



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

L'ÉTAT D'URGENCE

n° LC 156

Janvier 2006

L'ÉTAT D'URGENCE

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Belgique	15
Espagne	17
Italie	21
Portugal	25
Royaume-Uni	29
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS	33

L'ÉTAT D'URGENCE

Pour faire face à des situations exceptionnelles, il existe en droit français plusieurs dispositifs juridiques qui permettent de renforcer les pouvoirs des autorités administratives et de restreindre les libertés publiques.

L'article 16 de la Constitution donne au **président de la République**, « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu* », la faculté de prendre « *les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées, ainsi que du Conseil constitutionnel* ».

L'état de siège, prévu par l'article 36 de la Constitution et applicable « *en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée* », se caractérise essentiellement par **l'attribution de pouvoirs de police exceptionnels aux autorités militaires**. Il est décrété en conseil des ministres, mais sa prorogation au-delà de douze jours doit être autorisée par le Parlement.

L'état d'urgence, qui résulte de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, est applicable « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ». Déclaré par décret pris en conseil des ministres, il **confère aux autorités civiles**, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, **des pouvoirs de police exceptionnels** portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes, sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes. Le décret instituant l'état d'urgence peut prévoir un renforcement des pouvoirs de police en matière de perquisition et de contrôle des moyens d'information. Au-delà de douze jours, la prorogation de l'état d'urgence ne peut être autorisée que par la loi.

L'état d'urgence a été déclaré à partir du 9 novembre 2005 en application des décrets n^{os} 2005-1386 et 2005-1387 du 8 novembre 2005. Il a été prorogé par la loi n^o 2005-1425 du 18 novembre 2005, puis levé à partir du 4 janvier 2006 par le décret n^o 2006-2 du 3 janvier 2006.

Il a donc paru opportun d'examiner les mesures dont disposent les principaux pays européens pour faire face à des situations exceptionnelles comparables aux violences urbaines qui ont eu lieu dans notre pays en octobre et en novembre 2005.

Pour chacun des pays retenus, on a choisi de présenter les principaux régimes d'exception, puis d'examiner le dispositif le plus comparable à l'état d'urgence. Les points suivants ont alors été examinés : les conditions d'application, la procédure de mise en œuvre et les effets.

L'analyse porte sur six pays : **l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni.** Elle montre que :

– en cas de crise, l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal peuvent mettre en œuvre des dispositifs spécifiques qui précisent les mesures susceptibles d'être prises ainsi que les pouvoirs respectifs des différentes institutions...

– ... tandis que, dans les autres pays, le gouvernement prend les mesures adaptées aux circonstances et selon des procédures qui laissent une place plus ou moins grande au Parlement.

1) Les dispositifs spécifiques qui existent en Allemagne, en Espagne et au Portugal limitent les mesures susceptibles d'être prises et précisent les pouvoirs respectifs des différentes institutions

En Allemagne, les dispositions de la Loi fondamentale relatives à « l'état de crise intérieure » n'ont fait l'objet d'aucune loi, de sorte que l'appareil normatif est succinct. En revanche, les prescriptions constitutionnelles espagnoles et portugaises sur les dispositifs de crise ont été développées par des lois spécifiques, qui précisent les circonstances justifiant le recours à ces mesures, ainsi que la procédure de mise en œuvre et les effets de celles-ci. Les dispositifs les plus comparables à l'état d'urgence français sont l'état d'exception en Espagne, et l'état d'urgence au Portugal.

a) En Allemagne, la constatation de l'état de crise intérieure échappe au Parlement fédéral, mais ne peut entraîner la suspension générale des droits fondamentaux

En Allemagne, l'état de crise intérieure est constaté par le *Land* concerné ou par le gouvernement fédéral. Le Parlement n'intervient pas, mais il conserve la possibilité de renverser le gouvernement. **Les effets produits par la constatation de l'état de crise intérieure sont automatiques.** Le *Land* menacé peut obtenir l'intervention de la police des autres *Länder* et celle de la police fédérale des frontières. En cas de besoin, le gouvernement fédéral peut assumer la responsabilité du rétablissement de l'ordre en prenant non seulement la direction de la police du *Land* en question, mais aussi celle des forces de police des autres *Länder* et en faisant intervenir la police fédérale des frontières, voire en recourant à l'armée.

Certains droits fondamentaux peuvent être restreints, la Loi fondamentale précisant que **les restrictions ne peuvent porter que sur le droit au secret de la correspondance, de la poste et des télécommunications**, ainsi que sur la **liberté de circulation et d'établissement**. En revanche, la liberté de réunion et la liberté de manifestation ne peuvent pas faire l'objet de limitations particulières.

b) Les lois espagnole et portugaise laissent une grande place au Parlement et précisent dans quelle mesure les différents droits fondamentaux peuvent être suspendus

- La place du Parlement

En Espagne, la déclaration de l'état d'exception résulte d'un décret pris en conseil des ministres après **autorisation du Congrès des députés**. La demande d'autorisation présentée par le gouvernement précise les droits dont la suspension est envisagée, les mesures permises par cette suspension, ainsi que le territoire concerné et la durée de l'état d'exception. Le Congrès des députés peut amender le texte du gouvernement. Ainsi, **l'autorisation parlementaire porte non seulement sur le principe, mais également sur le contenu du dispositif**. En outre, si le Parlement ne siège pas, il est immédiatement convoqué. Le cas échéant, c'est la députation permanente qui assume ses compétences.

