de lois urgentes plutôt que de déléguer d'importants pouvoirs législatifs au seul pouvoir exécutif.

Centralisation du pouvoir au niveau national

Dans de nombreux pays, les collectivités locales (États fédérés, provinces, régions, voire communes, etc.) disposent d'une autonomie fiscale, administrative et législative dans des domaines tels que le maintien de l'ordre, la sécurité publique, les services de secours et de lutte contre les incendies, la médecine, le logement et l'aménagement, ainsi que l'entretien des infrastructures publiques. En temps normal, cette autonomie peut favoriser une bonne gouvernance, encourager la mise en place de politiques publiques adaptées tenant compte des besoins locaux, et répondre au souhait de la population locale d'exprimer son opinion sur les questions relatives à la communauté. Cependant, une catastrophe majeure risque d'épuiser les ressources limitées des autorités locales et de dépasser leur capacité de réaction. Les autorités nationales peuvent donc être contraintes d'intervenir, car elles sont en mesure d'agir indépendamment des frontières infranationales et disposent de l'autorité et des compétences nécessaires pour réunir et répartir les ressources indispensables à l'intervention. De même, une invasion étrangère, une insurrection ou un effondrement de l'ordre public peuvent nécessiter une intervention coordonnée des autorités nationales afin de protéger les vies, les

biens, l'ordre public et l'intégrité du territoire, et ce, même si seule une partie du pays est directement touchée.

Ainsi, en situation d'urgence, les pouvoirs des collectivités locales sont susceptibles d'être transférés temporairement au gouvernement central. Dans les systèmes fédéraux, de telles dispositions peuvent entraîner l'adoption temporaire d'un mode de gouvernance plus unitaire.

- L'article 6 de la Constitution de l'Argentine autorise ainsi le gouvernement fédéral à intervenir « sur le territoire des provinces pour garantir la forme républicaine de gouvernement ou repousser les invasions extérieures ; si lesdites provinces ont été déposées par la sédition ou l'invasion de toute autre province, il intervient aussi à la demande des autorités constituées en vue de leur rétablissement ou soutien ». Toute intervention du gouvernement fédéral passe par le remplacement temporaire du gouvernement provincial par une personne nommée par le gouvernement fédéral. L'article 75 permet au Congrès de déclarer une telle « intervention fédérale sur une province », mais aussi d'approuver ou de rejeter une intervention décrétée par le pouvoir exécutif en dehors d'une session parlementaire. Ce mécanisme est assorti d'un certain nombre de mesures de protection : la Constitution fixe les circonstances dans lesquelles une intervention fédérale peut être autorisée, l'approbation du Congrès est indispensable et, dans certains cas, les autorités provinciales sont tenues de demander l'intervention d'organismes fédéraux pour que ceux-ci aient le droit de leur venir en aide. Néanmoins, ces dispositions ont par le passé conféré au gouvernement fédéral un large pouvoir d'intervention, dont elles n'ont pas toujours suffi à prévenir les abus (Negretto 2013).
- L'article 250 de la Constitution de l'Inde dispose que « tant qu'une proclamation de l'état d'urgence est en vigueur, le Parlement (fédéral) est habilité à voter des lois concernant la totalité ou toute partie du territoire de l'Inde, dans n'importe lequel des domaines énumérés dans la liste de compétences des États (fédérés) ». En d'autres termes, une proclamation de l'état d'urgence renforce largement le pouvoir du Parlement fédéral, autorisé, en situation d'urgence, à adopter des lois sur n'importe quel sujet, y compris ceux qui sont normalement réservés aux États fédérés (c'est-à-dire les sujets inscrits sur la « liste de compétences des États fédérés » en matière législative). Les lois adoptées dans le cadre de cette disposition sont abrogées six mois après la fin de la situation d'urgence. Par ailleurs, l'article 356 de la Constitution de l'Inde permet d'imposer le « gouvernement par le président » dans un État fédéré. Cette mesure consiste en une suspension temporaire de l'autonomie d'un État fédéré, dont le pouvoir exécutif est transféré du Ministre en chef de l'État fédéré au président (qui agit conformément aux recommandations du gouvernement

fédéral). Ce mécanisme permet de prendre des mesures dans un État fédéré touché par une crise de gouvernance, sans pour autant déclarer l'état d'urgence dans l'ensemble du pays. Cependant, cette disposition a souvent été utilisée pour interférer dans des crises politiques plutôt que pour répondre à des situations d'urgence.

Une autre solution constitutionnelle possible dans un système fédéral consiste à faire de la *coordination* des interventions en cas de catastrophe une responsabilité fédérale ou une responsabilité partagée du gouvernement fédéral et des entités fédérées. Cette solution permettrait au gouvernement fédéral de soutenir les entités fédérées confrontées à des situations d'urgence dans le cadre de ses pouvoirs constitutionnels ordinaires, sans qu'il soit nécessaire de déclarer l'état d'urgence.

Report des élections

Dans la mesure où il peut être difficile d'organiser des élections en situation d'urgence ou de crise, de nombreuses constitutions prévoient le report des élections en cas de circonstances exceptionnelles. En effet, en fonction de la nature de l'urgence et de l'ampleur des perturbations qu'elle suscite, il peut s'avérer presque impossible d'organiser la distribution des bulletins de vote, de garantir la sécurité des candidats, des militants et des électeurs, ou de valider l'intégrité des résultats. Dans des circonstances extrêmes, organiser des élections malgré une situation d'urgence risque également de détourner des efforts et des ressources d'interventions plus urgentes visant à sauver des vies. Par ailleurs, un gouvernement peu scrupuleux pourrait tirer parti de la restriction des droits autorisée dans le cadre d'un régime d'urgence pour réprimer les candidats de l'opposition ou les médias qui le critiquent, en recourant par exemple au pouvoir de détention administrative. Ainsi, les élections sont susceptibles d'être moins libres et moins équitables qu'elles ne devraient l'être.

Le report des élections peut être une conséquence automatique de la déclaration d'un état d'urgence. Par exemple, l'article 131 de la Constitution de l'Estonie dispose que : « Pendant l'état d'urgence ou l'état de guerre, il ne peut y avoir d'élection du Riigikogu [Parlement], du président de la République ou des assemblées représentatives des collectivités locales, ni être mis fin à leur mandat. » Par conséquent, la Constitution proclame que des élections doivent être organisées dans les trois mois suivant la fin de la guerre ou de la situation d'urgence.

Il peut également arriver que le report des élections soit indépendant de la déclaration d'un état d'urgence. Dans ce cas, il est possible de déclarer l'état d'urgence sans reporter les élections, ou, à l'inverse de reporter les élections sans pour autant devoir déclarer un régime d'urgence. Ainsi, le paragraphe 2 de

l'article 4 de la Charte canadienne des droits et libertés, incluse dans la Constitution du Canada, dispose que, « en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées », le mandat de la Chambre des communes ou celui d'une assemblée législative provinciale peut être prolongé au-delà de cinq ans « pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative ».

