



LES PRÉROGATIVES DES PARLEMENTS EN SITUATIONS D'URGENCE

Rapport final

Présenté par MM.

Nicolas Walder, Député (Suisse)

et

Charles Juillard, Sénateur (Suisse)

Rapporteurs

Kigali | le 7 juillet 2022

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	1
1. Introduction.....	2
2. Contexte et principes internationaux.....	4
2.1 Normes internationales régissant les pouvoirs d'exception.....	4
2.2 Principes internationaux applicables au rôle des parlements dans le cadre des pouvoirs d'exception.....	7
3. État des lieux des régimes d'exception prévus dans les pays de l'espace francophone .	8
3.1 Régimes d'exception prévus dans les pays de l'espace francophone	10
3.2 Mécanismes permettant de faire face à des situations exceptionnelles en l'absence de régime d'exception	13
4. Compétences des parlements de l'espace francophone dans le cadre des régimes d'exception	15
4.1 Contrôle parlementaire sur la déclaration, la prorogation et la cessation des pouvoirs exceptionnels	15
4.2 Contrôle parlementaire sur l'application des mesures exceptionnelles	23
5. Les parlements de l'espace francophone face à la pandémie de Covid-19.....	30
5.1 Régimes d'exception mis en place dans les pays de l'espace francophone pour faire face à la pandémie de Covid-19.....	31
5.2 Impacts de la pandémie de Covid-19 sur l'activité des parlements.....	34
5.3 Débats parlementaires portant sur la déclaration et la prorogation des régimes d'exception mis en place pour faire face à la pandémie de Covid-19	42
5.4 Contrôle et rééquilibrage parlementaire des mesures exceptionnelles prises pour faire face à la pandémie de Covid-19	47
6. Évolution du droit de nécessité dans les pays de l'espace francophone : historique et tendances.....	55
6.1 Le déploiement des pouvoirs exceptionnels à travers les temps : recul historique et contextuel.....	56
6.2 Répercussions de la pandémie de Covid-19 sur les évolutions nationales du droit de nécessité.....	61
7. Conclusions et recommandations.....	67
8. Résolution	Erreur ! Signet non défini.
9. Questionnaire adressé aux sections.....	74

1. INTRODUCTION

Lorsque l'organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré, le 11 mars 2020, que l'épidémie de Covid-19 avait atteint le niveau d'une pandémie, elle a en même temps appelé les pays à prendre des mesures urgentes pour limiter la propagation du virus. Pour faire face à la crise sanitaire, certains d'entre eux ont déclenché des états d'exception, alors que d'autres ont adopté une approche différente. Toutes les mesures prises par les pays, que ce soit par la déclaration d'un état d'exception ou par des mécanismes s'en approchant, ont eu – et continuent d'avoir – un impact plus ou moins important sur la restriction aux principes de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme.

L'obligation, pour les États, de préserver les droits fondamentaux que sont par exemple le droit à la vie et à la santé, leur confère en effet la légitimité de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauver des vies humaines, protéger la santé des populations et garantir la résilience des systèmes de santé. Compte tenu de la menace aiguë engendrée par l'urgence sanitaire et en vertu de cette obligation, la plupart des gouvernements ont dès lors pris, à effet immédiat, des mesures exceptionnellement incisives afin de limiter drastiquement la propagation de la maladie. Alors qu'il était clair dès le départ que le déploiement des mesures sanitaires aurait des conséquences lourdes sur les économies nationales, les gouvernements ont dû, parallèlement, prendre des mesures budgétaires tout aussi exceptionnelles pour en atténuer les répercussions négatives.

Pour faire face à de telles situations hors du commun, les États disposent d'instruments conformes aux principes du droit international, qui habilent les pouvoirs exécutifs à exercer, à titre temporaire, des compétences extraordinaires. Extraordinaires, ces compétences le sont notamment dans leur nature et dans leur portée, au sens où l'exercice de celles-ci est susceptible de remettre en question tant l'ordre constitutionnel établi, que le respect des droits fondamentaux. Le recours aux pouvoirs d'exception peut par exemple, selon les contextes juridiques nationaux, limiter temporairement le rôle des pouvoirs législatifs et restreindre certaines libertés, à l'instar des libertés de réunion ou de circulation.

Les dispositifs d'exception présentent l'avantage de permettre aux États de réagir de manière rapide, souple et efficace à une menace exceptionnellement grave. Il n'en reste pas moins qu'en autorisant potentiellement des restrictions importantes aux droits fondamentaux, de surcroît souvent dans un contexte de limitation des prérogatives législatives des parlements, ces dispositions sont susceptibles de peser lourdement sur l'équilibre institutionnel et la stabilité démocratique des pays. Les régimes juridiques de l'état d'exception encadrent par conséquent ce transfert inhabituel de compétences vers les pouvoirs exécutifs, en limitant par exemple la durée et la portée.

Ce transfert de compétences ne revient en rien, pour les parlements, à signer un chèque en blanc aux pouvoirs exécutifs. Car en dépit de la limitation temporaire de leurs compétences, les parlements ont, paradoxalement, un rôle prédominant à jouer dans les contextes de crise. Au cœur même de l'urgence et en tant que garde-fous des démocraties, ils se doivent de veiller à ce que les mesures gouvernementales édictées le soient de manière nécessaire, proportionnée à la gravité de la situation, et limitées dans le temps. Les régimes de l'état d'exception intègrent ainsi nombre de dispositions assurant aux parlements l'exercice de leurs prérogatives en temps de crise, que ce soit au moment du déclenchement des mesures pour faire face à la situation ou au moment de l'application de ces mesures.

Et pourtant, au début de la crise inhérente à la pandémie de Covid-19, beaucoup de parlements ont eu à suspendre momentanément leurs travaux en raison de la menace

sanitaire pesant sur leurs membres et leur personnel, ou du moins à procéder à des réaménagements importants dans leur mode de fonctionnement. Cette nécessité pour les parlements de se conformer eux aussi aux mesures barrière, en sus des modalités de gestion gouvernementale de la crise par décret, a placé les systèmes de gouvernance démocratique face à une double épreuve.

Malgré les conditions de travail inédites dans lesquelles ils ont été conduits à opérer, la plupart des parlements ont témoigné d'une volonté ferme de pouvoir exercer, sur le plan matériel, rapidement leurs prérogatives. Dans de nombreux cas, ils ont ainsi pu débattre sans tarder d'objets urgents liés à la crise, exercer un contrôle sur l'activité gouvernementale, ou encore débloquer des moyens financiers hors du commun pour atténuer l'impact économique désastreux de la crise sanitaire. Dans bien des cas, le prix de cet engagement s'est toutefois soldé, pour les parlements, par des retards considérables pris sur leurs activités indépendantes de la crise sanitaire.

À l'heure actuelle, à la faveur du séisme institutionnel engendré par la pandémie de Covid-19, beaucoup de parlements tirent les leçons des expériences vécues au début de la crise. Certains examinent l'opportunité de réviser leur droit d'urgence afin de renforcer leurs prérogatives institutionnelles dans le contexte d'autres crises, ou de rendre celles-ci plus efficaces. Beaucoup ont par ailleurs d'ores et déjà pris des dispositions visant à modifier leur droit parlementaire – ou sont en train de le faire - afin d'être en mesure, à l'avenir, d'exercer leurs attributions en toute circonstance.

Ce sont l'ensemble de ces éléments que le présent rapport entend détailler en analysant la manière dont quatorze parlements de l'espace francophone, évoluant dans des ordres juridiques variés, ont, entre les mois de mars et de décembre 2020, fait usage de leurs prérogatives pour peser de leur poids dans la gestion de la crise sanitaire. La démarche s'inscrit dans le cadre d'une réflexion conjointe entre la Commission des affaires parlementaires (CAP) et la Commission politique (CP) de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), portant sur les répercussions matérielles et politiques de la crise sanitaire sur les parlements de l'espace francophone.

Dans le cadre des délibérations de la CAP, la section canadienne s'est chargée d'un rapport portant sur l'aspect matériel de la problématique : dans ce rapport, la manière dont le fonctionnement des parlements et le travail parlementaire ont été aménagés afin de répondre aux impératifs sanitaires de la crise y est examiné. La CP a choisi, elle, d'interroger les dimensions politique et institutionnelle de la thématique. Lors de sa séance du 12 octobre 2020, elle a ainsi confié à la section suisse le mandat de développer une étude comparative sur le sujet. La section suisse a décidé de placer l'étude sous l'intitulé « Les prérogatives des parlements en situations d'urgence ». Après avoir diffusé un questionnaire élaboré par ses soins auprès de ses homologues, la section suisse a planché, dès le mois de janvier 2020, sur l'analyse des réponses obtenues. Le rapport final a ainsi pu être présenté lors de la réunion de la CP des 14 et 15 mai 2022. La version finale de ce rapport sera par ailleurs présentée devant la CAP, le 7 juillet 2022. Les 14 et 15 mai 2022, suite à l'adoption de la version finale du rapport, les sections canadienne et suisse ont par ailleurs été chargées de poursuivre leurs échanges en vue de l'élaboration d'une résolution conjointe sur les prérogatives des parlements en situations d'urgence.

À l'occasion du développement de ses travaux, la section suisse a rapidement pris conscience de la difficulté de scinder les deux aspects – matériel et politique – de la problématique. Par conséquent, elle a confié aux membres suisses de la CP et de la CAP que sont, respectivement, le conseiller national Nicolas Walder et le conseiller aux États Charles Juillard, la tâche de présenter son rapport dans les deux enceintes.

Au-delà de ces éléments introductifs et des remarques conclusives, le présent rapport se décline autour de six chapitres. Tout d'abord, le cadre international régissant les pouvoirs d'exception ainsi que les modalités d'intervention des parlements dans le cadre de tels régimes sont présentés (ch. 2). Le rapport dresse ensuite l'inventaire des divers états d'exception existant dans les législations nationales ou des mécanismes permettant de prendre des mesures exceptionnelles dans les pays ne connaissant pas de régime d'exception (ch. 3). Les prérogatives des parlements dans le cadre du déclenchement et de l'application des pouvoirs exceptionnels prévus par les dispositions nationales font l'objet du chapitre suivant (ch. 4). Le rapport revient ensuite sur la manière dont les parlements ont concrètement fait usage de leurs prérogatives dans le contexte spécifique de la crise sanitaire engendrée par la pandémie de Covid-19 (ch. 5). Enfin, les révisions du droit d'urgence auquel plusieurs parlements s'attèlent actuellement en regard des enseignements tirés de la crise sanitaire, font l'objet d'un dernier chapitre comparatif (ch. 6).

Outre la section suisse, les treize sections suivantes ont répondu au questionnaire élaboré par la section suisse en prévision de l'élaboration du présent rapport : Andorre, Canada, Catalogne, France, Liban, Monaco, Nouvelle-Calédonie, Québec, Roumanie, Rwanda, Sénégal, Togo et Fédération de Wallonie-Bruxelles. Ces sections sont vivement remerciées de leur contribution essentielle à ce travail.

2. CONTEXTE ET PRINCIPES INTERNATIONAUX

Pour faire face à la pandémie de Covid-19, la plupart des pays examinés ont mis en place des mesures restrictives sur la base de la proclamation d'un état d'urgence ou d'une situation similaire. Les états d'exception créent des régimes juridiques, en vertu desquels les États sont susceptibles de limiter les droits de l'homme, voire de déroger à ceux-ci. Ils s'opèrent, de plus, souvent sur la base d'une concentration du pouvoir vers les exécutifs, assortie de fait d'une limitation exceptionnelle des compétences des pouvoirs législatifs.