De même, au Portugal, la déclaration de l'état d'urgence relève de la compétence du **président de la République**, mais ce dernier doit consulter le gouvernement et obtenir **l'autorisation de l'Assemblée de la République**. Lorsque celle-ci n'est pas en mesure de se réunir rapidement, l'autorisation est donnée par sa **commission permanente**, mais l'assemblée doit confirmer l'autorisation aussi rapidement que possible. Comme en Espagne, **l'autorisation parlementaire porte non seulement sur le principe, mais également sur la nature des mesures qui peuvent être prises**.

- Les limitations apportées à la suspension des droits fondamentaux

Les lois espagnole et portugaise sont particulièrement explicites à cet égard. Elles posent le **principe de proportionnalité** et exigent que les mesures prises soient limitées au strict minimum : non seulement quant à leur durée et à leur aire d'application, mais aussi à leur ampleur. Elles disposent que, quelles que soient les circonstances, **certains droits fondamentaux ne peuvent pas être suspendus** : par exemple, la liberté de réunion des partis politiques et des syndicats en Espagne, et les droits de la défense au Portugal. Elles précisent également, pour chacun des droits fondamentaux dont la Constitution autorise la suspension temporaire, l'ampleur des restrictions envisageables.

2) En l'absence de dispositif particulier, en Belgique, en Italie et au Royaume-Uni, le gouvernement prend les mesures adaptées aux circonstances et selon des procédures qui donnent un rôle plus ou moins important au Parlement

Ces mesures sont prises en vertu d'une délégation législative en Belgique, elles résultent de la déclaration d'état d'urgence en Italie, et de la loi sur les événements civils imprévus au Royaume-Uni.

a) La délégation législative en Belgique

En **Belgique, le législateur peut déléguer au Roi de larges pouvoirs** en adoptant des lois de « pouvoirs spéciaux » ou de « pouvoirs extraordinaires ». Ces lois donnent à l'exécutif une très grande liberté d'action, car leurs objectifs sont rédigés en termes très généraux. De plus, les arrêtés pris en vertu d'une loi de pouvoirs extraordinaires ont force de loi. En revanche, ceux qui sont pris sur la base d'une loi de pouvoirs spéciaux restent des actes réglementaires, à moins d'être ratifiés par le législateur. Toutefois, lorsqu'une telle ratification n'a pas été prévue, les arrêtés de pouvoirs spéciaux restent en vigueur et sont dotés d'une valeur juridique supérieure à celle des autres arrêtés, puisqu'ils peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions législatives dans les domaines dans lesquels les pouvoirs spéciaux ont été octroyés.

b) L'état d'urgence en Italie

En Italie, la loi de 1992 portant institution du service national de protection civile permet au conseil des ministres de déclarer **l'état d'urgence**, non seulement pour faire face aux catastrophes naturelles, mais aussi lorsque d'« autres événements » requièrent des « *moyens et pouvoirs extraordinaires* ».

Le décret précise la durée et l'aire d'application de l'état d'urgence, qui doivent être strictement adaptées à la nature des événements, mais aucune durée maximale n'est prévue.

Les effets de l'état d'urgence sont déterminés en fonction des besoins par les arrêtés du président du conseil des ministres, ou du ministre de l'intérieur, pris pour appliquer le décret de déclaration de l'état d'urgence. Ces arrêtés peuvent déroger aux normes législatives en vigueur.

c) La loi sur les événements civils imprévus au Royaume-Uni.

La loi anglaise de 2004 sur les événements civils imprévus permet à l'exécutif de prendre toute mesure adaptée aux circonstances en situation de crise. Ces mesures, qui sont valables pendant au plus trente jours, deviennent caduques si elles ne sont pas approuvées par le Parlement dans les sept jours.

Dans le cadre de la loi de 2004, toute mesure susceptible de prévenir, de contrôler ou de limiter la crise peut être prise, à condition qu'elle respecte le principe de proportionnalité. En outre, les mesures prises sont subordonnées à plusieurs restrictions. Ainsi, elles ne peuvent ni modifier la procédure pénale, ni créer de nouvelles infractions pénales, à l'exception de celles qui, précisément, se rapportent à leur propre non-respect.

* *

*

Ce sont les lois anglaise, espagnole et portugaise qui accordent au Parlement la plus grande place en situation de crise.

L'ÉTAT D'URGENCE

ALLEMAGNE

La Loi fondamentale distingue les crises extérieures des crises intérieures.