Cette disposition est particulièrement intéressante à trois titres. D'abord, elle confère un pouvoir à l'opposition parlementaire : une élection ne peut être reportée que si une majorité des deux tiers soutient la décision (ou, du moins, ne s'y oppose pas), ce qui, en principe, devrait empêcher le gouvernement d'agir unilatéralement sans le consentement de l'opposition. Ensuite, elle ne limite pas la durée des reports ni le nombre de reports possibles d'une élection. En cela, elle s'oppose notamment à la Constitution de Malte (article 76, paragraphe 3), qui ne comporte aucune règle d'opposition à la majorité, mais qui établit des délais stricts : à Malte, une élection ne peut être reportée que d'un an à la fois, pendant un maximum de cinq années consécutives. Enfin, la Constitution du Canada, comme celles de Malte et de nombreux autres pays du Commonwealth, n'autorise le report des élections qu'en cas de « guerre, d'invasion ou d'insurrection », et non en cas de catastrophe naturelle ou d'autres urgences susceptibles de survenir en temps de paix. Cela pourrait poser problème si une urgence survenue en temps de paix rendait impossible la tenue des élections. L'encadré 5.1 présente un exemple d'organisation d'élections en temps de guerre.

Encadré 5.1. Conséquences pratiques de choix constitutionnels : les élections pendant la Seconde Guerre mondiale

La Seconde Guerre mondiale (1939-1945) était une « guerre totale », durant laquelle la survie de la démocratie libérale en Occident dépendait de la mobilisation de l'ensemble de la société et de la totalité de ses ressources économiques en faveur d'un effort de guerre commun. Cette situation posait un problème paradoxal et difficile à résoudre : comment défendre la démocratie contre cette menace mortelle sans recourir à des solutions non démocratiques ? Elle soulevait en particulier la question de la possibilité (et de la pertinence) d'organiser des élections en temps de guerre. Au Royaume-Uni, une loi a prolongé le mandat des membres du Parlement et reporté les élections jusqu'à la fin de la guerre. Aux États-Unis, la Constitution ne prévoyant aucune procédure de report des élections, elles se sont tenues comme prévu en 1944. La Nouvelle-Zélande a, dans un premier temps, décidé de reporter les élections, à l'instar du Royaume-Uni, mais les revendications de la population et des acteurs politiques ont entraîné l'organisation d'élections générales en 1943. Ces exemples montrent que, malgré des difficultés pratiques, les démocraties peuvent organiser des élections même dans un contexte de conflit majeur.

6. Séparation et équilibre des pouvoirs

Les mécanismes de contre-pouvoir susceptibles de protéger les constitutions démocratiques libérales contre l'abus des pouvoirs d'urgence peuvent être classés en deux catégories : (a) ceux qui renforcent le contrôle parlementaire et (b) ceux qui permettent au système judiciaire et aux institutions indépendantes de contrôler et de réguler de protéger l'intégrité des institutions constitutionnelles en période d'état d'urgence.

Renforcement du contrôle parlementaire

L'assemblée législative ne peut exercer son pouvoir de contrôle que lorsqu'elle siège. Ainsi, une mesure simple consiste à disposer que toute déclaration d'état d'urgence convoque automatiquement une session de l'assemblée législative. En Ukraine, par exemple, le Parlement doit se réunir dans les deux jours suivant la déclaration de l'état d'urgence (article 83). La constitution peut également imposer que l'assemblée législative continue de siéger jusqu'à la fin de l'état d'urgence, ou lui donner le pouvoir de se réunir sans attendre la convocation du pouvoir exécutif ou du chef de l'État (voir par exemple l'article 70 de la Constitution du Vanuatu). Une autre protection du contrôle exercé par le pouvoir législatif en période exceptionnelle consiste à préciser expressément, dans la constitution, que le pouvoir exécutif ne peut pas dissoudre le Parlement pendant la situation d'urgence (France, article 16 ; Tunisie, article 80).

Certaines constitutions instaurent des mécanismes spéciaux de contrôle parlementaire qui se déclenchent en situation d'urgence. L'article 140 de la Constitution du Brésil dispose ainsi que « Le bureau du Congrès national, après avoir entendu les présidents des groupes parlementaires, désigne une commission composée de cinq de ses membres pour suivre et surveiller l'exécution des mesures relatives à l'état de défense et à l'état de siège. » Une telle commission d'urgence

peut également se révéler un substitut pratique à une session plénière de l'assemblée législative, si la situation d'urgence empêche cette dernière. Par exemple, la Suède permet la création d'une « délégation de guerre » du Parlement en mesure de se réunir pour gérer les affaires urgentes même en cas d'invasion du pays.

Un mécanisme de protection et de contre-pouvoir supplémentaire pourrait être mis en place dans les systèmes parlementaires qui disposent d'un statut de chef de l'opposition, à savoir rendre le consentement de celui-ci indispensable à toute décision d'approbation ou de prolongation de l'état d'urgence. Cette mesure fonctionnerait de la même manière que l'obligation d'un vote à la majorité qualifiée, en imposant l'obtention d'un consensus politique plus large, mais serait efficace même lorsque l'opposition ne dispose que de peu d'élus au sein de l'assemblée législative (par exemple en raison d'un système électoral sans scrutin à la proportionnelle). Il est également possible de transmettre au chef de l'opposition des informations confidentielles de haut niveau sur la gestion de la réponse à la situation d'urgence, afin de s'assurer que les actions prévues par le gouvernement disposent du soutien informel des partis d'opposition. Généralement, le fait d'informer le chef de l'opposition relève uniquement des conventions et de la courtoisie, mais il est envisageable d'en faire une obligation inscrite dans la constitution.

Système judiciaire

Même si la constitution permet de prendre des mesures extraordinaires en situation d'urgence, l'État de droit impose que ces mesures respectent la loi, et que leur légalité et leur conformité au droit international, puisse être vérifiée par les tribunaux. Par conséquent, certaines constitutions confèrent explicitement au système judiciaire le droit d'exercer un contrôle juridictionnel sur : (a) la déclaration ou la prolongation de l'état d'urgence et/ou (b) l'usage des pouvoirs d'urgence.

- L'article 58 de la Constitution du Kenya autorise ainsi expressément la Cour suprême à décider de la validité de : (a) toute déclaration de l'état d'urgence ; (b) toute prolongation dudit état ; (c) toute loi adoptée, ou toute autre action prise en application de ladite déclaration.
- La Constitution tunisienne, en son article 80, prévoit que, après 30 jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels du président, la Cour constitutionnelle, sur saisine du président de l'assemblée législative ou de 30 députés, peut vérifier si les circonstances exceptionnelles persistent.