Ces régimes, lesquels trouvent leur fondement juridique dans le droit international, permettent certes de réagir de manière efficace et rapide à une menace aiguë. En limitant les freins et contre-pouvoirs habituels, ils peuvent toutefois présenter une menace sérieuse pour les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit. C'est pourquoi, le droit international, tout en autorisant de tels régimes, encadre en même temps ces derniers. Des principes internationaux fondent de plus l'action des parlements dans le contexte des pouvoirs exceptionnels, ceux-ci étant amenés à veiller au respect des principes des droits fondamentaux et de l'état de droit y compris – et à plus fortes raisons – en situations exceptionnelles.

Les points suivants du rapport (points 2.1 et 2.2) reviennent sur les normes et principes internationaux régissant les situations de crise et passent en revue les instruments juridiques auxquels les quatorze territoires analysés ont eu recours pour faire face à la pandémie de Covid-19.

2.1 Normes internationales régissant les pouvoirs d'exception

Dans des situations d'urgence, les États se trouvent confrontés au défi de taille visant à trouver un équilibre entre, d'une part, le respect des libertés fondamentales et des principes démocratiques et, d'autre part, la prévention des menaces pesant sur les droits fondamentaux à la vie, à la sécurité et à la santé des populations.

En droit international et dans le cadre de sociétés démocratiques, ces deux contraintes ne s'excluent pas mutuellement : en temps de crise, loin de s'opposer aux droits et aux libertés

individuelles, la préservation de l'intérêt général et du bien-être commun se présente, au contraire, comme une condition de l'effectivité de ces droits et libertés. Ce principe est énoncé à l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), qui prévoit que l'État peut – ou, dans certains cas, doit – limiter les libertés pour faire respecter les droits d'autrui et « satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique¹ ».

Bien plus, le droit international prévoit la possibilité pour les États, dans les situations d'urgence déclarées dans lesquelles ils ne sont souvent plus en mesure de remplir totalement leurs engagements dans le domaine des droits de l'homme, de déroger à certains de ces droits. Cette disposition est prévue à l'article 4 du Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP), lequel prévoit des clauses dérogatoires en matière de droits de l'homme. Conformément à cet instrument, les États peuvent faire valoir, en situations d'urgence, des régimes d'exception, susceptibles d'entraîner des limitations, voire des dérogations, aux droits de l'homme, ainsi qu'une attribution exceptionnelle des pouvoirs.

La question des dérogations aux droits fondamentaux, accompagnées de surcroît d'un mouvement de concentration des compétences vers un seul pouvoir de l'État auxquels prêtent souvent les états d'exception, est évidemment particulièrement sensible. Dans certains contextes, la mise en place de régimes d'exception a donné lieu à des violations des droits de l'homme parmi les plus graves. Les mesures de dérogation sont donc autorisées uniquement lorsque des conditions strictes sont remplies.

Ainsi, en même temps qu'il autorise le recours aux pouvoirs exceptionnels, le PIDCP définit ces conditions, qui reposent sur le *principe de nécessité* et le *principe de proportionnalité*, lesquels impliquent un *principe de temporalité* : l'article 4 du PIDCP prévoit des clauses dérogatoires en cas de « danger exceptionnel qui menace la vie de la nation », dont l'application ne peut se justifier que « dans la stricte mesure où la situation l'exige² ». L'urgence et le caractère exceptionnel de la situation fondent ainsi le principe de nécessité, et l'adéquation qui doit exister entre la gravité de la situation et les mesures prises fonde, quant à elle, le principe de proportionnalité. Le recours aux pouvoirs d'exception perd de sa légitimité dès lors que l'urgence et la gravité de la situation n'imposent plus de mesures exceptionnelles, consacrant ainsi le principe de temporalité³. En outre, dans le cadre de l'application de la clause de dérogation aux droits de l'homme, les États se doivent de respecter une interdiction de discrimination et de violation de certains droits intangibles (droits absolus)⁴.

¹ Voir l'article 29, paragraphe 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique ».

² Voir l'article 4, paragraphe 1 PIDCP : « Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ». De telles dispositions existent aussi dans certaines des conventions régionales des droits de l'homme, à savoir : à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), à l'article 27 de la Convention américaine des droits de l'homme (CADH), ainsi qu'à l'article 4 de la Charte arabe des droits de l'homme. En outre, même si d'autres conventions relatives aux droits de l'homme ne contiennent pas de clauses de dérogation, les États peuvent, de manière générale, invoquer l'état de nécessité comme cause d'exclusion de l'illicéité d'un fait non conforme à l'une de ses obligations internationales que si ce fait : a) constitue pour l'État le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent ; et b) ne porte pas gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble. Voir à ce propos les articles 25 et 25 du projet de la Commission du droit international portant sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, UN Doc. (12.12.2001).

³ La CADH formule expressément le principe de temporalité en précisant que les mesures doivent être prises « strictement en fonction des exigences du moment ».

⁴ Les garanties intangibles sont définies de manière variable selon les conventions internationales. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par exemple, cite parmi les garanties intangibles le droit à

Ainsi, le droit international, en prévoyant la déclaration d'une situation de crise susceptible de restreindre ou de déroger aux droits et libertés fondamentales, établit un fondement juridique aux états d'exception. La mise en place de ceux-ci n'implique toutefois pas un recours automatique aux mesures dérogatoires. En la matière, il convient en effet d'opérer une distinction entre les dérogations et les limitations des droits fondamentaux. Certaines limitations des droits de l'homme peuvent en effet être compatibles avec les exigences du PIDCP ou d'autres instruments pertinents des droits de l'homme, à l'instar des restrictions à la liberté de mouvement ou à la liberté de réunion, prévues respectivement aux articles 12 et 21 du PIDCP. Le Comité des droits de l'homme, dans le cadre de son observation générale sur l'article 4 du PIDCP adoptée le 24 juillet 2001⁵, a en effet précisé que lorsqu'un État entend invoquer le droit de déroger au Pacte, « par exemple en cas de catastrophe naturelle, d'une manifestation massive comportant des actes de violence ou d'un accident industriel majeur », il doit prendre en compte les principes de nécessité et de proportionnalité qu'exige le recours aux dérogations. Or, aux yeux du Comité, « la possibilité de limiter l'exercice de certains droits garantis dans le pacte, par exemple la liberté de mouvement prévue à l'article 12⁶ ou la liberté de réunion prévue à l'article 21⁷ suffit généralement dans ce genre de situation et une dérogation aux dispositions en question ne serait pas justifiée par ce qu'exige la situation ».

En d'autres termes, nombre de restrictions aux droits de l'homme imposées dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, bien qu'étendues, n'entrent pas dans la catégorie des dérogations aux droits de l'homme. Il n'est dès lors guère surprenant de constater que peu d'États ont notifié et motivé auprès du Secrétaire général des Nations Unies, conformément à la disposition prévue à l'article 4 du PIDCP, leur recours au droit de dérogation⁸. Sur les 173 États parties au Pacte, seuls 13 d'entre eux ont activé la clause de dérogation, à savoir : l'Arménie, le Chili, l'Équateur, l'Estonie, la Géorgie, le Guatemala, le Kirghizistan, la Lettonie, le Pérou, l'État de Palestine, la Roumanie, Saint-Marin et le Salvador⁹. Ces États se sont appuyés sur la Déclaration de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) du 11 mars 2020, qualifiant la pandémie de Covid-19 de « danger menaçant la vie de la nation ». Par le passé, des dérogations pour ce type de motifs sanitaires avaient également été communiquées dans le cadre de la crise du virus de la grippe du H1N1.

Il n'en reste pas moins que toute limitation des droits de l'homme, qu'elle prenne la forme d'une dérogation ou d'une restriction, doit, outre le principe de la non-discrimination, se conformer aux principes de la légalité, de la nécessité, de la proportionnalité et de la limitation dans la durée. Ce sont là les principes que le Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies a rappelés dans sa communication du 27 avril 2020 portant sur les mesures d'urgence et la pandémie de Covid-19¹⁰. Ces éléments sont à prendre en considération tant

la vie, l'interdiction de la torture et l'interdiction de l'esclavage. Le Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques y ajoute l'interdiction de la rétroactivité en droit pénal et la liberté de pensée, de conscience et de religion.

⁵ Voir UN Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), Observation générale 29, États d'urgence (article 4), 31 août 2001, paragraphe 5.

⁶ Voir l'article 12, paragraphe 3 PIDCP : « 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte ».

⁷ Voir l'article 21 PIDCP : « Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui ».

⁸ Voir le paragraphe 3 : « Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations ».

⁹ Les déclarations des États portant sur la clause de dérogation peuvent être consultées sous : <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&msgid=IV-4&chapter=4>.

¹⁰ Voir la note d'information : [Emergency Measures and COVID-19: Guidance](#)

au moment de déclarer la situation à caractère extraordinaire qu'au moment d'adopter et d'appliquer les mesures exceptionnelles pour y faire face.

2.2 Principes internationaux applicables au rôle des parlements dans le cadre des pouvoirs d'exception

Des principes internationaux consacrent également le rôle des parlements dans le cadre de la déclaration et de l'application des états d'exception, ou de toute autre mesure similaire. Outre les limitations aux droits fondamentaux ou la dérogation à ceux-ci qu'ils entraînent, les pouvoirs exceptionnels sont susceptibles d'introduire des modifications importantes à la répartition des prérogatives des divers organes de l'État. Dans les États fédéraux, une centralisation verticale des pouvoirs peut être opérée vers les autorités fédérales, de même que l'on constate souvent – mais pas toujours – un transfert horizontal des compétences vers les pouvoirs exécutifs, au détriment des pouvoirs législatifs.

Ce transfert horizontal de compétences, qui nous occupe ici, n'est évidemment pas anodin, dans la mesure où il vient ajouter, aux limitations des droits et libertés fondamentales examinées précédemment, d'autres limitations à ceux-ci ainsi que des restrictions au contrôle opéré sur le respect par les gouvernements des droits de l'homme. L'existence elle-même des parlements repose en effet sur les instruments des droits de l'homme prévus aux articles 21 de la DUDH et 25 du PIDCP. Conformément à ces articles, les parlements sont l'incarnation du droit fondamental de tout individu à prendre part à la direction des affaires publiques. Ils ont, à ce titre, la responsabilité particulière de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes qu'ils représentent et sont particulièrement bien placés pour le faire. Contrairement aux gouvernements, aux pouvoirs judiciaires et aux groupes de la société civile, les parlements sont en effet le lieu où les politiques sont examinées, débattues et adoptées.

En matière de principes applicables aux pouvoirs d'exception, la littérature de la Commission de Venise - organe consultatif du Conseil de l'Europe spécialisé sur les questions constitutionnelles -, est particulièrement exhaustive. Si nombre de législateurs de pays n'étant pas représentés au sein de cette organisation régionale se sont inspirés des recommandations de ladite commission, il n'en reste pas moins que celle-ci n'a pas pour vocation de formuler des recommandations au niveau global. Pour clarifier les principes globaux guidant l'action des parlements en situations exceptionnelles, il convient de remonter aux rapports des rapporteurs spéciaux des Nations Unies chargés de définir, en 1982 et en 1993, les conditions et les critères de légalité de l'état d'exception. Le second rapport sur la question, adopté le 29 juin 1993, précise ainsi les fonctions des parlements dans le cadre des états d'exception, dont les éléments principaux sont synthétisés dans les passages suivants¹¹.

