

OLIVIER A. ECHAPPE

## *Tableau comparé des systèmes d'exception*

Comment dresser en quelques pages un tableau des systèmes d'exception en vigueur, réellement ou potentiellement, dans le monde ? Un choix s'impose ; choix entre les quelque 150 Etats de la société internationale ; choix aussi entre les multiples dispositions qui, de près ou de loin, peuvent se rapporter à la notion de système d'exception. Les tableaux qui suivent tentent donc de présenter quelques Etats, choisis pour leur valeur exemplaire, pratiquant des régimes différents et appartenant à des zones géographiques diverses, et d'ordonner les différentes formes de législation d'exception adoptées par eux au sein d'une typologie partant des régimes d'exception (tels que nos classiques états de siège et d'urgence), pour parvenir aux pouvoirs exceptionnels par autohabilitation de l'Exécutif (dont notre article 16 constitue le prototype) en passant par le régime classique des habilitations législatives, et celui, inconnu dans le système français, des pouvoirs exceptionnels soumis à ratification législative.

Est-il possible de tirer un enseignement de cette présentation ? Le caractère limité de l'échantillon retenu interdit toute généralisation. Il est cependant possible, à la lumière de ces tableaux et des observations relevées pour un certain nombre d'autres Etats, de dégager certaines constatations.

Est tout d'abord à noter la persistance d'un nombre important d'Etats dont les Constitutions ne comportent aucune trace de système d'exception. Le cas de la Grande-Bretagne, dépourvue de Constitution écrite, reste évidemment spécifique, mais à l'instar des Etats-Unis un certain nombre d'Etats, soit très inspirés du système constitutionnel américain (1), soit représentés par les vieilles monarchies nordiques ayant conservé dans leurs grandes lignes les textes constitutionnels du XIX<sup>e</sup> siècle (2), conservent un silence total sur les pou-

(1) Par exemple le Japon.

(2) Par exemple la Belgique (1831), la Suède (1809).

voirs de crise ; mais ce mutisme des textes fondamentaux n'entraîne pas une absence de tout système d'exception dans l'ordre juridique. Bien au contraire ces systèmes existent, parfois même plus riches que dans des Etats à systèmes d'exception intraconstitutionnels, mais ils conservent un aspect disparate, parfois imprécis, et, au moins pour les plus exceptionnels d'entre eux, sont débattus par la doctrine et la jurisprudence.

La deuxième constatation est la présence très nette de ces systèmes d'exception dans les démocraties populaires (3). De même les nouvelles démocraties européennes (Espagne, Grèce et Portugal) connaissent-elles une abondance de systèmes d'exception que n'aurait pas laissé soupçonné leur récente conversion aux principes démocratiques après de nombreuses années de système d'exception total.

Enfin il importe de souligner le relatif conformisme des systèmes d'exception rencontrés. Peu nombreux sont ceux qui s'écartent de la typologie adoptée. Seules les démocraties populaires (Albanie, Bulgarie) connaissent des dispositions hors typologie avec la prorogation du mandat de l'Assemblée, ainsi que la FRA avec son état de crise législative (4). Sous diverses appellations, tous les Etats de l'échantillon connaissent des régimes d'exception dont seul le mode de proclamation diffère suivant que celle-ci échoit à l'Exécutif ou au Législatif sur proposition de l'Exécutif (5). A l'exception des démocraties populaires, tous les Etats retenus connaissent un système d'habilitation législative. Seuls les pouvoirs exceptionnels ne font pas l'unanimité. Mis à part les cas particuliers, parce que discutés, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, les pouvoirs exceptionnels par autohabilitation de l'Exécutif ne semblent guère faire recette que dans les Etats d'influence juridique française : Afrique noire francophone (6) et Grèce. Mieux acceptés semblent les pouvoirs exceptionnels soumis à ratification législative postérieure ; et l'on ne peut sans doute que se féliciter, au point de vue des exigences de l'état de droit, du fait que la majorité des Etats retenus exigent l'intervention du Parlement pour l'instauration ou la ratification de leurs systèmes d'exception, ne réservant qu'à des circonstances réellement exceptionnelles l'intervention sans contrôle de l'Exécutif.

(3) Seule la Constitution de la Chine (17-1-1975) s'écarte de la conception classique du système d'exception.