- L'article 129 de la Constitution de la Slovaquie dispose que : « la Cour constitutionnelle statue sur la conformité à la Constitution des décisions de déclarer l'état d'exception ou l'état d'urgence et des autres décisions connexes. »
- La Constitution de l'Afrique du Sud permet un contrôle juridictionnel de la déclaration initiale de l'état d'urgence (article 37, paragraphe 3, alinéa a), mais aussi de toute prolongation de l'état d'urgence (article 37, paragraphe 3, alinéa b).
- En France, l'article 16 de la Constitution autorise le Conseil constitutionnel à déterminer, à la demande d'environ 10 % des membres du Parlement, si la situation requiert toujours l'usage des « pouvoirs exceptionnels » du président.

Le contrôle juridictionnel ne suffit néanmoins pas toujours à prévenir tout abus des pouvoirs d'urgence. En effet, il s'agit souvent d'un processus long et complexe, qui peut réagir avec un temps de retard aux accusations de violation des droits. En outre, les juges sont des fonctionnaires de l'État, et ils appartiennent souvent à la même élite que les membres du gouvernement et de l'assemblée législative. Ils risquent donc d'obéir au pouvoir exécutif, par habitude ou parce qu'ils y sont incités, tout particulièrement en cas d'urgence (Posner et Vermeule, 2007 ; Sagar 2016).

Interdiction de réviser la constitution

Certaines constitutions interdisent toute révision constitutionnelle en situation d'urgence. L'article 142 de la Constitution de Moldavie dispose ainsi que « la Constitution ne peut pas être révisée pendant la durée de l'état d'urgence, de siège ou de guerre ». De même, l'article 156 de la Constitution du Monténégro énonce que « nulle modification de la Constitution ne peut avoir lieu pendant l'état de guerre ou l'état d'urgence ».

Quatre raisons expliquent cette interdiction. Premièrement, pendant une urgence, il arrive que des décisions soient prises dans la précipitation pour répondre aux craintes et aux préoccupations du moment, sans prendre en compte les intérêts à long terme, au détriment de la démocratie. Deuxièmement, le renforcement des pouvoirs de l'exécutif et la limitation des droits qu'entraîne l'instauration d'un état d'urgence peuvent permettre au gouvernement d'influencer indûment le processus de révision constitutionnelle. Troisièmement, bien que l'organisation d'une élection générale ou d'un référendum au cours du processus de révision constitutionnelle soit parfois nécessaire pour permettre à la population d'exprimer son accord ou son désaccord à ce sujet, cela peut s'avérer difficile à organiser en situation d'urgence. Quatrièmement, cette interdiction

empêche toute modification des dispositions constitutionnelles relatives à l'état d'urgence (qui en régissent les effets, la durée et les mesures de protection) tant que celui-ci est en vigueur, ce qui prévient tout risque de changement susceptible de prolonger l'état d'urgence ou de permettre des abus de pouvoir.

7. Considérations relatives au contexte

Protection des minorités, sociétés divisées et compromis fédéraux

Il est arrivé que des gouvernements peu scrupuleux profitent de situations d'urgence pour attaquer les droits des minorités. Même en l'absence de mauvaises intentions, la restriction de certains droits et la centralisation des pouvoirs qui résultent de l'instauration d'un état d'urgence peuvent avoir un effet disproportionné sur les minorités ou les groupes marginalisés de la société.

De plus, dans une société multiculturelle, certains droits (par exemple les droits linguistiques ou en matière d'autonomie culturelle) peuvent avoir fait l'objet d'âpres négociations dans le cadre de l'élaboration de la constitution, afin de veiller à l'inclusion et à la protection des minorités au sein de l'État. Une suspension de ces droits pourrait saper les accords constitutionnels ainsi négociés, mettant en péril la légitimité de l'État.

De même, dans les systèmes de gouvernement fédéraux, régionalisés ou décentralisés, toute disposition permettant l'adoption temporaire d'un régime politique unitaire en réponse à une urgence risque de miner l'accord politique global sur lequel la constitution est fondée.

Des mesures supplémentaires peuvent donc s'avérer nécessaires pour protéger les minorités ethniques, linguistiques, culturelles et religieuses, ou pour garantir l'autonomie des États fédérés et des provinces. Cela s'avère particulièrement vrai lorsque la confiance mutuelle entre les minorités et la population majoritaire, ou entre les autorités régionales/des États fédérés et les autorités nationales/fédérales, est fragile. Ces mesures de protection peuvent prendre la forme de dispositions de lutte contre les discriminations, de dispositions de protection des minorités, ou de droits à l'autonomie linguistique et culturelle qui ne peuvent être ni suspendus ni

limités. Une autre possibilité serait de rendre le consentement de l'assemblée législative de l'État fédéré, de la province ou de la région nécessaire à l'approbation d'un état d'urgence concernant le territoire sur lequel elle est compétente.

Nombre d'acteurs politiques détenteurs d'un pouvoir de veto en temps ordinaire

Le nombre d'acteurs politiques détenteurs d'un pouvoir de veto dans le cadre des processus politiques ordinaires, c'est-à-dire le nombre d'acteurs, de partis et d'institutions qui doivent donner leur accord pour qu'un changement de politique publique soit possible, diffère d'une constitution à l'autre. En règle générale, un pays doté d'une structure décisionnaire centralisée et dominée par une majorité (c'est-à-dire où peu d'acteurs ont un pouvoir de veto) a probablement moins besoin de pouvoirs d'urgence supplémentaires pour agir efficacement qu'un pays dont le processus décisionnel se caractérise par un partage du pouvoir, une fragmentation ou une décentralisation (c'est-à-dire un pays où de nombreux acteurs peuvent exercer un pouvoir de veto). Cependant, les pays disposant d'un nombre réduit d'acteurs capables d'exercer un pouvoir de veto sont plus susceptibles d'avoir besoin de davantage de mécanismes de protection contre les abus de pouvoirs extraordinaires que les pays dont les processus de prise de décision sont plus diffus.

Politique partisane, culture politique et dynamiques institutionnelles

Les personnes responsables de l'élaboration d'une nouvelle constitution ou de l'amendement d'une constitution existante doivent réfléchir aux interactions entre les règles constitutionnelles formelles et la politique partisane, la culture politique, ainsi que la répartition réelle du pouvoir au sein de l'État et de la société. Par exemple, le fait d'exiger l'approbation de l'assemblée législative pour déclarer un état d'urgence n'a que peu de sens si celle-ci est subordonnée, sur le plan politique, au pouvoir exécutif, de sorte que son approbation est susceptible d'être automatique. Dans de tels cas, l'obligation d'obtenir une majorité qualifiée peut prévenir un abus de pouvoir, mais seulement s'il existe une opposition réelle capable de faire obstacle aux décisions unilatérales de la majorité au pouvoir.

De même, l'efficacité des mécanismes judiciaires destinés à empêcher tout abus des pouvoirs d'urgence dépend de l'efficacité, de l'accessibilité, de l'indépendance et de l'intégrité du système judiciaire, ainsi que de l'engagement des juges en faveur des institutions démocratiques.