Les parlements, en tant que « gardiens des droits de l'homme¹² », se doivent d'intervenir à quatre étapes : au moment de légiférer en matière de droit d'urgence en temps normal, au moment de déclarer la situation exceptionnelle, au moment de mettre un terme à celle-ci et dans le cadre de l'application des pouvoirs d'exception.

En temps normal, le législateur se doit ainsi de « prévoir même l'imprévisibilité¹³ », en établissant le cadre juridique de l'action des divers pouvoirs de l'État en situations de crise ainsi que les limites de cette action. Dans le cadre de ce travail législatif, il est encouragé à prévoir des dispositions interdisant toute dissolution ou suspension du parlement pendant un

¹¹ Voir le Sixième rapport annuel révisé et liste d'États qui, depuis le 1^{er} janvier 1985, ont proclamé, prorogé ou abrogé un état d'exception, présenté par M. Leandro Despouy, Rapporteur spécial nommé en application de la résolution 1985/37 du Conseil économique et social sous : <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/CN.4/Sub.2/1993/23&Lang=F>

¹² *Ibid.*, p. 44.

¹³ *Ibid.*, p. 44.

état d'exception, tout en veillant à la stricte concordance entre la norme interne et la norme internationale. Cette interdiction de dissolution ou de suspension des parlements devrait également s'accompagner d'une préservation, dans des circonstances de crises, des conditions du travail parlementaire. À cet égard, les immunités parlementaires présentent, par exemple, une garantie du plein exercice du mandat parlementaire pendant les situations de crise¹⁴. De plus, dans la mesure du possible, les parlements devraient conférer aux dispositions qui régissent les états d'exception un rang de normes constitutionnelles, de sorte à protéger l'institution parlementaire de possibles réformes législatives circonstancielles, qui répondraient « plus aux passions engendrées par la crise qu'aux nécessités réelles provoquées par l'urgence¹⁵ ».

Une fois la situation de crise constatée, alors que le principe d'indépendance et d'équilibre des pouvoirs est consubstantiel à l'état de droit, l'intervention du parlement au moment même de la déclaration de la situation exceptionnelle permet de prévenir tout usage abusif ou discrétionnaire de l'état d'exception. La majorité des systèmes juridiques dans le monde prévoient d'ailleurs l'intervention du parlement lors de la proclamation de l'état d'exception ou de la ratification de cette proclamation.

Le recours aux pouvoirs d'exception est en outre légitime, à la condition toutefois que ceux-ci ne s'inscrivent pas dans la durée, en se prolongeant plus qu'il n'est strictement nécessaire. Les parlements ont ici un rôle essentiel à jouer, en veillant attentivement à ce que les mesures d'urgence appliquées pendant la crise liée à la pandémie de Covid-19 cessent de l'être après la levée de l'état d'exception, ou qu'elles soient transférées dans le droit commun.

Enfin, durant la période d'application des pouvoirs exceptionnels, l'interdiction de toute dissolution ou suspension du parlement, ou encore de toute réduction drastique de ses compétences prend tout son sens, dans la mesure où « contrairement à une croyance trop répandue, l'état d'exception n'est en effet pas le règne de l'arbitraire¹⁶ ». Il s'agit d'un régime ancré dans l'état de droit et sa nature juridique est telle que les actes qui le constituent, ainsi que les mesures qui sont adoptées lorsqu'il est en vigueur, doivent s'inscrire dans le cadre des principes régissant l'état de droit. De ce fait, l'application des pouvoirs exceptionnels doit faire l'objet d'un contrôle parlementaire visant à assurer que les mesures prises soient conformes tant au droit interne qu'aux engagements internationaux contractés par les États.

3. ÉTAT DES LIEUX DES RÉGIMES D'EXCEPTION PRÉVUS DANS LES PAYS DE L'ESPACE FRANCOPHONE

Au-delà des limites imposées par le droit international, la notion d'un état d'exception et les circonstances qui peuvent donner lieu à sa déclaration sont définies en droit interne.

Nous l'avons vu : au même titre qu'elle entraîne des limitations – voire des dérogations – aux droits de l'homme, l'activation des pouvoirs exceptionnels est susceptible de conduire à des modifications importantes dans la répartition des compétences des organes de l'État. Même si ce n'est pas forcément le cas, un renforcement des pouvoirs au profit des gouvernements est, dans de nombreux contextes, observé. Ceux-ci se voient alors exceptionnellement accorder le pouvoir de prendre des ordonnances ayant force de loi. Dans les États fédéraux,

¹⁴ Dans son rapport, M. Leandro Despouy relève qu'une forte proportion des plaintes dont le Comité des droits de l'homme de l'Union interparlementaire (UIP) a été saisi entre 1977 et 1993 concernait des parlementaires de pays vivant sous un état d'exception qui, bien souvent, avait été rendu pérenne par un renouvellement systématique pendant plusieurs mois, voire plusieurs années. Dans ces circonstances, l'UIP a pu constater de graves atteintes tant à l'institution parlementaire en tant que telle, qu'aux droits des parlementaires. L'une des atteintes les plus fréquentes et les plus sérieuses résulte de l'utilisation abusive du pouvoir de détention sans inculpation ni jugement.

¹⁵ *Op. cit.* rapport de M. Leandro Despouy, p. 46.

¹⁶ *Ibid.* p. 44.

les pouvoirs exceptionnels peuvent également entraîner une centralisation des pouvoirs vers les exécutifs fédéraux.

Les textes de nombreux pays contiennent des dispositions relatives à un ou à plusieurs états d'exception, lesquels font, dans la plupart des cas, l'objet de dispositions constitutionnelles. Ils peuvent toutefois également être prévus dans le cadre de législations spéciales. Plus rares sont en revanche les pays à ne pas connaître d'état d'exception dans leur législation. Cela n'exclut toutefois pas que leurs autorités puissent s'appuyer sur des dispositions légales leur permettant de prendre des mesures exceptionnelles dans des situations de crises majeures, la portée de ces mesures pouvant être similaire aux dispositions prévues dans les régimes d'exception.

De même, si les situations qui fondent les états d'exception sont souvent décrites dans les Constitutions, dans certains pays, le champ d'application des régimes d'exception est toutefois défini dans le cadre d'une loi prévue à cet effet. La définition de la notion des états d'exception varie, dans son degré de précision, selon les dispositions nationales. Pour le législateur, il convient en tous les cas de garder à l'esprit, dès lors qu'il doit déterminer les situations fondant les états d'exception, les notions examinées précédemment retenues par l'article 4 du PIDCP et celles prévues dans d'éventuels instruments régionaux supplémentaires. Pour s'inscrire dans les principes de nécessité, de proportionnalité et de temporalité qu'implique l'article 4 du PIDCP, ces situations doivent ainsi prendre la forme de menaces ou de dangers exceptionnels, présents ou imminents, dont le degré de sévérité est tel que le recours aux dispositions du droit ordinaire n'est pas possible.

Les lois sur lesquelles reposent les états d'exception ou la manière dont le législateur a prévu, en l'absence de régime d'état d'exception dans les textes, la possibilité de recourir à des mesures exceptionnelles sont décrites dans le cadre des deux points suivants de ce rapport (points 3.1 et 3.2). À l'examen de chacun des quatorze régimes juridiques qui y sont passés en revue, les dispositions légales précisant les circonstances dans lesquelles les pouvoirs exceptionnels peuvent être appliqués font en outre l'objet d'un paragraphe distinct.

Une importante diversité de mécanismes légaux fondant les pouvoirs exceptionnels

Dans la plupart des États analysés, les pouvoirs exceptionnels s'opèrent au profit des gouvernements, à l'exception du Liban, dont l'un des deux états d'exception, à savoir l'état d'urgence, concentre le pouvoir vers l'armée.

Les législations passées en revue prévoient, en règle générale, de deux à trois états d'exception. À l'exception du Canada et du Québec, dont les régimes spéciaux font l'objet d'une loi, les pays placent les dispositions régissant leurs états d'exception au rang de normes constitutionnelles. Dans la plupart des cas – ou du moins en Andorre, en Espagne, en Roumanie, au Sénégal et au Togo –, les contours précis de ces notions sont délimités plus précisément dans des lois organiques. Le Liban, lui, s'appuie grandement sur la jurisprudence pour définir les conditions d'application de ses états d'exception. Deux pays connaissent une législation hybride fondant leurs états d'exception – la France et la Roumanie –, certains de leurs états d'exception trouvant leur fondement dans la Constitution, et d'autres, dans des lois.

Parmi les régimes nationaux examinés, trois d'entre eux – la Belgique, Monaco et la Suisse – ne connaissent pas de régime d'exception. Ces pays exercent alors les pouvoirs exceptionnels sur la base de dispositions constitutionnelles pour la Belgique et, partiellement, pour la Suisse, ou de lois permettant d'arrêter des mesures de police s'agissant de Monaco. En Suisse, la Constitution définit les situations dans lesquelles des mesures d'exception peuvent être prises. Une loi régissant la gestion des urgences sanitaires définit, elle, les contours de cette notion.

La Nouvelle-Calédonie, dont le droit d'urgence repose sur les dispositions prévues par l'État français, dispose néanmoins de prérogatives nationales importantes en matière de mesures exceptionnelles applicables au domaine de la santé.

Parmi l'ensemble des dispositions légales examinées, la Suisse est le seul pays à comprendre une disposition constitutionnelle permettant au parlement de se saisir de ses propres pouvoirs exceptionnels.

En Belgique, au Canada, en Suisse et, dans le cas présent, spécifiquement en Fédération de Wallonie-Bruxelles et au Québec, les entités fédérées disposent de leur propre régime de pouvoirs exceptionnels.

En France et au Sénégal, la pandémie de Covid-19 a conduit à la création de l'état d'urgence sanitaire, en tant que nouvel état d'exception sanctionné dans une loi prévue à cet effet.

3.1 Régimes d'exception prévus dans les pays de l'espace francophone

Andorre

La Constitution andorrane connaît les deux régimes d'exception que sont l'état d'alerte et l'état d'urgence. À son article 42, elle précise ainsi que l'état d'alerte peut être déclaré en cas de catastrophes naturelles, l'état d'urgence s'appliquant pour sa part à une interruption du fonctionnement démocratique des institutions. La Constitution stipule en outre qu'une loi qualifiée réglemente ces deux régimes. La loi qualifiée du 23 mars 2020 vient ainsi préciser encore les contours et les modalités de l'exercice de ces deux pouvoirs exceptionnels.

L'état d'alerte s'applique en cas de tremblements de terre, d'inondations, de crues ou de pluies torrentielles, d'incendies urbains ou forestiers, d'accidents de grande magnitude, d'épidémies, de pandémies ou de crises sanitaires, et d'autres catastrophes naturelles. L'état d'urgence peut être déclaré en cas de menaces à l'exercice des libertés des citoyens, au fonctionnement essentiel des services publics et des institutions démocratiques, de rupture d'approvisionnement en produits de première nécessité et d'autres aspects menaçant gravement l'ordre public de sorte que l'administration n'est plus en mesure de délivrer ses prestations ordinaires de manière suffisante.

Canada

Au Canada, les quatre régimes spéciaux prévus – sinistres, état d'urgence, état de crise internationale, état de guerre – sont consacrés par la loi sur les mesures d'urgence adoptée en 1985, laquelle précise les champs d'application de ceux-ci.