Dans le premier cas, le gouvernement fédéral concentre la plupart des pouvoirs sous le contrôle du Parlement, le cas échéant par l'intermédiaire de la « commission commune », c'est-à-dire de la délégation permanente du Parlement. Deux tiers des membres de celle-ci sont issus du Bundestag et un tiers du Bundesrat, chaque *Land* disposant d'un représentant. Les modifications apportées à l'ordre constitutionnel en cas de crise extérieure dépendent de la gravité de la situation : le Bundestag peut prononcer « l'état de défense » lorsque « *le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée ou qu'une telle agression est imminente* », ou « l'état de tension » quand la crise est moins aiguë. L'état de tension n'est pas défini par la Loi fondamentale, il devrait en principe précéder « l'état de défense ».

Plusieurs dispositifs sont prévus pour remédier aux crises intérieures : le premier est applicable aux situations de catastrophe naturelle ; le deuxième, le régime de « nécessité législative », permet de donner à un gouvernement minoritaire le pouvoir législatif pendant six mois en cas de crise parlementaire, et le troisième, « **l'état de crise intérieure** », vise à « *écarter un danger menaçant l'existence ou l'ordre constitutionnel libéral et démocratique de la Fédération ou d'un Land* ».

Les dispositions constitutionnelles relatives aux situations exceptionnelles ont été ajoutées en 1968 (1), alors que le pays était dirigé par un gouvernement issu d'une grande coalition.

(1) Dans la rédaction initiale de la Loi fondamentale, le gouvernement fédéral pouvait seulement placer sous ses ordres les forces de police d'un Land, ou de plusieurs Länder, lorsque l'ordre démocratique était menacé. Le caractère succinct des dispositions relatives aux situations exceptionnelles s'explique par le souvenir de la République de Weimar, pendant laquelle l'article 48 de la Constitution, rédigé de façon comparable à l'article 16 de la Constitution française de 1958, fut utilisé de façon répétée (plus de 250 fois en quatorze années).

C'est l'état de crise intérieure, le plus proche de l'état d'urgence, qui est analysé dans le texte ci-après.

1) Les conditions d'application

L'article 91 de la Loi fondamentale (document n° 1), relatif à l'état de crise intérieure, est mis en œuvre « *pour écarter un danger menaçant l'existence ou l'ordre constitutionnel libéral et démocratique de la Fédération ou d'un Land* ».

La Loi fondamentale ne contient aucune définition précise de l'état de crise intérieure, mais il est généralement admis que **l'article 91 de la Loi fondamentale est applicable en cas d'insurrection, de révolution ou de guerre civile.**

La formulation de l'article 9 de la Loi fondamentale, qui exclut que des mesures prises en vertu de l'article 91 soient « *dirigées contre des conflits du travail déclenchés par des syndicats pour la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et de la situation économique de leurs membres* », laisse penser *a contrario* que le recours à l'état de crise intérieure est possible en cas de grève politique, par ailleurs condamnée par la jurisprudence.

2) La procédure

L'état de crise intérieure est constaté par le Land concerné ou par le gouvernement fédéral. Dans le premier cas, la compétence appartient, selon le droit constitutionnel du *Land* en question, au gouvernement, au Premier ministre, à un autre ministre ou au Parlement. Le gouvernement fédéral peut également constater l'état de crise intérieure, même si la crise est limitée à un *Land*.

Le Parlement fédéral n'intervient pas lors de la mise en œuvre de l'article 91 de la Loi fondamentale. Le cas échéant, il peut cependant renverser le gouvernement. La Cour constitutionnelle n'intervient pas non plus, sauf *a posteriori*.

D'après la Loi fondamentale, l'état de crise intérieure est levé dès que le danger est écarté. Il doit également l'être lorsque le Bundesrat l'exige.

3) Les effets

Ils sont automatiques, car la constatation de l'état de crise n'a pas besoin d'être confirmée.

D'après l'article 91 de la Loi fondamentale, le *Land* menacé peut obtenir l'intervention de la police des autres *Länder* et celle de la police fédérale des frontières (2). S'il n'est pas prêt à combattre le danger ou n'est pas en mesure de le faire, le gouvernement fédéral peut assumer la responsabilité du rétablissement de l'ordre en prenant non seulement la direction de la police du *Land* en question, mais aussi celle des forces de police des autres *Länder* et en faisant intervenir la police fédérale des frontières. Si ces moyens se révèlent insuffisants, l'article 87a de la Loi fondamentale autorise le gouvernement fédéral à recourir à l'armée « *dans la protection d'objectifs civils et dans la lutte contre des insurgés organisés et armés militairement* ».

Certains droits fondamentaux peuvent être restreints, mais aucune suspension générale de ces droits n'est possible. La Loi fondamentale précise que les restrictions ne peuvent porter que sur les droits garantis par ses articles 10 et 11. Le premier se rapporte au **secret de la correspondance, de la poste et des télécommunications**, et le second à la **liberté de circulation et d'établissement**. En revanche, la liberté de réunion et la liberté de manifestation ne peuvent pas faire l'objet de limitations particulières.