Les rédacteurs d'une nouvelle constitution ou d'un amendement constitutionnel doivent donc prêter une attention particulière au contexte

national lorsqu'ils conçoivent les dispositions d'urgence. Comme le montre la section 8, les règles constitutionnelles relatives à l'état d'urgence en Afrique du Sud et au Kenya sont extrêmement proches : c'est le résultat d'un « emprunt constitutionnel ». Cette expression désigne l'imitation de modèles constitutionnels pour les appliquer dans d'autres pays. Cependant, étant donné les différences de contextes politiques et institutionnels entre ces deux pays, ces règles semblables pourraient être appliquées de manière diverse. L'Afrique du Sud dispose d'un système de partis robuste et structuré, dominé par l'African National Congress depuis les années 1990. Son système de gouvernement est parlementaire : le pouvoir exécutif est issu de (et responsable devant) l'assemblée législative. Au Kenya, en revanche, il existe une séparation des pouvoirs institutionnelle entre l'assemblée législative et la présidence, qui sont indépendantes l'une de l'autre, ainsi qu'un système de partis complexe, constitué de nombreuses factions distinctes, articulées autour d'une personne et regroupées en coalitions informelles fondées sur l'appartenance ethnique. Ces contextes politiques radicalement différents sont susceptibles d'entraîner une application différente de dispositions constitutionnelles pourtant similaires.

Par conséquent, même si les dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs d'urgence sont importantes, il importe peut-être davantage de se focaliser sur l'adoption de dispositions susceptibles d'améliorer le système global de représentation, de renforcer les mécanismes de séparation des pouvoirs et de contre-pouvoir, ou encore de garantir que la population et la société civile disposent de mécanismes fiables pour surveiller et contrôler le gouvernement et lui demander des comptes. Avant tout, il convient d'accorder la priorité aux efforts de renforcement et de consolidation des valeurs démocratiques dans l'ensemble de la société.

Identifier les menaces

Les dispositions d'urgence doivent cibler les différentes menaces auxquelles le pays est susceptible d'être confronté. Par exemple, le pays se trouve-t-il dans une zone sismique ? Y a-t-il des volcans actifs sur son territoire ? Est-il souvent victime de tsunamis ? Certaines régions sont-elles touchées par un conflit durable de faible intensité ? Existe-t-il un problème persistant de violences liées au trafic de drogue ? Certaines parties du pays sont-elles exposées au terrorisme intérieur ou à des troubles civils ?

8. Exemples

Tableau 8.1. Pouvoirs d'urgence en Afghanistan

Qui peut déclarer l'état d'urgence ?	Le président proclame l'état d'urgence « avec l'approbation de l'Assemblée nationale » (article 64 de la Constitution).
Dans quelles conditions ?	« Si, en raison d'une guerre, d'une menace de guerre, d'une catastrophe naturelle ou d'une situation semblable, la protection de l'indépendance et de la vie de la nation deviennent impossibles. » (Article 143)
Règles relatives à l'approbation par l'assemblée législative	Il est nécessaire d'obtenir l'approbation des deux chambres de l'Assemblée législative nationale avant la déclaration de l'état d'urgence (approbation antérieure à la déclaration), mais la Constitution n'exige pas une majorité qualifiée des voix.
Durée et renouvellement	Si l'état d'urgence dure plus de deux mois, sa prolongation nécessite le consentement de l'Assemblée législative nationale.
Limitation des droits	« Pendant la durée de l'état d'urgence, le Président peut, après avoir obtenu l'approbation des présidents de l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême, suspendre l'application des dispositions suivantes ou y mettre des limites : » i) le droit de ne pas être arrêté arbitrairement ; ii) le droit de réunion et de manifestation ; iii) la liberté de communiquer à titre privé sans ingérence ; iv) l'interdiction de pénétrer au domicile de quelqu'un et de fouiller ledit domicile sans mandat judiciaire (article 145).
Attribution des pouvoirs	« Pendant la durée de l'état d'urgence, le Président peut, en accord avec les présidents de l'Assemblée nationale et le président de la Cour suprême, transférer certains des pouvoirs de l'Assemblée nationale au gouvernement. » (Article 144)

Report des élections	« Si le mandat du président ou des législateurs de l'Assemblée nationale expire pendant la durée de l'état d'urgence, les nouvelles élections générales sont reportées, et le mandat présidentiel comme le mandat législatif peuvent être prolongés d'un maximum de quatre mois. Si l'état d'urgence dure plus de quatre mois, le Président doit convoquer la Loya Jirga [assemblée spéciale composée de membres de l'Assemblée nationale et des présidents des conseils locaux]. Des élections doivent être organisées dans les deux mois suivant la fin de l'état d'urgence. » (Article 147)
Autres remarques	La Constitution ne peut pas être révisée tant que l'état d'urgence est en vigueur (article 146)

Tableau 8.2. Pouvoirs d'urgence en Afrique du Sud

Qui peut déclarer l'état d'urgence ?	La Constitution autorise la déclaration de l'état d'urgence « conformément aux termes d'une loi adoptée par le Parlement » (article 37, paragraphe 1). Cela signifie que la Constitution ne précise pas en elle-même qui possède ce pouvoir, et laisse à la loi ordinaire le soin de le déterminer. La loi en question est la loi sur l'état d'urgence de 1997, qui donne au président le pouvoir de déclarer l'état d'urgence.
Dans quelles conditions ?	L'état d'urgence peut uniquement être déclaré lorsque « la vie de la nation est menacée par une guerre, une invasion, une insurrection générale, une maladie, une catastrophe naturelle ou toute autre urgence publique, et que ladite déclaration est nécessaire pour restaurer la paix et l'ordre » (article 37, paragraphe 1).
Règles relatives à l'approbation par l'assemblée législative	« La première prolongation de l'état d'urgence doit découler d'une résolution adoptée par le vote favorable de la majorité des membres de l'Assemblée. Toute prolongation ultérieure se fait au moyen d'une résolution requérant le vote favorable d'au moins 60 % des membres de l'Assemblée. Les résolutions mentionnées au présent paragraphe ne peuvent être adoptées qu'après un débat public à l'Assemblée. » (Article 37, paragraphe 2)
Durée et renouvellement	L'état d'urgence est en vigueur « pendant une durée maximale de 21 jours à compter de la date de la déclaration, à moins que l'Assemblée nationale ne prenne une résolution visant à le prolonger » (article 37, paragraphe 2). L'Assemblée Nationale « peut prolonger l'état d'urgence pour une période renouvelable n'excédant pas trois mois » (article 37, paragraphe 2).
Limitation des droits	« Toute loi adoptée du fait d'une déclaration de l'état d'urgence peut déroger à la Déclaration des droits seulement dans la mesure où cette dérogation est strictement nécessaire au regard de l'urgence, et où cette loi respecte les obligations de la République dans le cadre du droit international applicable aux états d'urgence [...] » (article 37, paragraphe 4) Le paragraphe 5 de l'article 37 comporte un tableau de « droits inaliénables » que toute loi promulguée en période d'état d'urgence est tenue de respecter.
Attribution des pouvoirs	Il n'existe aucun pouvoir extraordinaire permettant de modifier la répartition des pouvoirs entre le gouvernement national et les provinces telle qu'elle est établie par la Constitution.
Report des élections	La Constitution ne prévoit aucun pouvoir extraordinaire de report des élections.
Autres remarques	Contrôle juridictionnel : « Tout tribunal compétent peut décider de la validité d'une déclaration de l'état d'urgence, de la prolongation dudit état d'urgence, et d'une loi adoptée ou toute autre action découlant de ladite déclaration. » (Article 37, paragraphe 3). Outre l'état d'urgence, la Constitution prévoit également un « état de défense nationale » (article 203).