Les sinistres renvoient ainsi aux situations de catastrophes naturelles, de maladies, d'accidents ou de risques environnementaux. L'état d'urgence peut être activé en cas de menaces envers la sécurité du pays. L'état de crise internationale peut être déclaré en cas d'implication du pays et d'autres pays dans une crise provoquée par des actes d'intimidation, de coercition ou de l'usage de la violence. Enfin, l'état de guerre peut être prononcé en cas de conflit armé effectif ou imminent dans lequel le Canada ou l'un de ses alliés est parti.

Espagne

La Constitution espagnole prévoit trois régimes d'exception : l'état d'alerte, l'état d'exception et l'état de siège.

La loi organique du 1^{er} juin 1989 sur les états d'alerte, d'exception et de siège définit les contours de ces notions. L'état d'alerte s'applique aux situations de catastrophes naturelles, de crises sanitaires, et de difficultés d'approvisionnement. L'état d'exception peut être déclaré en cas d'altérations graves du libre exercice des droits et libertés des citoyens ou d'entraves sérieuses au fonctionnement des institutions démocratiques ou des services publics. L'état de siège peut pour sa part être déclaré lors de menaces d'insurrection, d'actes de violence à

l'encontre de la souveraineté ou de l'indépendance du pays, ou encore d'atteintes à son intégrité territoriale ou à son ordre constitutionnel.

France

La France connaît quatre états d'exception consacrés soit par la Constitution, soit par des lois, à savoir : l'état de siège, les pouvoirs exceptionnels au Président de la République, l'état d'urgence et, depuis peu, l'état d'urgence sanitaire. La Constitution française prévoit, à son article 16, les pouvoirs exceptionnels au Président de la République et à son article 36, l'état de siège. L'état d'urgence trouve pour sa part son fondement dans la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifiée par la loi du 20 novembre 2015. La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 instaure, dans le code de la santé publique, un nouveau dispositif d'état d'urgence sanitaire dans la législation nationale, à côté de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955.

La Constitution précise que les pouvoirs exceptionnels au Président de la République peuvent être conférés en cas de menaces graves et immédiates à l'indépendance du pays, à son intégrité territoriale ou à l'exécution de ses engagements internationaux ; le fonctionnement des pouvoirs constitutionnels est alors interrompu. La Constitution stipule en outre que l'état de siège est applicable en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée. La loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifiée par la loi du 20 novembre 2015, prévoit que l'état d'urgence peut être prononcé en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas de catastrophes naturelles présentant le caractère de calamité publique. Enfin, avec la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, l'état d'urgence sanitaire s'applique, lui, en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

Liban

La Constitution libanaise prévoit, à son article 65, alinéa 5, les deux états d'exception que sont la mobilisation générale et l'état d'urgence.

L'article 2, alinéa 1 de la loi sur la défense nationale (décret-loi no 102/83) précise que l'état de mobilisation partielle ou générale peut être décrété si la nation, une partie de la nation, l'un de ses secteurs publics ou encore un groupe de sa population ont été confrontés à un danger et ce, afin de limiter l'exposition de la population et des infrastructures vitales au danger, et d'assurer les opérations de mobilisation et le recours aux forces armées¹⁷. L'article 4 de cette loi précise que l'état d'urgence peut, pour sa part, être proclamé lorsque l'État est menacé, dans une ou plusieurs régions du pays, d'actes préjudiciables à sa sécurité ou à ses intérêts. Le transfert de compétence s'opère alors au profit de l'armée, qui a le mandat de maintenir la sécurité et de protéger l'État contre toute atteinte. Toutes les forces armées sont alors sous le commandement du commandant en chef de l'armée et sous la supervision du Conseil supérieur de la défense¹⁸. La section libanaise précise qu'au-delà des dispositions précitées, la pratique et la jurisprudence du Conseil d'État libanais semblent faire référence en la matière.

Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité de la République française régie par la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. En conséquence, les états d'exception

¹⁷ Source, article du journal L'Orient le Jour : <https://www.lorientlejour.com/article/1256639/debut-dune-reunion-du-conseil-superieur-de-defense.html>

¹⁸ Source, document des Nations Unies du 28 décembre 2016 CCPR/C/LBN/3. Voir le paragraphe 45 du [document](#).

pouvant être prononcés sur le territoire sont prévus dans le cadre la législation susmentionnée se référant à l'État français.

S'agissant spécifiquement de l'état d'urgence sanitaire, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 précise que l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain et dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. Une ordonnance portant adaptation de cette loi aux collectivités d'outre-mer est venue préciser la procédure permettant au Haut-commissaire de la République de rendre applicables les mesures prises au niveau national. En la matière, des arrêtés pris conjointement par ce dernier et le gouvernement calédonien ont précisé les champs de compétences respectifs à l'État et à la Nouvelle-Calédonie. La loi organique confie en effet à la Nouvelle-Calédonie les compétences en matière de protection sociale, d'hygiène publique, de santé et de contrôle sanitaire aux frontières, alors que l'État dispose des compétences en matière de garantie des libertés publiques et de desserte maritime et aérienne entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire de la République.

Québec

La province du Québec connaît deux états d'exception, consacrés par deux lois distinctes : il s'agit de l'état d'urgence national, qui trouve son fondement à l'article 98 de la loi sur la sécurité civile adoptée en 2001, et de l'état d'urgence sanitaire, fondé, lui, sur l'article 118 de la loi sur la santé publique, texte également adopté en 2001.

L'article 98 de la loi sur la sécurité civile permet de déclarer l'état d'urgence national, dans tout ou partie du territoire québécois, en cas de sinistres majeurs réels ou imminents, ou d'autres événements qui perturbent le fonctionnement de la communauté au point de compromettre la sécurité des personnes. L'article 118 de la loi sur la santé publique prévoit pour sa part que l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré dans tout ou partie du territoire québécois en cas de menace grave à la santé de la population, réelle ou imminente, nécessitant l'application immédiate de certaines mesures conférant au gouvernement québécois des pouvoirs exceptionnels pour protéger la santé de la population.

Roumanie

Le cadre juridique en vigueur régleme trois types d'états d'exception, régis soit par la Constitution, soit par une loi. Il s'agit de l'état de siège, de l'état d'urgence et de l'état d'alerte. L'état de siège et l'état d'urgence sont consacrés par l'article 93 de la Constitution. L'état d'alerte ne repose, lui, pas sur un article constitutionnel, puisqu'il est régi par l'ordonnance d'urgence du 7 mars 2005 portant sur le système national de gestion des situations d'urgence.

La loi du 12 novembre 2004 portant approbation de l'ordonnance d'urgence de 1999 portant sur le régime de l'état de siège et le régime de l'état d'urgence précise que l'état de siège s'applique aux cas de périls imminents pour la nation, tels que des insurrections armées ou des invasions étrangères. L'état d'urgence peut pour sa part être déclaré face à des dangers actuels ou imminents concernant la sécurité nationale ou le fonctionnement de la démocratie constitutionnelle, ou l'imminence de calamités ou de catastrophes nationales. S'agissant de l'état d'alerte, l'ordonnance d'urgence portant sur le système national de gestion des situations d'urgence permet l'adoption de mesures nécessaires à la prévention et à l'élimination de menaces non militaires, telles que des menaces à la vie ou à la santé des personnes, à l'environnement, ou aux valeurs matérielles et culturelles.

Rwanda

La Constitution rwandaise prévoit, à son article 137, les deux états d'exception que sont l'état de siège et l'état d'urgence.

À son article 138, la Constitution définit également les contours de ces deux notions. L'état de siège peut ainsi être déclaré, sur la totalité ou une partie du territoire national, en cas d'agression effective ou imminente du territoire national par des forces étrangères, ou en cas de menace grave ou de trouble de l'ordre constitutionnel. L'état d'urgence est quant à lui déclaré, sur la totalité ou une partie du territoire national, en cas de calamité publique ou de trouble de l'ordre constitutionnel dont la gravité ne justifie pas la déclaration de l'état de siège.

Sénégal

La Constitution sénégalaise prévoit, à son article 69, l'état d'urgence et l'état de siège. À son article 77, la Constitution prévoit en outre pour l'Assemblée nationale la possibilité d'habiliter par une loi le Président de la République à prendre par voie d'ordonnance des mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi.

La loi du 29 avril 1969 relative à l'état d'urgence, à l'état de siège et à la gestion des catastrophes naturelles ou sanitaires précise que l'état d'urgence s'applique soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas de menées subversives compromettant la sécurité intérieure, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, un caractère de calamité publique. L'état de siège peut pour sa part être déclaré en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure et extérieure de l'État. À noter qu'avec sa modification du 19 janvier 2021, la loi du 29 avril 1969 relative à l'état d'urgence et à l'état de siège consacre l'entrée en vigueur d'un troisième régime juridique, qui régit désormais la gestion des catastrophes naturelles ou sanitaires¹⁹.

Togo

La Constitution togolaise prévoit trois régimes d'exception, à savoir l'état de guerre, l'état de siège et l'état d'urgence. L'état de guerre est prévu aux articles constitutionnels 72 et 93, les articles 84 et 94 consacrant pour leur part les états de siège et d'urgence.

La section togolaise précise que l'état de guerre est déclaré en cas de déclaration de guerre de la part d'un autre État. La section ajoute – vraisemblablement à la lecture de la loi organique déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état de siège et de l'état d'urgence prévues à l'article 94 de la Constitution –, que l'état de siège peut être décrété dans des situations de conflits armés, en cas de péril imminent ou en cas de calamité publique et que l'état d'urgence est applicable dans des situations telles que les crises sanitaires.

3.2 Mécanismes permettant de faire face à des situations exceptionnelles en l'absence de régime d'exception

Belgique

La Constitution belge ne connaît pas la notion d'état d'urgence. Bien plus, à son article 187, le texte interdit même expressément toute suspension constitutionnelle, en tout ou en partie. Dans des circonstances exceptionnelles, le régime des pouvoirs spéciaux, fondé sur l'article 105 de la Constitution, permet toutefois au Parlement fédéral d'habiliter le pouvoir exécutif à intervenir dans la sphère législative. En périodes de crise, des mesures de police peuvent par ailleurs être adoptées par l'exécutif fédéral en vertu de trois législations conférant au ministre de l'Intérieur des pouvoirs étendus en matière de gestion de crise : la loi du 5 août 1992 sur la

¹⁹ Source, voir [communiqué de presse de la présidence](#) du 19 janvier 2021.

fonction de police, la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. Enfin, le régime des pouvoirs extraordinaires est, lui, fondé sur l'article 36 de la Constitution, qui dispose que le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. Ce régime permet au gouvernement, lorsque la Chambre des représentants et le Sénat sont en incapacité de se réunir, d'exercer seul le pouvoir législatif. Les normes adoptées dans ce contexte sont appelées « arrêté-loi » et ont la même valeur juridique qu'une loi.

La législation ne précise pas les contextes d'application des pouvoirs spéciaux²⁰. La section de la Fédération Wallonie-Bruxelles précise toutefois que ceux-ci, en dehors des périodes de guerre, s'inscrivent dans des périodes de crise économique ou financière, ou de crise sanitaire.

Monaco

La législation monégasque ne prévoit pas d'état d'exception et, de manière plus générale, pas de cadre traitant d'une législation en situations d'exception. En périodes de crises, la Principauté peut toutefois mobiliser deux textes législatifs pour prendre des mesures de police, à savoir : la loi du 7 juin 2004 relative à l'organisation de la sécurité civile et la loi du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale.