* *

*

Depuis la révision constitutionnelle de 1968, **les mesures relatives à l'état de sécurité intérieure n'ont jamais été mises en œuvre.**

(2) *La police relève de la compétence des Länder.*

L'ÉTAT D'URGENCE

BELGIQUE

La Constitution ne prévoit aucune disposition similaire à l'état d'urgence pour faire face à une situation de crise, mais le législateur peut déléguer au Roi de larges pouvoirs (3), en adoptant des lois de « pouvoirs spéciaux » ou de « pouvoirs extraordinaires ».

Contrairement aux lois d'habilitation ordinaires, les lois de pouvoirs spéciaux – et plus encore les lois de pouvoirs extraordinaires – donnent à l'exécutif une très grande liberté d'action, car leurs objectifs sont rédigés en termes très généraux.

Les arrêtés pris en vertu d'une loi de pouvoirs extraordinaires ont force de loi, alors que ceux pris sur la base d'une loi de pouvoirs spéciaux restent des actes réglementaires, à moins d'être ratifiés par le législateur, la loi d'habilitation pouvant prévoir une telle confirmation. Dans ce cas, en l'absence de ratification, les arrêtés de pouvoirs spéciaux cessent de produire leurs effets. En revanche, lorsqu'une telle ratification n'a pas été prévue, les arrêtés de pouvoirs spéciaux restent en vigueur, mais ils sont soumis au même contrôle juridictionnel que les autres arrêtés, bien qu'ils soient dotés d'une valeur juridique supérieure, puisqu'ils peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions législatives dans les domaines dans lesquels les pouvoirs spéciaux ont été octroyés. Les lois de pouvoirs spéciaux sont valables pendant une durée limitée, en général comprise entre six mois et un an.

La dernière loi accordant des pouvoirs extraordinaires au Roi date de 1949. En revanche, les lois de pouvoirs spéciaux sont plus fréquentes : elles ont été utilisées à plusieurs reprises dans les années 80, toujours « *pour assurer le redressement économique et social* ».

(3) *En vertu de l'article 105 de la Constitution, selon lequel « Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution. »*

L'ÉTAT D'URGENCE

ESPAGNE

L'article 116 de la Constitution, inclus dans le titre consacré aux relations entre le gouvernement et le Parlement, **prévoit trois dispositifs pour faire face aux situations de crise : l'état d'alerte, l'état d'exception et l'état d'urgence.**

La loi organique 4/1981 du 1^{er} juin 1981 sur les états d'alerte, d'exception et d'urgence (document n° 2) a précisé les dispositions constitutionnelles relatives aux situations d'exception. La mise en œuvre de cette loi est subordonnée à la survenance d'événements extraordinaires qui empêchent les pouvoirs publics de maintenir une situation normale par le seul recours à leurs pouvoirs ordinaires.

L'état d'alerte permet de faire face aux catastrophes naturelles, aux crises sanitaires, à la paralysie des services publics essentiels et au défaut d'approvisionnement en produits de première nécessité. L'état d'exception constitue une réponse aux perturbations de l'ordre public qui empêchent le fonctionnement normal des institutions démocratiques et des services publics. Quant à l'état de siège, il peut être déclaré en cas de menace contre la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale ou le régime constitutionnel de l'Espagne.

Dans les trois cas, les mesures adoptées doivent être « *strictement indispensables* » au rétablissement d'une situation normale, adaptées aux circonstances et limitées dans le temps.

L'état d'exception et l'état de siège entraînent une suspension de certains droits fondamentaux, limitativement énumérés par la Constitution. De plus, pendant l'état de siège, certaines fonctions peuvent être déléguées aux autorités militaires.

L'état d'alerte et l'état d'exception sont déclarés par décret pris en conseil des ministres. Le premier ne nécessite pas l'accord du Congrès des députés, à la différence du second. Quant à l'état d'urgence, il est proclamé par le Congrès des députés, à la majorité absolue et sur proposition du gouvernement.

Le texte ci-après analyse les dispositions législatives relatives à l'état d'exception, car ce sont les plus proches de celles qui sont prévues par la loi française n° 55-385 du 3 avril 1955.

1) Les conditions d'application

L'état d'exception peut être proclamé lorsque **la stabilité et la continuité des institutions sont affectées**.

La loi organique 4/1981 prévoit en effet que l'état d'exception peut être prononcé en cas de perturbation grave apportée à l'exercice des droits et libertés des citoyens, au fonctionnement normal des institutions démocratiques, à celui des services essentiels pour la collectivité ou à tout autre élément constitutif de l'ordre public.

2) La procédure

La déclaration de l'état d'exception relève de la **compétence du gouvernement**. Elle est faite sous la forme d'un **décret pris en conseil des ministres**, après **autorisation du Congrès des députés**.

La demande d'autorisation présentée par le gouvernement précise les droits dont la suspension est envisagée, les mesures que cette suspension permet, ainsi que le territoire concerné et la durée de l'état d'exception. Le Congrès des députés peut amender le texte du gouvernement. Ainsi, **l'autorisation parlementaire porte non seulement sur le principe, mais également sur le détail du dispositif**.