(4) On peut y ajouter le cas de certains Etats fédéraux tels que l'Inde (Const. de 1949) qui connaissent en période exceptionnelle une substitution de la Fédération aux Etats fédérés.

(5) Seule la RFA, avec l'état de nécessité, connaît un régime d'exception à contenu déterminé original.

(6) Voir D. LAVROFF, *Systèmes constitutionnels en Afrique noire*, Paris, 1976.

GRANDE-BRETAGNE	Régimes d'exception	<i>Etat de guerre</i> : pouvoirs d'urgence accordés auxquelles Sa Majesté est partie » (Et <i>Crise intérieure</i> résultant de menaces sur les ap. Le souverain peut déclarer l'urgence p (Emergency Powers Act, 1920 ; amendé <i>Irlande du Nord</i> : pouvoir accordé au ministre c de prendre tous les actes administratifs l'ordre (Civil Authority-Special Powers-
	Habilitations législatives	<i>Législation déléguée</i> au souverain en son conseil et expresse (conditions formelles fixées <i>Délégations spéciales en temps de guerre</i> : divers 1940).
	Pouvoirs exceptionnels par auto-habilitation de l'Exécutif	<i>Prérogative royale</i> discutée doctrinalement. H comportait le droit d'édicter des ordonn de contenu depuis le XVIII <sup>e</sup> . Elle a ceper proclamation royale du 4-8-1914 (RDP incontestée (...)) en temps de danger nation qui pourraient être nécessaires pour gai du royaume. » Cette interprétation semb Chambre des Lords dans sa formation .
ÉTATS-UNIS Constitution du 17-9-1787	Régimes d'exceptions	<i>Loi martiale</i> édictée par le Président en temps <i>National Emergency</i> : urgence nationale procla 1933 (Roosevelt), 16-12-1950 (Truman),
	Habilitations législatives	<i>Pouvoir de réglementation</i> (i.e. de précision de la conçues en termes généraux par le Con département exécutif. <i>Délégations spéciales</i> en temps de guerre ou de n des pouvoirs extraordinaires ; 470 lois d entre 1933 et 1934.

(<sup>1</sup>) La doctrine américaine voit dans ce pouvoir une délégation tacite du Congrès au Prés

<b>ÉTATS-UNIS</b> <b>Constitution</b> <b>du 11-9-1787</b> <b>(suite)</b>	<b>Pouvoirs</b> <b>exceptionnels</b> <b>par auto-</b> <b>habilitation</b> <b>de l'Exécutif</b>	Le Président Lincoln déclarait en 1864 (2) : « Je n'aurais pas eu recours à ces pouvoirs exceptionnels dans d'autres circonstances pour des raisons indispensables au maintien de la Constitution sous sa forme de prérogative, à laquelle certains ont donné un caractère constitutionnel l'article 2, section 2, qui donne au commandant en chef des armées (3), et qui a été utilisée par F. Roosevelt et par H. Truman. Elle se trouve dans la Constitution de la Cour suprême (arrêt Milligan de 1886, et dans la Constitution de la Cour suprême (arrêt Sheet and Tube Co.), bien que le Congrès ne l'ait pas validée (4). »
<b>URSS</b> <b>Constitution</b> <b>du 7-10-1977</b>	<b>Régimes</b> <b>d'exception</b>	<i>Etat de siège</i> décrété par le Président du Soviet suprême (art. 121-15 Const.). <i>Etat de guerre</i> décrété par le Soviet suprême pendant l'intervalle des sessions) en cas d'agression ou de nécessité de défense commune (art. 121-17 Const.).
	<b>Pouvoirs</b> <b>exceptionnels</b> <b>soumis à</b> <b>ratification</b> <b>législative</b>	<i>Cas de nécessité extraordinaire</i> : permet au Président de convoquer des sessions de ce dernier, d'amender le projet de loi et de le soumettre à la session suivante du Soviet suprême.
<b>POLOGNE</b> <b>Constitution</b> <b>du 22-7-1952</b> <b>(modifiée</b> <b>10-2-1976)</b>	<b>Régimes</b> <b>d'exception</b>	<i>Etat de siège</i> proclamé par le Conseil d'Etat (ou le Président) en cas d'agression ou de nécessité d'exécuter la loi (art. 33-2 Const.). <i>Etat de guerre</i> proclamé par la Diète (ou le Président) en cas d'agression ou de nécessité d'exécuter la loi (art. 33-2 Const.).
<b>BULGARIE</b> <b>Constitution</b> <b>du 16-5-1971</b>	<b>Régimes</b> <b>d'exception</b>	<i>Etats d'exception</i> proclamés par le Conseil d'Etat. <i>Etat de guerre</i> proclamé par le Conseil d'Etat, le Parlement (AN) en cas d'agression ou de nécessité d'exécuter la loi (art. 94-10 Const.).
	<b>Pouvoirs</b> <b>exceptionnels</b> <b>soumis à</b> <b>ratification</b> <b>législative</b>	<i>Cas de nécessité extraordinaire</i> : autorise le Conseil d'Etat sous réserve de ratification par l'AN lors de sa prochaine session. <i>Impossibilité de réunion de l'AN</i> : autorise le Conseil d'Etat à prendre des ordonnances, sous réserve de ratification possible (art. 95 Const.).
	<b>Divers</b>	<i>Prohibition des tribunaux d'exception</i> (art. 12 Const.).