Tableau 8.3. Pouvoirs d'urgence en Estonie

Qui peut déclarer l'état d'urgence ?	Le président et le gouvernement peuvent proposer au Parlement de déclarer l'état d'urgence (articles 78 et 129 de la Constitution), mais la décision finale revient au Parlement (article 65). Il s'agit d'un exemple d'approbation législative antérieure à la déclaration.
Dans quelles conditions ?	L'état d'urgence peut être déclaré « en cas de menace pour l'ordre constitutionnel de l'Estonie » (article 129). Le gouvernement peut également proclamer une « situation d'urgence », « en cas de catastrophe naturelle, d'autre catastrophe, ou pour prévenir la propagation d'une maladie infectieuse » (article 87).
Règles relatives à l'approbation par l'assemblée législative	Avant de déclarer l'état d'urgence, il faut obtenir l'approbation de « la majorité des membres » du Parlement (article 129).
Durée et renouvellement	L'état d'urgence peut être déclaré pour une durée maximale de trois mois (article 129).
Limitation des droits	« En période d'état d'urgence ou d'état de guerre, les droits et les libertés des individus peuvent être restreints, et des devoirs peuvent leur être imposés dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'ordre public, dans le respect des conditions et de la procédure prescrites par la loi. » (Article 130)
Droits garantis et absolus	D'après l'article 130, aucune disposition d'urgence ne peut limiter les droits suivants: le droit à la citoyenneté (article 8) ; l'obligation que toute limitation des droits soit conforme à la constitution et « nécessaire dans une société démocratique » (article 11) ; l'égalité devant la loi et le droit de ne pas subir de discrimination (article 12) ; le droit à la protection juridique (articles 13 et 14) ; le droit de recours aux tribunaux (article 15) ; le droit à la vie (article 16) ; le droit à l'honneur et à la réputation (article 17) ; le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou à des traitements dégradants (article 18) ; le droit de ne pas être emprisonné pour dettes (article 20, paragraphe 3) ; la présomption d'innocence (article 22) ; l'interdiction des lois rétroactives (article 23) ; le droit à la justice publique (article 24, paragraphes 2 et 4) ; le droit de recevoir une compensation pour les dommages causés par des actes illégaux (article 25) ; les droits familiaux et maritaux (article 27) ; le droit aux soins médicaux, à la sécurité sociale et aux allocations familiales et de handicap (article 28) ; le droit de ne pas être extradé sauf dans le respect des dispositions des traités en vigueur et de la loi (article 36, paragraphe 1) ; la liberté de conscience, de religion et de pensée (articles 40 et 41) ; le droit à l'identité nationale (article 49) ; enfin, le droit de communiquer avec les organismes d'État en langue estonienne (article 51, paragraphe 1).
Attribution des pouvoirs	La Constitution ne comporte aucune disposition instituant un transfert de pouvoirs.
Report des élections	« Il ne peut y avoir d'élection de membres du Riigikogu [Parlement], du président de la République ou des assemblées représentatives des collectivités locales et leur mandat ne peut prendre fin pendant l'état d'urgence ou l'état de guerre. » (Article 131)
Autres remarques	« Aucune révision de la Constitution ne peut être initiée ni entrer en vigueur, pendant la durée de l'état d'urgence ou de l'état de guerre. » (Article 161). La constitution détaille la procédure de déclaration de l'état d'urgence, mais elle prévoit également l'élaboration d'une « loi sur l'état d'urgence », qui doit être adoptée à la majorité absolue (article 104), destinée à régir « l'organisation de l'état d'urgence » (article 129).

Tableau 8.4. Pouvoirs d'urgence en Inde

Qui peut déclarer l'état d'urgence ?	Le président peut déclarer l'état d'urgence sur la recommandation contraignante du Cabinet de l'Union (le gouvernement fédéral), qui doit lui être communiquée par écrit (article 352, paragraphe 3). En pratique, la prise de décision relève du Premier ministre.
Dans quelles conditions ?	L'état d'urgence peut être déclaré « si le Président est convaincu qu'il existe une urgence grave de nature à menacer la sécurité de l'Inde ou de tout ou partie de son territoire, que ce soit par la guerre, par une agression extérieure ou par une rébellion armée » (article 352). « Une proclamation de l'état d'urgence, déclarant que la sécurité de l'Inde ou d'une partie quelconque de son territoire est menacée de guerre, d'agression extérieure ou de rébellion armée, peut être effectuée avant la survenue réelle de ladite guerre, agression ou rébellion, si le président est convaincu qu'il existe un danger imminent que celle-ci se produise. » (Article 352, paragraphe 1)
Règles relatives à l'approbation par l'assemblée législative	Toute proclamation de l'état d'urgence doit être approuvée (approbation postérieure à la déclaration) par « une majorité du total des membres de cette Chambre, représentant au moins la majorité des deux tiers des membres de cette Chambre présents et ayant voté » (article 352, paragraphe 6).
Durée et renouvellement	La proclamation d'un état d'urgence « cesse d'être en vigueur à l'expiration d'un délai d'un mois, à moins d'avoir été approuvée avant l'expiration de ce délai par des résolutions des deux chambres du Parlement » (Article 352, paragraphe 4). Toute proclamation de l'état d'urgence approuvée par le Parlement « prend fin, à moins d'être révoquée, à l'expiration d'un délai de six mois » à compter de sa date d'approbation. Elle peut néanmoins être prolongée d'une ou plusieurs périodes de six mois à la suite de l'adoption d'une résolution par chacune des deux chambres du Parlement (Article 352, paragraphe 5).
Limitation des droits	Tant qu'une proclamation de l'état d'urgence est en vigueur, le Parlement et les assemblées législatives des États peuvent adopter des lois qui seraient, sans cela, incompatibles avec l'article 19 de la Constitution (relatif aux libertés civiles telles que la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association). Ces lois perdent tout effet à l'expiration de la proclamation de l'état d'urgence.
Attribution des pouvoirs	« Tant qu'une proclamation de l'état d'urgence est en vigueur, le Parlement est habilité à voter des lois concernant la totalité ou toute partie du territoire de l'Inde, dans n'importe lequel des domaines énumérés dans la Liste de compétences des États fédérés. » (Article 250) Ces lois restent en vigueur pendant un maximum de six mois après l'expiration de la proclamation de l'état d'urgence. Lorsqu'une proclamation de l'état d'urgence est en vigueur, « le gouvernement de l'Union est habilité à donner des directives à n'importe quel État fédéré concernant la manière dont ledit État doit exercer son pouvoir exécutif. » (Article 353)
Report des élections	« [...] tant qu'une proclamation de l'état d'urgence est en vigueur », le mandat du Parlement peut « être prolongé par le Parlement pour une période renouvelable n'excédant pas un an à la fois, au moyen d'une loi qui ne saurait en aucun cas conserver sa valeur exécutoire au-delà de six mois après l'expiration de ladite proclamation. » (Article 83)