Si le Parlement ne siège pas (4), il est immédiatement convoqué. Lorsque le Congrès des députés a été dissous ou que son mandat est expiré, c'est la députation permanente (5) qui assume ses compétences.

L'état d'exception est déclaré pour une **durée maximale de trente jours**.

Si, pendant la durée de l'état d'exception, le gouvernement souhaite modifier les mesures prises, il doit préparer un nouveau décret, qui doit être adopté selon la même procédure. Il peut être mis fin à l'état d'exception avant la

(4) Les Chambres se réunissent de septembre à décembre et de février à juin.

(5) La députation permanente est un organe composé à la proportionnelle des groupes. Elle est présidée par le président du Congrès et est composée de 21 députés. Elle veille au respect des pouvoirs du congrès lorsque celui-ci n'est pas réuni et assume certaines de ses compétences dans les situations exceptionnelles.

fin de la période prévue, par un décret pris en conseil des ministres qui est immédiatement porté à la connaissance du Congrès des députés.

En cas de besoin, l'état d'exception peut être **prolongé**, la prorogation s'effectuant pour la même durée et selon la même procédure que la déclaration initiale. La doctrine estime qu'une seule prolongation est possible.

3) Les effets

Les mesures doivent être proportionnelles à la gravité de la situation et limitées au strict minimum, tant en ce qui concerne leur étendue que leur durée et le territoire sur lequel elles s'appliquent.

Certains droits fondamentaux ne peuvent faire l'objet d'aucune restriction :

– les réunions des organes statutaires des partis politiques, des syndicats et des associations patronales ne peuvent être interdites ni soumises à autorisation préalable ;

– les détenus conservent le droit d'être informés de leurs droits et des raisons de leur détention, ainsi que d'avoir l'assistance d'un avocat dans les cas prévus par la loi.

Les droits fondamentaux affectés ne peuvent être que ceux prévus à l'article 55-1 de la Constitution. Il s'agit du droit à la liberté et à la sûreté, de l'inviolabilité du domicile, du secret des communications, de la liberté de circulation et de résidence, de la liberté d'expression et d'information, du droit de réunion et du droit de grève.

La loi précise dans quelle mesure chacun de ces droits peut être suspendu :

– la détention d'une personne soupçonnée de vouloir troubler l'ordre public peut être portée à dix jours, mais le juge compétent doit être informé de cette détention dans le délai de 24 heures ;

– des perquisitions domiciliaires peuvent être ordonnées suivant un ordre écrit, pour « *éclaircir des faits présumés délictueux ou pour le maintien de l'ordre public* », en présence de l'occupant ou au moins d'une personne majeure de sa famille et de deux voisins, les résultats de la perquisition devant être communiqués immédiatement au juge compétent ;

– la décision de lever le secret des communications postales, télégraphiques et téléphoniques doit être communiquée immédiatement au juge compétent ;

- tous les types de transport et leur chargement peuvent être contrôlés ;
- la liberté de circulation peut être suspendue en certains lieux et à certaines heures, les déplacements des personnes peuvent être contrôlés et des zones de protection avec accès restreint peuvent être délimitées ;
- un changement de résidence peut être imposé pour des motifs sérieux, les mesures nécessaires devant être prises pour assurer le déplacement et l'hébergement des personnes concernées ;
- les publications écrites, les émissions de radiodiffusion et de télévision peuvent être suspendues, des publications peuvent être saisies, cette saisie ne pouvant en aucun cas constituer une censure préalable ;
- les salles de spectacle et les débits de boisson peuvent être fermés ;
- à l'exception des réunions des organes statutaires des partis politiques, des syndicats et des associations patronales, qui ne peuvent faire l'objet d'aucune restriction, les réunions et manifestations doivent être préalablement autorisées, mais toute intervention dans les locaux où a lieu une réunion doit être autorisée par écrit, sauf en cas de flagrant délit ou en cas de perturbation grave de l'ordre public ;
- le droit de grève peut être suspendu, à condition que l'autorisation donnée par le Congrès des députés inclue explicitement cette possibilité.

Les personnes ayant subi un préjudice du fait des mesures prises pendant la durée de l'état d'exception peuvent saisir les tribunaux pour demander une indemnisation, suivant les règles du droit commun.

Pendant la durée de l'état d'exception, le fonctionnement des institutions ne peut pas être affecté. Ainsi, le Congrès des députés ne peut pas être dissous, le principe de la responsabilité gouvernementale continue à s'appliquer et la Constitution ne peut pas être révisée.

* *

*

La loi organique 4/1981 du 1^{er} juin 1981 sur les états d'alerte, d'exception et d'urgence n'a jamais été mise en œuvre.

L'ÉTAT D'URGENCE

ITALIE

Si la Constitution ne prévoit pas de dispositif spécifique pour faire face aux situations de crise, la loi n° 225 du 24 février 1992 portant institution du service national de protection civile (document n° 3) permet au conseil des ministres de déclarer l'état d'urgence, non seulement pour faire face aux catastrophes naturelles, mais aussi lorsque d'« autres événements » requièrent des « *moyens et pouvoirs extraordinaires* ».