*Prorogation du mandat de l'AN sans limites extraordinaires (art. 69-3 Const.) ou po Const.).*

ALBANIE Constitution du 24-5-1944	Régimes d'exception	<i>Etat de guerre</i> proclamé par l'Assemblée popul par son Présidium en cas d'agression défense commune (art. 58-13 Const.).
	Divers	<i>Prolongation du mandat de l'AP</i> en temps de g pour la durée de celle-ci (art. 54 Const)
RFA Loi fondamentale du 23-5-1949	Régimes d'exception	<i>Etat de nécessité extérieure :</i> — <i>état de tension</i> proclamé par le Bun suffrages exprimés, ou par le Gouver Bundestag (art. 80 a-1 LF). — <i>état de défense</i> proclamé par le Bun suffrages exprimés avec l'accord du B ou de menace d'agression armée. Il profit de la Fédération, limitation de ce de suppléance du Bundestag empêch le choix du chancelier (titre X a, ar
	Habilitations législatives	<i>Etat de nécessité intérieure :</i> possibilité d'utilisat fédéral, pour lutter contre un danger m démocratique de la Fédération ou d'ur
	Divers	<i>Décrets réglementaires</i> pris par le Gouvernem Länder, en vertu d'une loi précisant le co (art. 80-1 LF). <i>Etat de crise législative</i> proclamé par le Préside et avec approbation du Bundesrat. Per Bundesrat de légiférer pendant six mois s
PAYS-BAS Constitution du 30-11-1887 (modifiée)	Régimes d'exception	<i>Etat de guerre</i> { proclamé par le roi ou en s <i>Etat de siège</i> { intérieure ou extérieure (art.
	Habilitation législative	<i>Possibilités de déroger à une disposition législat</i> expresse et ponctuelle (art. 71 Const.).

(<sup>2</sup>) Cité par GARNER, *RDP*, 1918-1923.

(<sup>3</sup>) Cf. P. LEROY, *L'organisation constitutionnelle et les crises*, Paris, LGDJ, 1966.

(<sup>4</sup>) Cf. G. CAMUS, *L'état de nécessité en démocratie*, Paris, LGDJ, 1965, p. 46-65.