La loi relative à l'organisation de la sécurité civile prévoit la mise en œuvre de plusieurs catégories de plans d'urgence pour faire face aux risques majeurs tels que les accidents, les sinistres ou les catastrophes. Ce texte, qui n'a pas vocation à s'appliquer à des contextes de pandémies, s'inscrit plutôt dans une logique de continuation de l'activité et de l'organisation des secours en cas de catastrophes. La loi relative à la préservation de la sécurité nationale s'exerce, elle, en cas de menaces susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité des personnes et des biens, ainsi qu'aux intérêts fondamentaux du pays. Ce texte est pour sa part mobilisable en situation de pandémie, en servant de fondement juridique à un certain nombre de décisions ministérielles du ministre d'État.

Suisse

La Constitution suisse ne prévoit pas de régime d'exception. Dans une situation exceptionnelle qui menace la sécurité essentielle du pays, tant le gouvernement, que le parlement, peuvent toutefois prendre des mesures de nécessité en se fondant sur trois articles constitutionnels, à savoir : l'article 184, alinéa 3, l'article 185, alinéa 3 et l'article 173, alinéa 1, lettre c. Dans des contextes d'urgence sanitaire, l'article 7 de la loi fédérale sur les épidémies, en vigueur depuis le 1er janvier 2017, reprend, au niveau législatif, les compétences conférées au gouvernement en vertu de l'article 185 de la Constitution. Conformément à l'article 7 de cette loi fédérale, le gouvernement peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays, et obliger ainsi les cantons à appliquer uniformément les règles fixées au niveau fédéral. Autrement dit, le gouvernement fédéral dispose ainsi de compétences qui incomberaient, en temps normal, aux cantons.

²⁰ Dans un avis donné le 31 mai 1996, la section de législation du Conseil d'État a indiqué que, pour être compatibles avec l'article 105 de la Constitution, les pouvoirs spéciaux doivent satisfaire aux conditions suivantes : (1) les pouvoirs spéciaux doivent être justifiés par certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de circonstances exceptionnelles ou de circonstances de crise ; (2) les pouvoirs spéciaux ne peuvent être attribués que pour une période limitée, déterminée en fonction des circonstances qui les justifient ; (3) les pouvoirs spéciaux doivent être définis avec précision, en ce qui concerne tant les objectifs à atteindre que les matières où des mesures peuvent être prises et leur portée ; (4) lors de l'attribution des pouvoirs spéciaux, le législateur doit respecter les normes supranationales et internationales, mais aussi les règles constitutionnelles de répartition de compétences entre la collectivité fédérale et les collectivités fédérées. Voir : Avis n°25.167/1 du 31 mai 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25167>). Ces conditions ont été rappelées dans des avis ultérieurs, dont l'avis n°47.062/1/V du 18 août 2009 sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47062>).

Les articles constitutionnels 184, 185 et 173 précisent tous les contextes d'application des mesures exceptionnelles. L'article 184 de la Constitution s'applique ainsi lorsque la sauvegarde des intérêts du pays, dans le cadre de ses relations avec l'étranger, l'exige. L'article 185 précise que de telles mesures peuvent être prises en cas de troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure du pays. Enfin, l'article 173 dote le parlement, en cas de circonstances extraordinaires, de pouvoirs exceptionnels pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse ou pour préserver la sécurité intérieure.

Fédération de Wallonie-Bruxelles

En Belgique, les régions et les communautés peuvent, elles aussi, recourir aux pouvoirs spéciaux, sur la base de l'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Pour l'essentiel, les principes encadrant les pouvoirs spéciaux sur le plan fédéral, tels que mentionnés plus haut, s'appliquent aux États fédérés.

4. COMPÉTENCES DES PARLEMENTS DE L'ESPACE FRANCOPHONE DANS LE CADRE DES RÉGIMES D'EXCEPTION

Au vu de la tendance à la concentration du pouvoir vers les gouvernements centraux ou fédéraux que la législation applicable aux situations de crise prévoit dans de nombreux pays, la protection de l'ordre démocratique se doit – peut-être plus que jamais – d'être assurée. Les régimes d'exception prévus dans les législations nationales prévoient dès lors un encadrement juridique strict. Cet encadrement vise non seulement à limiter l'application des pouvoirs d'exception dans la durée, mais également à garantir l'existence d'un contre-pouvoir – assuré notamment par les parlements – dans le cadre de leur proclamation et de leur exercice. Dans ce contexte, les parlements sont tenus de veiller à ce que les pouvoirs d'exception mis en place répondent aux principes de nécessité et de proportionnalité, et qu'ils n'aient, pour seul but, que de contenir le développement de la situation d'urgence.

Le point suivant de ce rapport dresse l'inventaire des dispositions juridiques portant sur les prérogatives des parlements dans le cadre de la déclaration, de la prorogation et de la cessation des pouvoirs d'exception (point 4.1). Les moyens dont disposent les parlements pour s'acquitter de leur mission de contrôle des activités gouvernementales dans le cadre de l'exercice des pouvoirs d'exception sont ensuite passés en revue (point 4.2).

4.1 Contrôle parlementaire sur la déclaration, la prorogation et la cessation des pouvoirs exceptionnels

Comme déjà évoqué, les régimes d'exception sont autorisés en droit international, à la condition toutefois que ceux-ci ne soient mis en place qu'aux seules fins de prévenir ou de surmonter une crise aiguë, au point de peser lourdement sur la sécurité des populations. Pour être légitimes, ceux-ci doivent donc être nécessaires, adaptés à la situation et temporaires.

La plupart des Constitutions qui prévoient des états d'exception limitent également la durée d'application des pouvoirs exceptionnels. Afin de sanctionner, de manière démocratique, le caractère nécessaire et proportionné à la situation des états d'exception, ces mêmes dispositions constitutionnelles garantissent le plus souvent un contrôle parlementaire *a priori* sur la déclaration de ceux-ci, en faisant intervenir les parlements au moment même de cette déclaration. Dans de tels cas, les parlements sont généralement appelés à se réunir au plus vite après la déclaration, afin de confirmer celle-ci dans un délai prévu dans le cadre de leur législation nationale. Parfois, ces dispositions attribuent à l'une des deux chambres la

compétence d'approuver la déclaration et précisent des exigences de majorités qualifiées, assurant par ce biais la participation de l'opposition au débat.

Les dispositions constitutionnelles de plusieurs pays peuvent également conférer aux parlements la compétence, sur la base d'une loi d'habilitation, d'autoriser le gouvernement à légiférer par ordonnances. La durée et la portée de l'habilitation ainsi conférée au gouvernement sont alors déterminées par le Parlement.

Dans de nombreux cas, les parlements sont également tenus de veiller régulièrement à ce que le recours aux pouvoirs d'exception soit adapté à l'évolution de la situation de crise. Les Constitutions qui contiennent des régimes d'exception prévoient ainsi généralement également un contrôle du Parlement sur les prorogations des états d'exception, voire, pour certaines, une possibilité pour celui-ci de déclarer la fin d'un état d'exception, s'il l'estime justifié. Si le Parlement n'entérine pas la décision de l'exécutif de proroger l'état d'exception, la plupart des Constitutions prévoient alors la fin de l'état d'exception dans un certain délai.

Enfin, afin de s'assurer que les pouvoirs exceptionnels ne s'inscrivent pas dans la durée, les dispositions légales de nombreux pays fixent des échéances au-delà desquelles les mesures d'urgence adoptées deviennent caduques, si le Parlement n'a pas légiféré par les procédures ordinaires pour les prolonger. En reprenant la main sur le travail législatif, le Parlement exerce ainsi un contrôle *a posteriori* sur le caractère nécessaire, proportionné et temporaire des mesures exceptionnelles.

À l'examen de chacun des quatorze régimes juridiques passés en revue et à chaque fois que les réponses apportées au questionnaire l'ont rendu possible, les quatre éléments suivants font l'objet de paragraphes distincts : la durée légale d'application des pouvoirs exceptionnels ; l'implication du parlement dans la déclaration de ceux-ci ; l'implication du parlement dans la prorogation de ceux-ci ; et les modalités légales prévoyant la caducité, passé un certain délai, des mesures exceptionnelles prises par décret.

Le principe de nécessité : d'un encadrement juridique étroit vers un niveau de contrôle parlementaire variable

La plupart des législations des pays qui connaissent des états d'exception limitent ceux-ci à une durée courte, allant de 10 à 30 jours, cette limite faisant l'objet de dispositions constitutionnelles. Au Canada et au Québec, ces limitations sont prévues dans le cadre des lois dédiées aux états d'exception. Le Canada (pour l'état de guerre) et le Togo (pour ses deux états d'exception) prévoient une durée pouvant aller jusqu'à quatre mois pour le premier pays, et trois mois pour le second. Le Liban ne connaît pas de limitation de durée des états d'exception dans ses textes. C'est également partiellement le cas en Espagne, en France et au Togo, dont les états d'exception relatifs aux conflits armés (respectivement l'état de siège, les pouvoirs exceptionnels au Président et l'état de guerre) ne sont pas soumis à une durée limitée inscrite dans la loi, mais doivent être autorisés préalablement par le parlement.

Conformément aux dispositions légales prévues en France (dans la plupart des cas), au Liban, à Monaco, au Québec, en Roumanie (dans la plupart des cas) au Rwanda, au Sénégal et en Suisse, l'autorité exécutive dispose seule de la compétence de déclarer, dans un premier temps, une situation de crise propre à nécessiter le recours à des pouvoirs d'exception.

Dans les États où les parlements sont associés au mécanisme national de déclaration d'une situation de crise, le niveau d'implication du Parlement varie selon les pays et parfois, à l'intérieur de ceux-ci, selon le type d'état d'exception auquel le gouvernement entend recourir. Au Canada, toute déclaration d'un état de crise est susceptible d'être modifiée ou rejetée par le Parlement dans les sept jours suivant la décision gouvernementale prise. En Belgique, en Roumanie (dans un cas) et au Togo, le Parlement adopte une loi habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnances, laquelle détermine également la durée d'application et la portée des pouvoirs exceptionnels. Dans le cadre de deux états d'exception que connaissent l'Andorre et l'Espagne, une notification au Parlement est prévue avec, pour l'Espagne, l'obligation de rendre des comptes. En Espagne également, l'état de siège doit être déclaré par le

Congrès. En France, les pouvoirs exceptionnels au Président requièrent la consultation préalable des présidents des chambres. Au Togo, l'état de guerre ne peut être déclaré que sur autorisation du parlement. En Nouvelle-Calédonie et en dépit des prérogatives de l'État central exercées dans des contextes de crises, le Congrès a été saisi, dans le cas précis de la pandémie de Covid-19, pour rendre un avis sur l'ordonnance du 22 avril 2020 portant adaptation de l'état d'urgence sanitaire aux collectivités d'outre-mer.

Dans les circonstances où l'approbation de la déclaration par les parlements est prévue, il est parfois apporté, dans la Constitution, des précisions quant aux modalités de vote de celle-ci. Ainsi, en Espagne, il revient à la chambre basse d'approuver de telles déclarations et, dans le cadre de l'état de siège, celle-ci doit procéder à un vote à la majorité absolue.

À l'exception des régimes prévalant à Monaco, au Québec et en Suisse (mis à part le dispositif permettant au Parlement de se saisir de son propre droit d'urgence), le Parlement doit donner systématiquement son accord à la prorogation des pouvoirs exceptionnels.