Les décrets-lois, qui permettent au gouvernement de légiférer à titre provisoire à la place du Parlement dans les cas d'urgence, ont été utilisés pendant les années 70 et au début des années 80 pour lutter contre les groupes terroristes.

1) Les conditions d'application

L'état d'urgence

D'après la loi portant institution du service national de protection civile, « *les calamités naturelles, les catastrophes ou les autres événements auxquels, il doit, compte tenu de leur intensité et de leur extension, être paré par des moyens et pouvoirs extraordinaires* » peuvent justifier la déclaration de l'état d'urgence.

Les décrets-lois

L'article 77 de la Constitution dispose que, « *dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence* », le gouvernement peut légiférer sans y être autorisé par le Parlement, grâce aux **décrets-lois**. (6)

La notion de nécessité et d'urgence étant interprétée de façon très large,

(6) Les décrets-lois diffèrent des décrets législatifs, qui sont adoptés par le gouvernement après que le Parlement lui a expressément délégué sa compétence par le vote d'une loi de délégation.

L'état d'urgence

Les décrets-lois

les décrets-lois sont utilisés fréquemment, y compris en dehors de toute situation de crise.

2) La procédure

L'état d'urgence

L'état d'urgence est déclaré par un **décret du président du conseil des ministres**, qui peut résulter d'une proposition du ministre de l'intérieur. Le décret doit faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres.

Le décret précise la **durée** de l'état d'urgence, ainsi que la **partie du territoire** où ce dernier s'applique. La durée et l'aire d'application de l'état d'urgence doivent être strictement adaptées à la nature des événements. **Aucune durée maximale n'est prévue**, de sorte que l'état d'urgence peut être déclaré pour plusieurs mois. De plus, il peut être prolongé par un décret ultérieur.

Le cas échéant, il est mis fin à l'état d'urgence selon la même procédure.

Les décrets-lois

Les décrets-lois n'acquièrent de valeur définitive qu'après avoir été convertis en lois par le Parlement.

Ils doivent donc être présentés aux assemblées dans le délai de cinq jours qui suivent leur publication. En cas de besoin, celles-ci sont spécialement convoquées. Les décrets-lois doivent être convertis en lois dans les soixante jours qui suivent leur publication. **Faute de conversion, ils sont réputés ne jamais avoir existé.**

3) Les effets

L'état d'urgence

Ils sont déterminés par les **arrêtés du président du conseil des ministres**, ou du ministre de l'intérieur, pris pour appliquer le décret de déclaration de l'état d'urgence.

Ces arrêtés, qui doivent être publiés au journal officiel et transmis aux maires concernés, peuvent **déroger aux**

Les décrets-lois

Les décrets-lois peuvent déroger aux normes législatives en vigueur.

En cas de besoin, ils peuvent même déroger à la Constitution. La Cour constitutionnelle a en effet, en 1982, eu l'occasion de se prononcer sur un décret-loi du 15 décembre 1979, ultérieurement converti en loi, portant

L'état d'urgence

normes législatives en vigueur. Dans ce cas, ils doivent le préciser explicitement.

Les décrets-lois

mesures urgentes pour protéger l'ordre démocratique et la sécurité publique. Ce texte modifiait notamment le régime de la détention provisoire. La Cour constitutionnelle avait alors indiqué : *« face à une situation d'urgence, [...] le Parlement et le gouvernement ont non seulement le droit et le pouvoir, mais aussi le devoir précis et inéluctable de prendre des mesures, en adoptant une législation d'urgence appropriée »*. Elle justifiait l'adoption d'une législation d'exception par la situation à la fois grave et provisoire.

L'ÉTAT D'URGENCE

PORTUGAL

D'après **l'article 19 de la Constitution**, relatif à la suspension de l'exercice des droits fondamentaux, deux dispositifs permettent de faire face aux situations de crise : **l'état de siège et l'état d'urgence**.

Les deux dispositifs sont mis en place selon la même procédure. L'état d'urgence est réservé aux situations de « *moindre gravité* », car il se traduit par une restriction moins importante des libertés publiques et ne peut, à la différence de l'état de siège, entraîner la substitution des autorités militaires aux autorités civiles, ni même la subordination de celles-ci aux premières.

Les dispositions de l'article 19 ont été précisées par la **loi 44/86 du 30 septembre 1986 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence** (document n° 4).

Par ailleurs, plusieurs articles de la Constitution empêchent que la déclaration de l'état d'urgence ou de l'état de siège ne soit utilisée pour porter atteinte à l'ordre constitutionnel démocratique.

Le texte ci-après analyse les dispositions législatives relatives à l'état d'urgence.

1) Les conditions d'application

Seules, les situations suivantes justifient la déclaration de l'état d'urgence :

- agression étrangère, réelle ou imminente ;

- menace grave pesant sur les institutions ;
- perturbation constatée de l'ordre constitutionnel ;
- calamité publique.