<b>PAYS-BAS</b> Constitution du 30-11-1887 (modifiée) (suite)	Pouvoirs exceptionnels par auto- habilitation de l'Exécutif	<i>Transfert de compétences constitutionnelles conc          organe à un autre ; peut être décidé par le          extraordinaires.</i>
<b>ITALIE</b> Constitution du 27-12-1947	Régimes d'exception  Habilitations législatives  Pouvoirs exceptionnels soumis à ratification législative	<i>Etat de siège édicté par le Président de la Répu</i>  <i>Mesures ayant rang de loi prises par le Gouver</i> <i>fixant objectifs, principes directeurs et c</i>  <i>Cas de nécessité extraordinaire : permet au Gouv</i> <i>soires ayant force de loi.</i> <i>Présentation aux Chambres le jour même.</i> <i>Ratification dans les soixante jours (art. 77-2</i>
<b>GRÈCE</b> Constitution du 9-6-1975	Pouvoirs d'exception  Habilitations législatives  Pouvoirs exceptionnels soumis à ratification législative  Pouvoirs exceptionnels par autohabilitation de l'Exécutif	<i>Etat de siège</i> <i>Institution de tribunaux d'exception</i> <i>Suspension de certaines libertés publiques</i> { dé en (a) <i>Décrets réglementaires édictés par le Président c</i> <i>des matières déterminées (art. 43-2 Con</i>  <i>Cas de nécessité extraordinaire : permet au P</i> <i>Ministres d'édicter des actes de valeur</i> <i>Ratification dans les quarante jours.</i>  <i>Mécanisme semblable art. 16 français utilisable</i> <i>siège (art. 48-2 Const.).</i>
<b>PORTUGAL</b> Constitution du 25-4-1976	Régimes d'exception  Habilitations législatives	<i>Etat de siège</i> { déclarés par le Président après <i>Etat d'urgence</i> { (art. 137-1 Const.). <i>Prolongation au-delà de trente jours, ratifica</i> <i>République (art. 137-3 Const.).</i>  <i>Mesures prises dans le domaine de la loi par</i> <i>l'Assemblée de la République sur un</i> <i>(art. 168 Const.).</i>

ESPAGNE Constitution du 29-12-1978	Régimes d'exception	<i>Etat d'alarme</i> proclamé pour quinze jours par Congrès des Députés (art. 116-2 Cons) <i>Etat d'exception</i> proclamé par le Gouvernemen autorisation du Congrès (art. 116-3 Con <i>Suspension</i> de l' <i>Habeas Corpus</i> et de l'inviolabi possible lors d'enquêtes sur l'activité de (art. 55-2 Const.).
	Habilitations législatives	<i>Mesures ayant rang de loi</i> émanant du Gouv sur matières déterminées et avec délai
	Pouvoirs exceptionnels soumis à ratifications législatives	<i>Nécessité extraordinaire</i> : mesures législatives (art. 86-1 Const.). <i>Ratification</i> trente jours après prolongation pa
GABON Constitution du 25-4-1975	Régimes d'exception	<i>Etat de siège</i> { proclamés par le Président d <i>Etat d'alerte</i> { Premier ministre et du préside <i>Prolongation de l'état de siège</i> au-delà de quinz nationale (AN) (art. 18 Const.).
	Habilitations législatives	<i>Mesures prises dans le domaine de la loi</i> par l programme déterminé et pour délai lin
	Pouvoirs exceptionnels par autohabilitation de l'Exécutif	<i>Mécanisme semblable à l'article 16 français</i> (a
COLOMBIE Constitution de 1886	Régimes d'exception	<i>Etat de siège</i> déclaré par le Président en cas de (art. 121-1 Const.). <i>Suspension des lois</i> par le Gouvernement pos avec l'état de siège. Pas de pouvoir généra
	Habilitations législatives	<i>Mesures ayant rang de loi</i> prises par le Présid programme et un délai déterminé, lorsqu

(<sup>1</sup>) Non prévu dans le texte de la Constitution. Voir P. GRASSO, *I problemi giuridici dello st*

<b>PHILIPPINES</b>	Régimes d'exception	<i>Etat d'urgence</i> déclaré par le Premier ministre <i>Loi martiale in jure</i> déclarée par le Premier ministre (art. 9, section 12, Const.). <i>Loi martiale in facto</i> : acte présidentiel n° 110.
Constitution du 17-1-1973	Habilitations législatives	<i>Mesures ayant rang de loi</i> prises par le Premier ministre l'AN en temps de guerre ou lorsque l'état d'urgence est déclaré (art. 15-1 Const.).
<b>MADAGASCAR</b>	Régimes d'exception  Habilitations législatives  Pouvoirs exceptionnels à ratifications législatives  Pouvoirs exceptionnels par autohabilitation de l'Exécutif	<i>Situation d'urgence</i> { déclarés par le Président <i>Etat de nécessité</i> { Cour constitutionnelle. Et <i>Loi martiale</i> { et 81-2 Const.).  <i>Mesures prises dans le domaine de la loi</i> par le Président en vertu de programmes et délai limites. Pas soumis à ratification.  <i>Entre les sessions de l'AN</i> le Président légifère par décret du Conseil suprême de la Révolution (art. 56-2 C).  <i>En situation d'urgence ou état de nécessité</i> le Président légifère par décret contresignées par les membres du CSR (art. 56-1 Const.).