Dans de nombreux cas – en Andorre, en Belgique, en Espagne, en France (les pouvoirs exceptionnels au Président et l'état de siège), en Roumanie, au Rwanda, en Suisse (s'agissant des prérogatives d'urgence propres au législatif) et au Togo -, l'implication du Parlement dans la prorogation des états d'exception est érigée au rang de norme constitutionnelle. Au Rwanda, la Constitution précise en outre que l'approbation d'une prorogation des états d'exception requiert un vote à la majorité des deux tiers de chaque chambre.

Les possibilités de correction ou de cessation des pouvoirs exceptionnels par les parlements divergent selon les pays. Sur au moins quatre territoires, la possibilité légale existe, pour les parlements, d'intervenir de manière incisive dans l'application des pouvoirs exceptionnels exercés par l'exécutif. La Belgique confère au Parlement la possibilité de mettre fin, en tout temps, à la période d'exception. Le Canada prévoit des dispositions octroyant au Parlement une possibilité de modification, de correction ou de cessation des pouvoirs exceptionnels. Au Québec, le Parlement peut, par un vote, désavouer toute déclaration ou prorogation d'un état exceptionnel. En Suisse, la possibilité pour le Parlement de se saisir de son propre droit de nécessité, lequel prime les ordonnances de nécessité du gouvernement, contrebalance, de fait, l'absence dans les textes de consultation du Parlement lors de la déclaration ou de la prorogation de la situation exceptionnelle.

Pour le moins²¹, la Belgique, le Canada, la France, le Togo, le Sénégal, la Suisse et la Fédération de Wallonie-Bruxelles disposent tous de dispositions prévoyant la caducité, passé un délai, des mesures exceptionnelles prises par les gouvernements ; afin de se prolonger, celles-ci doivent faire l'objet d'un projet de loi adopté par le Parlement. En Suisse, toute ordonnance de nécessité édictée par le gouvernement devient automatiquement caduque au bout de six mois, si celui-ci n'a pas présenté au parlement un projet de texte permettant de transposer dans la loi les mesures prises²².

Andorre

La Constitution prévoit, à son article 42, alinéa 1, que l'état d'alerte peut être déclaré par le gouvernement pour une durée de 15 jours et l'état d'urgence pour une durée de 30 jours.

Ce même article précise en outre l'implication du Parlement dans la déclaration des états d'exception. L'état d'alerte fait ainsi l'objet d'une notification au Conseil général. S'agissant de l'état d'urgence, celui-ci peut être déclaré par le gouvernement, après autorisation préalable du Conseil général.

²¹ La liste n'est pas exhaustive, dans la mesure où dans le cadre du questionnaire, aucune question n'appelait de réponse spécifique sur ce point.

²² Si le parlement suisse n'est pas consulté au moment même de la déclaration de la situation exceptionnelle, ses prérogatives sont potentiellement très larges au moment de l'application des pouvoirs d'exception. En effet, dans le cas où le parlement ne fait pas usage de sa possibilité de se saisir lui-même du droit de nécessité en vertu des dispositions constitutionnelles existantes, il reprend la main sur la gestion des affaires relativement rapidement, du fait de la caducité automatique des mesures de nécessité prises par le gouvernement au bout de six mois.

Toute prorogation de ces deux dispositions requiert nécessairement l'approbation du Conseil général.

Belgique

Par les lois de pouvoirs spéciaux, le Parlement habilite temporairement le gouvernement à régler, par des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, un certain nombre de matières qui sont normalement de son ressort. Les pouvoirs spéciaux ne peuvent y être attribués que pour une période limitée, déterminée en fonction des circonstances qui les justifient. Ils doivent par ailleurs être définis avec précision, en ce qui concerne tant les objectifs à atteindre que les matières où des mesures peuvent être prises et leur portée.

Le Parlement peut également, à tout moment, retirer l'habilitation conférée au gouvernement si ce dernier excède le cadre légal.

Au terme de la période de pouvoirs spéciaux, les matières qui ont fait l'objet d'arrêtés ne peuvent plus être réglées que par le législateur fédéral lui-même.

Canada

La loi sur les mesures d'urgence fixe les conditions d'application des états d'exception. Elle limite ainsi, à son article 7, alinéa 2, la durée de l'état de sinistre à 90 jours, à son article 18, alinéa 2, la durée de l'état d'urgence à 30 jours, à son article 29, alinéa 2, la durée de l'état de crise internationale à 60 jours, et, à son article 39, alinéa 2, la durée de l'état de guerre à 120 jours.

Le Parlement canadien dispose d'un pouvoir d'examen, de cessation, de modification et de prorogation de toute déclaration de situation de crise. L'article 58 de la loi sur les mesures d'urgence précise que dans les sept jours suivant toute déclaration de l'un de ces quatre états d'exception, une motion de ratification de la déclaration de situation de crise et une explication des motifs ayant mené à celle-ci doivent être déposées au Parlement par le ministre en charge de la gestion de la crise. Le Parlement peut alors soit ratifier, soit voter le rejet de la déclaration, ce qui conduit à son abrogation. En cas de rejet de la motion de ratification de la déclaration par l'une des chambres du Parlement, la déclaration est abrogée à compter de la date du vote de rejet et l'autre chambre n'a pas à intervenir sur la motion. L'article 59 de la même loi prévoit en outre l'abrogation d'états d'exception mis en place dans les cas où les présidents du Sénat ou de la Chambre des communes sont saisis d'une telle motion, signée par au moins dix sénateurs ou vingt députés.

L'article 60, alinéas 1 et 2, prévoit en outre que toute prorogation ou modification d'une déclaration de situation de crise doit faire l'objet, dans les sept jours suivant la prise de décision, du dépôt au Parlement d'une motion de ratification de la prorogation. Là aussi, en cas de rejet de la motion de ratification par l'une des chambres du Parlement, la prorogation, sous réserve de sa cessation d'effet ou de son abrogation antérieure, est abrogée à compter de la date du vote de rejet et l'autre chambre n'a pas à intervenir sur la motion.

La loi sur les mesures d'urgence précise, enfin, que lorsque ces quatre états d'exception cessent d'avoir effet, les décrets ou règlements d'application pris en vertu de celle-ci cessent d'avoir effet en même temps.

Espagne

L'article 116 de la Constitution espagnole limite la durée de deux des trois régimes d'exception prévus de la manière suivante : l'état d'alerte peut être déclaré pour une durée maximale de

15 jours, l'état d'exception pour une durée maximale de 30 jours. Selon ce même article, la durée de l'état de siège est en revanche déterminée par le Congrès.

L'article 116 règle également l'implication du Parlement dans la déclaration des régimes d'exception. Ainsi, l'état d'alerte est déclaré par le gouvernement, avec obligation de rendre des comptes au Congrès, réuni immédiatement à cet effet. L'état d'exception est également déclaré par le gouvernement, moyennant dans ce cas l'autorisation préalable du Congrès, lequel est renseigné sur ses effets. L'état de siège est quant à lui déclaré par le Congrès, dont il requiert la majorité absolue des membres, et lequel détermine par ailleurs, outre sa durée, sa portée territoriale et ses conditions.

Enfin, ce même article précise que pour être prolongés, ces trois régimes d'exception requièrent tous l'assentiment du Congrès. En revanche, ni la Constitution, ni la loi organique, ne fixent la durée de ces prorogations. Par conséquent, le gouvernement propose une durée pour la prorogation, laquelle doit être autorisée par le Congrès des députés. Dans les faits, le Congrès peut ainsi déterminer la durée, la portée et les conditions de la prorogation.

France

La Constitution règle les conditions de mise en œuvre de deux des quatre états exceptionnels que connaît le pays. À son article 16, lequel porte sur les pouvoirs exceptionnels au Président de la République, elle ne prévoit aucune limite maximale de validité de ces pouvoirs. L'article 36 de la Constitution limite en revanche l'état de siège à une durée de 12 jours. L'état d'urgence et l'état d'urgence sanitaire font, eux, l'objet de lois spécifiques limitant notamment la durée de leur application. La loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifiée par la loi du 20 novembre 2015, limite ainsi la durée initiale de l'état d'urgence à 12 jours. La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 limite un décret de promulgation de l'état d'urgence sanitaire à une durée de un mois.

L'implication du Parlement dans le cadre de la déclaration de ces états d'exception varie selon ceux-ci. L'article 16 de la Constitution précise que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont consultés avant le déclenchement des pouvoirs exceptionnels au Président. L'article 36 de la Constitution portant sur l'état de siège ne prévoit pas d'implication du Parlement lors de la déclaration de cet état. Il en va de même en ce qui concerne l'état d'urgence et l'état d'urgence sanitaire.

Les modalités de prorogation des états d'exception varient également. L'article 16 de la Constitution, consacrant les pouvoirs exceptionnels du Président de la République, précise qu'après 30 jours, chaque président des assemblées ou 60 députés ou sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel afin d'examiner si les conditions justifiant ces pouvoirs de crise sont toujours réunies. Après 60 jours, le Conseil constitutionnel procède de plein droit à cet examen sans avoir besoin d'être saisi. Selon l'article 36 de la Constitution, l'état de siège ne peut être prorogé au-delà de 12 jours que si le Parlement l'autorise. Il en va de même des dispositions prévues dans le cadre de la loi sur l'état d'urgence. De plus, concernant l'état d'urgence, l'article 61 de la Constitution autorise les présidents des chambres ou 60 députés ou sénateurs à saisir le Conseil constitutionnel afin de vérifier la conformité à la Constitution des lois de prorogation de l'état d'urgence avant leur entrée en vigueur. L'état d'urgence sanitaire ne peut être prorogé au-delà d'un mois qu'avec l'autorisation du Parlement, mais cette fois-ci après avis d'un comité scientifique, dont la mise en place est prévue dans le cadre de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Conformément à l'article 38 de la Constitution, les lois d'état d'urgence ou de prorogation de ceux-ci contiennent des habilitations à prendre des mesures par voie d'ordonnances, pour une durée limitée. Si les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication, un projet de loi de

ratification doit toutefois être déposé devant le parlement dans le délai fixé au moment de l'habilitation, faute de quoi les mesures prises deviennent caduques. Une fois consulté, le Parlement peut alors soit approuver les ordonnances, qui acquièrent ainsi force de loi, ou les rejeter, ce qui rétablit l'état du droit antérieur.

Liban

Les deux états d'exception que sont l'état d'urgence et la mobilisation générale sont déclarés par le gouvernement par décret, lequel précise également leur durée et leur contenu.

Il ressort de certaines sources que si l'état d'urgence est décrété pour un délai excédant une semaine, celui-ci doit, durant ce laps de temps, être entériné par le Parlement²³. L'article 2 du décret-loi no 52 de 1953 précise que l'état d'urgence est édicté par décret pris au Conseil des ministres, après réunion du Parlement pour en discuter dans les huit jours qui suivent la promulgation du décret et ce, même si le Parlement n'est pas en session. La section libanaise précise que bien qu'aucun texte de loi ne précise l'approbation obligatoire du Parlement à la déclaration de l'état d'urgence, la pratique et la jurisprudence du Conseil d'État vont dans ce sens. La mobilisation générale ne semble pour sa part pas faire l'objet d'une implication spécifique du Parlement, lequel n'a pas été associé à la décision gouvernementale de décréter, en mars 2020, l'état de mobilisation générale dans le contexte de la pandémie de Covid-19.

Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi sur la défense nationale (décret-loi no 102/83), l'état d'urgence ne peut être décrété que pour une durée déterminée mentionnée dans le décret le proclamant et ne peut être prorogé qu'après approbation du Conseil des ministres, dont le quorum de validité est fixé aux deux tiers de ses membres²⁴. L'état de mobilisation générale semble lui aussi pouvoir être prorogé par le gouvernement, réuni en Conseil des ministres²⁵.