2) La procédure

La déclaration de l'état d'urgence relève de la compétence du **président de la République**. Cette disposition est conforme à l'article 123 de la Constitution, qui fait du président de la République le garant du « *fonctionnement régulier des institutions démocratiques* ».

Avant de déclarer l'état d'urgence, le président de la République doit **consulter le gouvernement** et obtenir **l'autorisation de l'Assemblée de la République**. Lorsque celle-ci n'est pas réunie et qu'elle n'est pas en mesure de se réunir rapidement, l'autorisation est donnée par sa **commission permanente**, mais l'assemblée doit confirmer cette autorisation aussi rapidement que possible.

La commission permanente de l'Assemblée de la République, dont l'existence est prévue par la Constitution, se substitue à cette dernière en dehors des « périodes normales de fonctionnement » (7) de l'assemblée, ainsi que dans toutes les situations exceptionnelles (dissolution, crises, etc.). Présidée par le président de l'Assemblée de la République, elle est constituée à la proportionnelle des groupes politiques.

L'autorisation parlementaire porte non seulement sur le principe, mais également sur la nature des mesures qui peuvent être prises. En effet, la loi autorisant la déclaration d'état d'urgence doit préciser toutes les caractéristiques du dispositif, en particulier l'aire géographique concernée, ainsi que la durée et la nature exacte des dérogations apportées à l'ordre constitutionnel habituel.

La durée de l'état d'urgence, limitée au minimum nécessaire pour obtenir le rétablissement d'une situation normale, ne peut pas excéder **quinze jours**. Toutefois, sa **prorogation, par périodes de quinze jours**, est possible en cas de besoin. Elle s'effectue selon la même procédure que la déclaration initiale.

L'Assemblée de la République contrôle l'application des mesures prises pendant l'état d'urgence.

(7) La période normale de fonctionnement de l'Assemblée de la République commence le 15 septembre et s'achève le 15 juin.

3) Les effets

Le **principe de proportionnalité** exige que les mesures entraînées par l'état d'urgence soient limitées au strict minimum : non seulement quant à leur durée et à leur aire d'application, mais aussi à leur ampleur.

La déclaration de l'état d'urgence doit donc énoncer « *les droits, les libertés et les garanties dont l'exercice est suspendu* ».

D'après la Constitution, l'état d'urgence « *ne peut provoquer la suspension que de certains des droits, libertés et garanties susceptibles de l'être* ». En effet, **quelles que soient les circonstances, certains droits fondamentaux ne peuvent pas être suspendus**. Il s'agit des droits à la vie, à l'intégrité morale et physique, à l'identité personnelle, à la capacité civile, à la citoyenneté, du principe de non-rétroactivité de la loi pénale, des droits de la défense, ainsi que de la liberté de conscience et de religion.

Par ailleurs, en cas de suspension de l'exercice des droits fondamentaux, les **garanties** suivantes doivent être respectées :

– les mesures prises doivent être conformes aux principes d'égalité et de non-discrimination ;

– les juges d'instruction doivent avoir communication dans les 24 heures de toutes les assignations à résidence et de toutes les détentions consécutives à la violation des règles de sécurité en vigueur pendant l'état d'urgence ;

– les perquisitions domiciliaires et les autres moyens de preuve mis en œuvre doivent faire l'objet d'un procès verbal simplifié, établi en présence de deux témoins, si possible résidant à proximité du lieu concerné, le procès verbal devant être communiqué au juge d'instruction accompagné d'un dossier ;

– des restrictions de circulation peuvent être édictées ;

– la diffusion des publications écrites et des émissions de radiodiffusion et de télévision peut être suspendue, les salles de spectacle peuvent être fermées, certaines publications peuvent être saisies, mais aucune mesure de censure préalable ne peut être prise ;

– les restrictions apportées au droit de réunion ne peuvent pas affecter les réunions des organes statutaires des partis politiques, des syndicats et des associations, ces réunions ne pouvant être ni interdites ni subordonnées à une autorisation préalable ;

– les citoyens gardent la possibilité de saisir les tribunaux, qui veillent au respect de la légalité.

Les personnes qui ont été lésées à cause de l'état d'urgence sont indemnisées selon les règles du droit commun.

L'état d'urgence peut également se traduire, en cas de besoin, par le **renforcement des pouvoirs des autorités administratives civiles, le cas échéant avec l'appui des forces armées**. La déclaration de l'état d'urgence doit préciser ces deux points.

En aucun cas, les règles constitutionnelles relatives à la compétence et au fonctionnement des pouvoirs publics ne peuvent être affectées. Du reste, pendant la durée de l'état d'urgence, l'Assemblée de la République ne peut être dissoute et la Constitution ne peut être révisée.

* *

*

La loi 44/86 du 30 septembre 1986 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence n'a jamais été mise en application.

L'ÉTAT D'URGENCE

ROYAUME-UNI

La loi de 2004 sur les événements civils imprévus (document n° 5) permet à l'exécutif de prendre toute mesure adaptée aux circonstances en situation de crise. Ces mesures deviennent caduques si elles ne sont pas approuvées par le Parlement dans les sept jours.