Autres remarques

La Constitution prévoit également le « gouvernement par le président » des États fédérés : « Si le président, en raison d'un rapport du gouverneur d'un État fédéré ou pour toute autre raison, est convaincu qu'est survenue une situation dans laquelle ledit État fédéré ne peut plus être gouverné conformément aux dispositions de la présente Constitution » (article 356), le gouvernement et l'assemblée législative dudit État fédéré peuvent être suspendus. Le pouvoir exécutif de cet État fédéré est alors transféré à un gouverneur nommé par le président, tandis que le pouvoir législatif du parlement de l'État fédéré est exercé par le Parlement de l'Union (le parlement fédéral). Ces mesures cessent d'être effectives après une période de deux mois, à moins que le Parlement n'autorise leur renouvellement pour une période de six mois supplémentaires. En d'autres termes, cette disposition permet la centralisation du pouvoir en cas de proclamation d'urgence, sans pour autant autoriser la limitation des droits. Par le passé, elle a été utilisée abusivement comme outil de manipulation politique, à des fins qui peuvent être qualifiées de partisans, bien que la Cour suprême ait encadré le pouvoir qu'elle octroie.

Tableau 8.5. Pouvoirs d'urgence au Kenya

Qui peut déclarer l'état d'urgence ?	Le président déclare l'état d'urgence (article 132, paragraphe 4), mais l'autorisation de l'Assemblée nationale est requise pour toute prolongation (article 95, paragraphe 6).
Dans quelles conditions ?	L'état d'urgence peut être déclaré seulement lorsque « l'État est menacé par une guerre, une invasion, une insurrection générale, une maladie, une catastrophe naturelle ou une autre urgence publique » et que « cette déclaration est nécessaire pour résoudre la situation en raison de laquelle l'urgence est déclarée » (article 58, paragraphe 1).
Règles relatives à l'approbation par l'assemblée législative	Les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale doivent approuver la première prolongation de l'état d'urgence. Toute prolongation ultérieure doit être votée par les trois quarts de ses membres. Le scrutin doit être précédé d'un débat public à l'Assemblée nationale.
Durée et renouvellement	L'état d'urgence ne saurait excéder « quatorze jours à compter de la date de sa déclaration, à moins que l'Assemblée nationale n'adopte une résolution visant à le prolonger » (article 58, paragraphe 2). L'Assemblée nationale peut prolonger l'état d'urgence « pour une période renouvelable n'excédant pas deux mois » (article 58, paragraphe 3).
Limitation des droits	« Toute loi adoptée du fait d'une déclaration de l'état d'urgence peut limiter un droit ou une liberté fondamentale inscrits dans la Déclaration des droits, sous réserve que cette restriction soit strictement nécessaire au regard de l'urgence, et sous réserve que cette loi respecte les obligations de la République dans le cadre du droit international applicable à l'état d'urgence. » (Article 58, paragraphe 6)
Attribution des pouvoirs	« Le président est habilité à suspendre le gouvernement d'un comté en cas d'urgence liée à un conflit interne, à une guerre ou à toute autre circonstance exceptionnelle. » (Article 192) Ce pouvoir ne peut être exercé que si « une commission d'enquête indépendante a vérifié les allégations portées contre le gouvernement du comté, [que] le président est convaincu qu'elles sont justifiées et [que] le Sénat a autorisé la suspension ».
Report des élections	« Lorsque le Kenya est en guerre, le Parlement peut, au moyen d'une résolution soutenue par au moins les deux tiers de l'ensemble des membres de chacune des deux Chambres, prolonger ponctuellement son mandat, pour une durée maximale de six mois à la fois. » (Article 102, paragraphe 2) La durée totale du report des élections ne peut cependant excéder 12 mois (article 102, paragraphe 3).
Autres remarques	« Nulle déclaration de l'état d'urgence ni loi promulguée ou action effectuée à la suite d'une telle déclaration ne peut permettre ou autoriser l'indemnisation de l'État ou de quiconque pour un acte ou une omission non conformes à la loi. » (Article 58, paragraphe 7) La Constitution du Kenya prévoit un contrôle juridictionnel : « La Cour suprême peut statuer sur la validité de toute déclaration de l'état d'urgence, de toute prolongation dudit état, et de toute loi adoptée ou de toute autre action découlant de ladite déclaration. » (Article 58, paragraphe 5)

9. Questions à considérer

En ce qui concerne les dispositions d'urgence, les personnes responsables de l'élaboration d'une nouvelle constitution ou de l'amendement d'une constitution existante devraient réfléchir aux questions suivantes :

1. Quelles sont les principales menaces pour la sécurité et la stabilité de la démocratie constitutionnelle envisagée ? S'agit-il essentiellement de menaces d'agression étrangère, de terrorisme intérieur ou international, ou de menaces naturelles et environnementales ? En quoi la nature de la menace change-t-elle le type de dispositions constitutionnelles nécessaires pour s'en protéger ?
2. Quelle est la place de la démocratie constitutionnelle dans l'histoire du pays ? Existe-t-il une longue tradition de démocratie stable, respectueuse de l'État de droit et des normes démocratiques, qui pourrait rendre acceptable le fait de laisser la loi ordinaire régir l'état d'urgence en incluant uniquement des dispositions minimales dans la constitution ? Ou bien le gouvernement a-t-il régulièrement abusé de ses pouvoirs extraordinaires, ce qui pourrait indiquer la nécessité pour ces pouvoirs de faire l'objet d'une réglementation plus stricte dans la constitution ?
3. Dans quelle mesure les principales institutions qui pourraient être amenées à approuver ou à superviser l'utilisation des pouvoirs extraordinaires, à l'exception du pouvoir exécutif, sont-elles robustes, indépendantes, inclusives et respectées ? Par exemple, si un contrôle juridictionnel des pouvoirs extraordinaires est à l'étude, quelles sont les capacités du système judiciaire, de quelle indépendance et de quel respect bénéficie-t-il ? Est-il possible de lui faire confiance pour exercer ce pouvoir de contrôle et de contre-pouvoir ? L'armée se considère-t-elle comme neutre, non partisane

et soumise aux autorités civiles tenues de respecter la constitution, ou revendique-t-elle un rôle politique dont elle risque d'abuser en situation d'urgence ?