Monaco

Étant donné qu'en situations de crise, le ministre d'État est habilité à utiliser les pouvoirs de police qu'il a en vertu de la législation ordinaire et qu'il n'y a donc pas de dérogation à la répartition des compétences, aucune limitation dans la durée et la portée des mesures n'est prévue par le Parlement.

Nouvelle-Calédonie

Les états d'exception prévus dans la Constitution française relèvent de la seule compétence de l'État. Les pouvoirs exceptionnels au Président de la République ne sont ainsi sujets à aucune limite maximale de validité. L'état de siège est pour sa part limité à une première durée de validité de 12 jours. Les dispositions quant à la durée et au mode de prorogation de l'état d'urgence et de l'état d'urgence sanitaire sont régies par la législation de l'État (voir les éléments de réponses françaises susmentionnés).

L'état d'urgence sanitaire, prévu dans la législation nationale, a toutefois fait l'objet d'une ordonnance adoptée le 22 avril 2020 adaptant celui-ci aux collectivités d'outre-mer²⁶. Ce texte est venu préciser la procédure au terme de laquelle le Haut-commissaire de la République peut rendre applicable en Nouvelle-Calédonie les mesures prises au niveau national par le

²³ Source, article du journal L'Orient le Jour : <https://www.lorientlejour.com/article/1229250/letat-durgence-decrete-au-liban-de-quoi-sagit-il-et-que-elles-sont-ses-implications-.html>

²⁴ Source, document des Nations Unies du 28 décembre 2016, *op. cit.*, paragraphe 45

²⁵ Source, article du journal L'Orient le Jour : <https://www.lorientlejour.com/article/1276337/le-conseil-superieur-de-defense-recommande-la-prolongation-de-la-mobilisation-generale-jusqua-la-fin-de-lannee.html>

²⁶ Voir le [texte de l'ordonnance](#) sur la base de donnée sur le site de Bulletin officiel Légifrance.

Premier ministre. Le Haut-commissaire peut ainsi être habilité à adapter les mesures prises par le Premier ministre en fonction des circonstances locales et à prendre toutes les mesures réglementaires ou individuelles d'application de ces dispositions, après consultation du gouvernement calédonien²⁷. S'agissant de l'implication du Parlement néo-calédonien dans ces travaux, il est intéressant de mentionner le fait que le Congrès a été saisi pour rendre un avis sur l'ordonnance du 22 avril 2020²⁸.

Québec

Les lois sur la sécurité civile et sur la santé publique ont des dispositions similaires quant à leur durée des états d'urgence national et d'urgence sanitaire. Dans les deux cas, l'état d'urgence vaut pour une période maximale de 10 jours.

Si le gouvernement ne peut se réunir en temps utile, le ministre en charge du dossier peut déclarer l'état d'urgence pour une période maximale de 48 heures, conformément à l'article 89 de la loi de la sécurité civile et à l'article 118 de la loi sur la santé publique. Une intervention du parlement n'est pas prévue à ce stade.

Ces états d'exception peuvent être prorogés sans l'assentiment de l'Assemblée nationale pour d'autres périodes maximales de 10 jours ou, avec l'assentiment de celle-ci, pour des périodes maximales de 30 jours. L'Assemblée nationale peut en outre, conformément à l'article 92 de la loi sur la sécurité civile ou à l'article 122 de la loi sur la santé publique, désavouer par un vote la déclaration d'état d'urgence sanitaire et tout renouvellement. Le désaveu prend alors effet le jour de l'adoption de la motion.

Roumanie

L'ordonnance d'urgence no 1/1999 portant sur le régime de l'état de siège et le régime de l'état d'urgence limite leur application à une durée de 30 jours au maximum. L'état d'alerte fait, lui, l'objet d'une loi d'habilitation adoptée par le parlement, qui en définit la durée.

À son article 93, la Constitution précise l'implication du Parlement dans la déclaration des états de siège et d'urgence. Ainsi, le pouvoir législatif doit les approuver dans un délai maximum de cinq jours après leur adoption. En outre, si le Parlement n'est pas en session, il est convoqué de droit dans un délai maximum de 48 heures à compter de l'institution de l'état de siège ou de l'état d'urgence et il siège pendant toute la durée de ceux-ci. Les dispositions applicables en la matière à l'état d'alerte ont fait l'objet d'un avis de la cour constitutionnelle. En effet, appelée à se prononcer, le 13 mai 2020, sur la constitutionnalité de l'ordonnance d'urgence no 21/2004 portant sur le système national de gestion des situations d'urgence, celle-ci a jugé que plusieurs dispositions de l'ordonnance n'étaient constitutionnelles que dans la mesure où les décisions prises pendant l'état d'alerte n'impliquaient pas de restriction des droits fondamentaux. Dès lors, toute mesure prise par l'exécutif limitant les droits et les libertés protégés par la Constitution se doivent de faire l'objet d'une loi approuvée par le Parlement, lequel peut ainsi en modifier la durée et le contenu. Dans le cadre spécifique de la pandémie de Covid-19, la loi élaborée a permis de prévoir, pour l'état d'alerte, les mêmes modalités que celles régissant l'état de siège et l'état d'urgence. L'état d'alerte peut ainsi être déclaré par le gouvernement, sous réserve de son approbation par le Parlement dans les cinq jours qui suivent cette déclaration.

²⁷ Cette disposition est prévue dans le cadre de la promulgation de la loi instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires, actuellement en discussion au Parlement. Pour plus d'informations sur la loi instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires, voir : <https://www.vie-publique.fr/loi/277837-loi-regime-perenne-de-gestion-des-urgences-sanitaires>

²⁸ Pour plus d'informations, se référer au site du Congrès : <https://www.congres.nc/etat-durgence-sanitaire-en-nouvelle-caledonie-la-complementarite-du-national-et-du-local/>

La loi d'habilitation approuvée par le parlement s'agissant de l'état d'alerte déclaré pour faire face à la pandémie de Covid-19 détermine également des modalités de prorogation de cet état similaires aux états de siège et d'urgence : ceux-ci s'appliquent pour une durée maximale de 30 jours. Ils peuvent être renouvelés autant de fois que nécessaire pour des durées maximales de 30 jours, à chaque fois sous réserve de l'approbation du Parlement.

Rwanda

La Constitution, à son article 137, fixe la durée maximale de validité des deux états d'exception prévus que sont l'état de siège et l'état d'urgence à une durée de 15 jours. En temps de guerre, si l'état de siège a été déclaré, une loi peut néanmoins fixer une durée supérieure à 15 jours.

Selon cette disposition constitutionnelle, la prorogation des deux régimes au-delà de 15 jours ne peut en outre être autorisée que par le Parlement, statuant à la majorité des deux tiers des membres de chaque Chambre.

Sénégal

L'article 69 de la Constitution, lequel prévoit l'état de siège et l'état d'urgence, limite la durée d'application de ceux-ci à un maximum de 12 jours.

Selon cette disposition constitutionnelle, au-delà de cette limite, il revient à l'Assemblée nationale d'autoriser la prorogation des deux régimes. À son article 77, la Constitution confie à l'Assemblée nationale la compétence d'habiliter, par une loi, le Président de la République à prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Dans les limites de temps et de compétence fixées par la loi d'habilitation, le Président de la République prend des ordonnances qui entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. L'Assemblée nationale peut ainsi les amender à l'occasion du vote de la loi de ratification.

Suisse

La loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration limite la durée de validité des ordonnances gouvernementales prises sur la base des articles 184 et 185 de la Constitution, appliqués dans des contextes de situations exceptionnelles. Conformément à l'article 7c, alinéa 2 de cette loi, les ordonnances se fondant exclusivement sur l'article 184, alinéa 3 de la Constitution, ne deviennent caduques qu'après une durée maximale de quatre ans. L'article 7d, alinéa 2 de cette même loi se veut nettement plus restrictif, vu qu'il limite la durée de validité des ordonnances de nécessité prises sur la base de l'article 185 de la Constitution à une durée de six mois. Les ordonnances de nécessité du Parlement qui se fondent sur l'article 173, alinéa 1, lettre c de la Constitution, ne connaissent pour leur part aucune limitation de validité prévue par la législation. La formulation de l'article constitutionnel implique toutefois que le Parlement renonce à ses ordonnances de nécessité aussitôt que la situation ne revêt plus un caractère extraordinaire.

La proclamation de la situation exceptionnelle en vertu de l'article 7 de la loi sur les épidémies, lequel reprend les dispositions prévues à l'article 185 de la Constitution, n'associe pas le Parlement. Le gouvernement est en effet autorisé par la Constitution et par la loi à prendre cette décision sans l'intervention du Parlement.

L'article 173 de la Constitution confère toutefois au Parlement la possibilité de modifier ou d'annuler les mesures prises par le gouvernement, en promulguant sa propre ordonnance de nécessité ou en prenant lui-même une décision urgente.

Toute ordonnance de nécessité édictée par le gouvernement devient caduque six mois après son entrée en vigueur, si ce dernier n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale, dans les délais, un projet de texte permettant de transposer les mesures de nécessité dans la loi ou si aucun projet d'ordonnance du parlement d'une validité maximale de trois ans, destiné à remplacer l'ordonnance du gouvernement, n'a été élaboré.

Togo

Les articles 72 et 93 de la Constitution, régissant l'état de guerre, ne fixent aucune limite de temps à ce régime. L'article 94 de la Constitution, lequel régit les états de siège et d'urgence, impose à ceux-ci une durée maximale d'application de trois mois.

Les articles constitutionnels se référant à l'état de guerre précisent que celui-ci ne peut être déclaré que sur autorisation de l'Assemblée nationale. L'article 86 de la Constitution confère en outre à l'Assemblée nationale la compétence d'habiliter le gouvernement à prendre des mesures par ordonnances, pendant le délai limité par la loi d'habilitation. L'article 114 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale précise que les autorisations prévues aux articles 72, 93 et 94 de la Constitution et applicables aux trois états d'exception ne peuvent résulter que d'un vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale se référant auxdits articles. Le projet de loi doit également être voté à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale. L'article 115 de ce même règlement précise ensuite que l'habilitation conférée par le parlement au gouvernement à légiférer par ordonnances, dans les conditions et formes fixées à l'article 114 du règlement, ne peut être accordée qu'à la majorité des membres de l'Assemblée nationale.

Selon l'article 94 de la Constitution, toute prorogation de l'état de siège ou de l'état d'urgence ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale.

L'article 86 de la Constitution précise en outre que les ordonnances de nécessité deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. À l'expiration du délai défini dans la loi d'habilitation, ces ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi en ce qui concerne leurs dispositions qui relèvent du domaine législatif.

Fédération Wallonie-Bruxelles

À la suite à la période de pouvoirs spéciaux, le contrôle de l'activité gouvernementale incombe au Parlement, notamment par le vote sur la confirmation ou non des arrêtés de pouvoirs spéciaux.

4.2 Contrôle parlementaire sur l'application des mesures exceptionnelles

Nous l'avons constaté, les parlements exercent parfois un contrôle *a priori* sur la déclaration des situations de crise ainsi que, bien plus souvent, sur la prorogation des pouvoirs exceptionnels accordés aux exécutifs. En étant chargés, passé un certain délai, de transférer les mesures exceptionnelles prises dans le droit commun, ils opèrent ensuite un contrôle *a posteriori* sur les mesures exceptionnelles prises par les gouvernements en périodes de crise.