La loi de 2004 a abrogé la loi de 1920 sur les pouvoirs exceptionnels, qui ne pouvait être mise en œuvre que dans des circonstances très particulières : lorsqu'un événement, constaté ou imminent, perturbait la fourniture et la distribution de certains biens et services (eau, électricité, moyens de transport, etc.) et privait ainsi la population du pays, ou une partie importante de celle-ci, de ses moyens de subsistance essentiels. La loi de 2004 a également abrogé la loi de 1926 sur les pouvoirs exceptionnels, qui s'appliquait seulement en Irlande du Nord.

1) Les conditions d'application

La mise en œuvre de la loi de 2004 requiert une **situation de crise**, constatée ou imminente. Une telle situation est définie par la loi comme une menace sérieuse :

- pour la sécurité du royaume ;
- pour l'environnement, le cas échéant seulement dans une partie du pays ;
- ou pour le bien-être public, le cas échéant seulement dans une partie du pays.

La loi considère que le bien-être public est menacé lorsque la situation est telle qu'elle risque d'entraîner des pertes en vies humaines, des blessures ou des maladies, des dommages aux biens, des perturbations dans la fourniture des moyens de paiement, dans l'approvisionnement en produits alimentaires, en eau et en énergie, dans le fonctionnement des moyens de transport, des systèmes de communication et des services sanitaires.

Pour que la loi de 2004 soit appliquée, il faut également que la crise exige une **réponse urgente** et que la **législation**, en vigueur ou qui pourrait être adoptée en urgence, soit **inadaptée**, par exemple parce que ses effets seraient insuffisants ou non immédiats.

2) La procédure

La déclaration d'urgence constitue une prérogative du chef de l'État : elle doit donc, au moins formellement, être annoncée par la reine. En cas de nécessité, elle est annoncée par le Premier ministre, voire par un autre ministre.

Les mesures requises par la situation font l'objet d'une **décision réglementaire**, qui doit être confirmée par le Parlement.

Si les mesures prises en vertu de la déclaration d'urgence ne sont pas **approuvées par le Parlement dans le délai de sept jours**, elles deviennent caduques. Le Parlement peut, avant l'écoulement de ce délai de sept jours, adopter une résolution pour les annuler. Il peut aussi les amender. Ces mesures sont **valables pendant au plus trente jours**. Toutefois, elles peuvent être **renouvelées** selon la même procédure.

3) Les effets

La loi de 2004 autorise toute mesure susceptible de prévenir, de contrôler ou de limiter la crise, à condition qu'elle respecte le principe de proportionnalité.

La loi cite les **objectifs** que les mesures peuvent viser :

- sauvegarder la santé publique ;
- préserver la propriété privée ;
- garantir la fourniture des moyens de paiement, ainsi que l'approvisionnement en nourriture, en eau et en énergie ;

– protéger ou rétablir les moyens de transport, les systèmes de communication, les services sanitaires, les activités financières, ainsi que le fonctionnement du Parlement et des services publics ;

– prévenir, réduire ou limiter toute pollution, ou tout autre phénomène entraînant la mort d’animaux ou de végétaux.

À titre d’exemple, elle cite également quelques-unes des mesures qui peuvent être prises : octroi de pouvoirs exceptionnels à un ministre ou à une autre autorité, réquisition de biens privés, destruction de biens privés, d’animaux et de plantes, restriction de circulation, limitation du droit de réunion, interdiction de certaines activités. Les mesures peuvent également prévoir que leur non-respect constitue une infraction pénale.

D’après la loi de 2004, les mesures prises sont subordonnées à **plusieurs restrictions**. Elles ne peuvent pas :

– instituer la conscription ;

– modifier la procédure pénale ;

– créer de nouvelles infractions pénales, à l’exception de celles qui, précisément, se rapportent à leur propre non-respect ;

– faire obstacle au droit de grève.

De plus, elles sont susceptibles de recours devant les tribunaux.

La mise en œuvre de la loi de 2004 entraîne la nomination de coordinateurs : pour l’Écosse, pour le pays de Galles, pour l’Irlande du Nord et pour chacune des neuf régions que compte l’Angleterre (8).

(8) Les régions, au nombre de neuf, sont définies par la loi de 1998 sur les agences de développement régional.

L'ÉTAT D'URGENCE

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Allemagne – Article 91 de la Loi fondamentale
- Document n° 2** Espagne – Loi organique 4/1981 du 1^{er} juin 1981 sur les états d'alerte, d'exception et d'urgence (langue originale)
- Document n° 3** Italie – Loi n° 225 du 24 février 1992 portant institution du service national de protection civile (langue originale)
- Document n° 4** Portugal – Loi 44/86 du 30 septembre 1986 sur l'état de siège et l'état d'urgence (langue originale)
- Document n° 5** Royaume-Uni – Deuxième partie de la loi de 2004 sur les événements civils imprévus (langue originale)