4. Quel est le degré de proportionnalité et d'inclusivité du système électoral ? Combien de partis politiques sont représentés au sein de l'assemblée législative ? Quelles sont leurs tailles respectives et quelles relations entretiennent-ils les uns avec les autres ? Comment ces considérations affectent-elles la taille de la majorité nécessaire pour protéger les partis d'opposition et minoritaires contre toute déclaration abusive de l'état d'urgence ?
5. Sur quelle sorte de compromis fédéraux ou d'accords intercommunautaires la constitution est-elle fondée, formellement ou informellement ? Les pouvoirs d'urgence risquent-ils de mettre à mal ces compromis en violant les droits des communautés locales ou en centralisant le pouvoir ? Si une intervention du pouvoir central est nécessaire, quelles procédures et mesures de protection est-il possible d'inclure dans la constitution pour assurer les différentes régions et communautés de la protection de leurs intérêts ?
6. Quelles mesures est-il possible de prendre pour éviter une dépendance envers les pouvoirs d'urgence, étant donné qu'il ne s'agit pas du mode de fonctionnement normal de la constitution ? Une modification des dispositions limitatives des droits, ou de la répartition du pouvoir entre les institutions publiques, par exemple, pourrait-elle créer un équilibre plus flexible entre droits démocratiques et sécurité de l'État, capable de protéger la démocratie de manière nuancée en évitant le recours fréquent à l'état d'urgence ?
7. La constitution envisagée explicite-t-elle clairement la procédure de déclaration de l'état d'urgence ? Ses dispositions sont-elles bien rédigées, sans aucune ambiguïté ?
8. Quels droits fondamentaux faut-il protéger en tout temps, y compris en situation d'urgence ? Quel est leur rapport avec les obligations de l'État eu égard au droit international ? Les mesures proposées en vue de garantir ces droits semblent-elles adéquates ?

Références bibliographiques

Source des constitutions mentionnées dans ce Guide introductif

Sauf indication contraire, les constitutions mentionnées dans ce Guide introductif ont été consultées sur le site Internet de Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org/>>.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200 A (XXI): « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », 16 décembre 1966, disponible à l'adresse <[https://undocs.org/fr/A/RES/2200\(XXI\)](https://undocs.org/fr/A/RES/2200(XXI))>, consulté le 6 avril 2018

Bulmer E. W., Bicameralism [Bicaméralisme], deuxième volume de la série « Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution » d'IDEA International, deuxième édition, Stockholm, IDEA International, 2017, disponible à l'adresse <<https://www.idea.int/publications/catalogue/bicameralism>>

Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée par les Protocoles no 11 et no 14, 4 novembre 1950, disponible à l'adresse <<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063776>>, consulté le 6 avril 2018

Khosla M., The Indian Constitution [La Constitution de l'Inde], Oxford, Oxford University Press, 2012

- Lillich R. B., « The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency » [Les Standards minimums de Paris concernant les droits humains en période d'état d'urgence], *American Journal of International Law*, no 79 (1985), p. 1072-1081
- Posner E. A. et Vermeule A., *Terror in the Balance: Security, Liberty, and the Courts* [Les enjeux de la terreur: sécurité, liberté et tribunaux], Oxford, Oxford University Press, 2007
- Posner R. A., *Not a Suicide Pact. A Constitution in a Time of National Emergency* [La constitution en période d'urgence nationale], New York (NY), Oxford University Press, 2006
- Sagar R., « Emergency powers » [Pouvoirs extraordinaires], in Choudhry S., Khosla M. et Mehta P. (éd.), *The Oxford Handbook of the Indian Constitution* [Manuel d'Oxford de la Constitution indienne], Oxford, Oxford University Press, 2016

Lectures complémentaires

- Ackerman B., « The Emergency Constitution » [La constitution d'urgence], *Yale Law School Legal Scholarship Repository*, article no 121 (2004), disponible à l'adresse <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/121/>, consulté le 10 février 2017
- Dyzenhaus D., « The compulsion of legality » [Les contraintes de la légalité], in Ramraj V. (éd.), *Emergencies and the Limits of Legality* [Situations d'urgence et limites de la légalité], Cambridge, Cambridge University Press, 2008
- Green A., *Permanent States of Emergency and the Rule of Law: Constitutions in an Age of Crisis* [Les états d'urgence permanents et l'état de droit: les constitutions en temps de crise], Oxford, Hart Publishing, 2018
- Gross O., « Extra-legality and the ethic of political responsibility » [Extra-légalité et éthique de la responsabilité politique], in Ramraj V. (éd.), *Emergencies and the Limits of Legality* [Situations d'urgence et limites de la légalité], Cambridge, Cambridge University Press, 2008
- Lazar N. C., *States of Emergency in Liberal Democracies* [Les états d'urgence dans les démocraties libérales], Cambridge, Cambridge University Press, 2009

Seitzer J. et Thornhill C., « An introduction to Carl Schmitt's constitutional theory: issues and context » [Introduction à la théorie de la constitution de Carl Schmitt: problématiques et contexte], in Seitzer J. (éd.), *Carl Schmitt: Constitutional Theory* [Carl Schmitt: théorie de la constitution] Durham, Caroline du Nord (NC), Duke University Press, 2008

Annexe

À propos de l'auteur

Elliot Bulmer est chargé de programme au sein du Programme sur les processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International. Titulaire d'un master de l'Université d'Édimbourg et d'un doctorat de l'Université de Glasgow, il est l'éditeur de la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International. Il est spécialiste de droit constitutionnel comparé et d'ingénierie institutionnelle.

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde. Il a pour objectif de favoriser le renforcement durable de la démocratie en fournissant des connaissances comparatives, en soutenant les réformes démocratiques et en influençant les politiques.

Que fait IDEA International ?

Dans les domaines des processus électoraux, des processus d'élaboration des constitutions, des partis politiques, de la question du genre en démocratie et de l'autonomisation des femmes en politique ainsi que de l'auto-évaluation démocratique, nos interventions s'articulent autour de trois axes :

1. fournir des analyses comparées tirées de l'expérience pratique des processus de consolidation démocratique dans différents contextes dans le monde ;
2. épauler les acteurs politiques dans la réforme des institutions et des processus démocratiques, et contribuer aux processus politiques lorsque nous y sommes invités ;
3. influencer les politiques de consolidation de la démocratie en mettant à disposition nos ressources et nos connaissances comparatives et en proposant une aide aux acteurs politiques.

Où travaille IDEA International ?

IDEA International, dont le siège se trouve à Stockholm, en Suède, travaille dans le monde entier et dispose de bureaux en Afrique, dans la région Asie-Pacifique, en Europe, en Amérique latine et aux Caraïbes. IDEA International a le statut d'observateur permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies.

<<http://www.idea.int>>

À propos de ConstitutionNet

La plateforme en ligne ConstitutionNet contient des ressources, nouvelles et analyses au sujet des processus d'élaboration ou de révision des constitutions dans le monde entier. Gérée par le Programme sur les processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International, elle propose une large gamme de ressources librement téléchargeables, notamment :

- des articles d'information à jour concernant les processus de réformes constitutionnelles en cours dans le monde ;
- « **Voices from the Field** », une série d'analyses de processus de réformes constitutionnelles en cours réalisées par des auteurs vivant dans le pays concerné ;
- une collection de sources primaires comprenant des constitutions, des projets de constitutions, des règles de procédure et des ressources relatives à la participation à la vie publique ;
- une bibliothèque numérique, organisée par thèmes, des publications d'IDEA International sur les processus d'élaboration de constitution, notamment la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution ;
- les vidéos de la série « **Constitutions Made Simple** », qui expliquent les bases de l'élaboration d'une constitution ;
- **des profils de pays** présentant les principaux événements relatifs à la constitution des pays en question.

Ces ressources peuvent être utiles à l'ensemble de la communauté des personnes participant aux processus de réforme constitutionnelle, aussi bien aux membres d'institutions chargées de l'élaboration ou de la révision d'une constitution, aux conseillers internationaux et aux chercheurs qu'aux étudiants, aux médias et aux organisations de la société civile qui souhaitent comprendre ou influencer les processus de réforme constitutionnelle.

Rendez-vous sur le site Internet de ConstitutionNet à l'adresse <<http://www.constitutionnet.org>> et inscrivez-vous pour recevoir la lettre d'information mensuelle.

Suivez ConstitutionNet sur Twitter : @constitutionnet

Autres publications d'IDEA International au sujet des processus d'élaboration de constitutions

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019 [Examen annuel des processus d'élaboration des constitutions : 2019]
Rapport, décembre 2020

Security Sector Reform in Constitutional Transitions [Réformer le secteur de la sécurité dans les transitions constitutionnelles]
Document politique, octobre 2020

Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings [Les systèmes de gouvernement provisoire dans les situations fragiles et post-conflit]
Rapport d'événement, septembre 2020

Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence [Quand les femmes élaborent la constitution : expériences comparatives en matière de représentation, participation et influence]
Rapport d'événement, août 2020

Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool [Outil d'évaluation des droits des peuples autochtones dans les Constitutions]
Guide, septembre 2020

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building [Par delà les transitions, vers la transformation : interactions entre justice transitionnelle et réforme constitutionnelle]
Document politique, novembre 2019

Chronology of the 1987 Philippine Constitution [Chronologie de la Constitution des Philippines de 1987]
Rapport, novembre 2019

Territory and Power in Constitutional Transitions [Territoire et pouvoir dans les transitions constitutionnelles]
Document politique, janvier 2019

(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings [Choisir les organes de rédaction de la Constitution dans des contextes fragiles et conflictuels]
Document politique, novembre 2018

Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform [Régime semi-présidentiel et gouvernance inclusive en Ukraine : réflexions sur la réforme constitutionnelle]

Rapport, avril 2018

Electoral System Design in the Context of Constitution-Building [Concevoir le système électoral dans le contexte de l'élaboration de la Constitution]

Document politique, novembre 2018

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Les constitutions infranationales dans les contextes fragiles et conflictuels]

Document politique, novembre 2017

Constitution-building in states with territorially based societal conflict [Élaborer une constitution dans les États confrontés à un conflit sociétal d'origine territoriale]

Rapport d'événement, octobre 2017

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Les constitutions infranationales dans des contextes conflictuels]

Rapport d'atelier, mai 2017

Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée

Rapport, mars 2017

Vous pouvez télécharger ces publications à partir de notre site Internet : <http://www.idea.int/publications>.

À propos de cette série

La série des **Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution** d'IDEA International, en cours de publication, a pour but d'expliquer avec simplicité et brièveté des enjeux complexes liés aux constitutions.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = [Qu'est-ce qu'une constitution ? Principes et concepts]
2. Bicameralism^* [Bicaméralisme]
3. Direct Democracy* [Démocratie directe]
4. Judicial Appointments* [Nomination des magistrats]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* [Mandat, révocation, immunité et devoir de reddition de comptes des magistrats]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^ [Présidents sans pouvoir exécutif dans les démocraties parlementaires]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarques constitutionnels dans les démocraties parlementaires]
8. Religion-State Relation^ [Rapports entre la religion et l'État]
9. Social and Economic Rights^* [Droits sociaux et économiques]
10. Constitutional Amendment Procedures [Procédures de révision constitutionnelle]
11. Limitation Clauses^* [Dispositions limitatives]
12. Federalism^* [Fédéralisme]
13. Local Democracy^* = [Démocratie locale]
14. Presidential Veto Powers^= [Pouvoirs de veto du président]
15. Presidential Legislative Powers [Pouvoirs législatifs du président]
16. Dissolution of Parliament [Dissolution du Parlement]
17. Government Formation and Removal Mechanisms* [Mécanismes de formation et de révocation du gouvernement]
18. Emergency Powers*=# [Pouvoirs d'urgence]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions* [Les Institutions indépendantes de régulation et de contrôle [quatrième branche de gouvernement]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconnaissance constitutionnelle des partis politiques], à venir
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies [Élection des présidents dans les démocraties présidentielles et semi-présidentielles]

^ Également disponible en arabe

* Également disponible en birman

= Également disponible en français

Également disponible en vietnamienne

Les Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution sont disponibles à l'adresse suivante : <<http://www.idea.int/publications/categories/primers>>.

La série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International vise à assister l'élaboration ou la révision des constitutions, en aidant les citoyens, les partis politiques, les organisations de la société civile, les représentants et les membres des assemblées constituantes à prendre des décisions avisées dans ce domaine. Ces Guides introductifs donnent également des conseils au personnel des organisations internationales ainsi qu'aux autres acteurs extérieurs qui cherchent à fournir aux décideurs locaux un soutien technique adapté au contexte et étayé par des informations fiables.

Chacun d'entre eux est conçu comme une introduction à l'intention de lecteurs non spécialistes, et constitue un aide-mémoire pratique pour les personnes disposant de connaissances ou d'une expérience préalable en matière d'élaboration d'une constitution.

Les Guides introductifs, organisés par thématique en fonction des choix concrets que doivent faire les personnes responsables de l'élaboration ou de la révision d'une constitution, visent à expliquer des enjeux constitutionnels complexes de manière simple et brève.



IDEA International

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <http://www.idea.int>

ISBN : 978-91-7671-398-3 (PDF)