Il convient maintenant d'examiner la marge de manœuvre que les ordres juridiques nationaux réservent aux parlements au moment même où les pouvoirs exceptionnels sont exercés par les exécutifs. Car, dans l'esprit du droit international et en dépit du renforcement des compétences qui leur sont potentiellement octroyées en temps de crise, les gouvernements ne disposent pas d'un chèque en blanc qui leur permettrait d'agir à leur guise, en faisant l'impasse sur les processus de reddition des comptes. Les principes démocratiques appellent

en effet peut-être d'autant plus fermement un contrôle renforcé du pouvoir législatif sur l'action gouvernementale, que celle-ci s'exerce dans le cadre de régimes de nécessité. Afin de garantir cette possibilité de contrôle, le législateur a donc souvent prévu des dispositions constitutionnelles interdisant toute dissolution du parlement en périodes de nécessité, ou précisant que celui-ci se réunit de plein droit.

Si, dans la plupart des cas, les prérogatives budgétaires des parlements restent inchangées en situations de crise, l'étendue de leurs compétences législatives peut, elle, se voir restreinte en fonction des dispositions prévues par le législateur. Dans certains pays, la déclaration d'une situation exceptionnelle ne peut en aucun cas remettre en question la répartition des compétences, telle que définie dans la Constitution. Les parlements conservent dès lors la pleine attribution de leurs compétences législatives. Dans d'autres pays, des dispositions institutionnelles permettent au contraire, dans des contextes de crise, un transfert de certaines compétences législatives vers les autorités exécutives, ce phénomène pouvant d'ailleurs être constaté tant en droit qu'en pratique.

Dans les pays où les situations d'urgence appellent un transfert de compétences vers les exécutifs en restreignant les compétences législatives des parlements, le législateur a parfois prévu la possibilité pour ces derniers de se saisir de mécanismes légaux de modification ou de correction des décisions gouvernementales prises dans le cadre des pouvoirs d'exception. La participation des parlements aux processus décisionnels peut également être assurée au travers de mécanismes institutionnels spéciaux prévus par le législateur, permettant aux législatifs d'opérer un suivi rapproché de la gestion gouvernementale des crises. En outre, par le biais des instruments parlementaires dont ils disposent pour questionner leur gouvernement, les parlements assurent, de fait, en tout temps, un contrôle sur les mesures d'urgence édictées.

Si les restrictions des compétences législatives des parlements sont, dans la plupart des cas, accompagnées de mécanismes permettant au minimum aux parlements d'être informés de l'activité gouvernementale, de telles restrictions n'entravent en revanche en aucun cas les pleines possibilités, pour les parlements, de mener des enquêtes et des investigations portant sur la gestion gouvernementale de la crise. La mise en place de missions de contrôle peut certes être considérée comme relevant de compétences se déployant ultérieurement à la gestion gouvernementale des crises, les résultats de ces missions n'ayant que peu de chances d'aboutir lorsque la crise bat son plein. Il n'en reste pas moins que les actions d'évaluation et de contrôle parlementaire en matière de gestion gouvernementale des crises commencent à déployer leur effet dès l'annonce de leur mise en place.

À l'examen de chacun des quatorze régimes juridiques passés en revue et à chaque fois que les réponses apportées au questionnaire l'ont rendu possible, les quatre éléments suivants font l'objet de paragraphes distincts : les dispositions constitutionnelles garantissant en tout temps aux parlements en place la possibilité de se réunir ; l'étendue de la restriction des compétences des parlements dans le cadre de l'application des pouvoirs exceptionnels et la possibilité, pour les parlements, de corriger les mesures prises par décret ; les dispositifs institutionnels spéciaux permettant aux parlements de suivre la gestion gouvernementale des crises ; et les mécanismes prévus en matière d'évaluation de la gestion gouvernementale des crises.

Des législations soucieuses des prérogatives des parlements en matière de contrôle du respect du principe de proportionnalité

Les Constitutions espagnole et rwandaise interdisent expressément toute modification dans la répartition des compétences entre les pouvoirs en périodes de situations exceptionnelles. Les sections

catalane, calédonienne, libanaise, monégasque, québécoise et de la Fédération Wallonie-Bruxelles précisent pour leur part que les situations exceptionnelles n'ont pas d'impact sur les compétences de leur Parlement.

L'Espagne, la Roumanie, le Rwanda, le Sénégal, la Suisse, le Togo et, s'agissant des pouvoirs exceptionnels au Président, la France, prévoient tous, dans leur Constitution, une interdiction de dissolution du Parlement ou le fait que celui-ci se réunit de plein droit – voire les deux. En Roumanie, le mandat du Parlement est prolongé d'office après la déclaration d'une situation de crise. Au Rwanda, pendant la durée de l'état d'exception et jusqu'à 30 jours après sa levée, aucune opération électorale ne peut avoir lieu.

En Belgique, au Canada et en Suisse, les parlements disposent, en période de situations exceptionnelles, d'une possibilité de modifier ou de corriger les mesures gouvernementales prises. Au Canada, tout décret pris doit être déposé au Parlement, lequel peut le modifier, voire l'abroger. Cette possibilité s'exerce, en Suisse, par le biais des dispositions constitutionnelles permettant au Parlement d'exercer son propre droit d'urgence, par la souveraineté budgétaire que lui confère la Constitution, et par la possibilité de transmettre des motions au gouvernement. En Belgique, le Parlement peut en tout temps modifier sa loi d'habilitation.

La Belgique et le Canada prévoient la mise en place, lors de toute déclaration de situation de crise, d'un comité mixte formé de représentants des deux chambres, chargé du suivi de la crise. Cette possibilité existe aussi à Monaco.

En France, dans le cadre de l'état d'urgence, le Parlement est informé sans délai de toutes les décisions prises, ce qui prévaut aussi, mais dans une moindre mesure, s'agissant de l'état d'urgence sanitaire. Le Rwanda est également doté d'un mécanisme d'information automatique au Parlement.

La Belgique, le Canada, la France, le Rwanda et la Suisse disposent de la possibilité de mettre en place des missions d'information ou d'enquêtes parlementaires²⁹.

Andorre

La section andorrane ne précise pas quelles sont les compétences législatives et financières du Parlement lorsque des états d'exception sont déclarés.

Les mécanismes de contrôle sont pour leur part prévus au titre IV du Règlement du Consell General du 7 février 2019. Il s'agit notamment des questions, des débats sur l'orientation politique du Gouvernement ou des séances d'informations.

Belgique

Durant les pouvoirs spéciaux, le Parlement conserve la plénitude de ses attributions. Il peut par ailleurs se réapproprier, par le dépôt de propositions de loi, des compétences confiées au gouvernement au titre des pouvoirs spéciaux. Par ailleurs, les pouvoirs spéciaux ne peuvent pas être accordés dans des matières que la Constitution réserve à la loi, telles que les libertés fondamentales, l'organisation territoriale de l'État ou les finances publiques, où il conserve ses prérogatives. Le Parlement conserve, évidemment, aussi ses compétences législatives dans des matières non visées par les pouvoirs spéciaux.

Le Parlement peut recourir aux instruments habituels de contrôle du gouvernement, en particulier au procédé de l'interpellation. Il peut aussi initier l'adoption de résolutions destinées à adresser des recommandations au gouvernement et à ses membres. Enfin, il peut constituer une commission spéciale chargée du suivi de la crise, opération conduite, dans les entités fédérées, par les commissions thématiques.

Enfin, le Parlement dispose de la possibilité de mettre en place une commission d'enquête visant à évaluer l'action gouvernementale durant la gestion de la crise.

²⁹ Liste non exhaustive.

Canada

Outre ses articles consacrés à l'examen des déclarations de situations d'urgence, les articles 61 à 63 de la loi sur les mesures d'urgence établissent les modalités d'intervention possible du Parlement lors de l'application des états d'exception. L'article 61 prévoit ainsi que le gouverneur en conseil doit déposer au Parlement tout décret ou règlement pris en lien avec la situation de crise dans les deux jours suivant leur adoption, lesquels peuvent, moyennant une motion signée par au moins dix sénateurs ou vingt députés et avec l'assentiment de l'autre chambre, être abrogés ou modifiés par l'une des chambres.

L'article 62 prévoit pour sa part, lors de toute déclaration d'une situation de crise, la mise en place d'un comité mixte formé de députés et de sénateurs qui prêtent serment de secret, afin d'examiner les décisions prises en lien avec la déclaration. Ce comité doit faire rapport au Parlement tous les 60 jours, ainsi que dans les cas suivants : dans les trois jours de séance qui suivent le dépôt d'une motion demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise en conformité avec le paragraphe 59 ; dans les sept jours de séance qui suivent une proclamation de prorogation d'une situation de crise ; dans les sept jours de séance qui suivent la cessation d'effet d'une déclaration ou son abrogation par le gouverneur en conseil.

Enfin, l'article 63 précise que dans les 60 jours suivant la cessation ou l'abrogation d'une déclaration de situation de crise, le gouverneur en conseil se doit de conduire automatiquement une enquête sur les circonstances et les mesures d'urgence. Le rapport d'enquête doit être déposé au Parlement dans les 360 jours.

Espagne

L'article 116, alinéa 5 de la Constitution interdit toute dissolution du Congrès en périodes d'exercice des régimes d'exception. Il prévoit en outre que les Chambres sont automatiquement convoquées au cas où elles ne seraient pas en session. Leur fonctionnement ainsi que celui des autres pouvoirs constitutionnels de l'État ne peuvent en aucun cas être interrompus tant que les états d'exception sont en vigueur. Dans le cas où le Congrès a été dissous ou que son mandat a expiré et que la situation exige que soit déclaré l'un des états d'exception, les compétences du Congrès sont assumées par sa délégation permanente.

Selon la Constitution, la déclaration d'un état d'exception ne permet pas d'abroger la répartition des pouvoirs.

France

Pendant la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels du Président de la République, l'article 16 de la Constitution précise que le Parlement se réunit de plein droit et que le Président de la République ne peut pas dissoudre l'Assemblée nationale.

Lorsque les états d'exception sont mis en œuvre, l'information délivrée au Parlement quant à l'étendue des mesures prises par le gouvernement varie selon les cas. Dans le cadre des pouvoirs exceptionnels conférés au Président, les mesures présidentielles ne sont soumises qu'à l'avis du Conseil constitutionnel, lequel avis reste secret. L'article 36 sur l'état de siège ne prévoit aucune mesure d'information au Parlement. La loi sur l'état d'urgence dote, elle, le Parlement d'un instrument de veille et de contrôle continu pendant toute la durée d'application de l'état d'urgence. L'Assemblée nationale et le Sénat sont ainsi informés sans délai des mesures prises par le gouvernement. Ils peuvent également requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. La loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 prévoit une disposition similaire lorsque l'état d'urgence sanitaire est prononcé. Le contrôle de ce dernier se distingue toutefois du contrôle

de l'état d'urgence par l'absence d'une disposition obligeant les autorités administratives à transmettre une copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la loi d'urgence.

Enfin, le Parlement dispose d'un contrôle *a posteriori*, lui permettant de réaliser un bilan de l'application des lois et d'évaluer l'action du gouvernement. Ce contrôle ne peut toutefois intervenir qu'une fois la mise en œuvre de l'action gouvernementale terminée.

Les compétences financières du Parlement ne sont, elles, pas modifiées par l'instauration d'un état d'urgence.

Liban

Le Parlement libanais maintient toutes ses compétences législatives, financières et de contrôle durant les périodes d'exercice des pouvoirs d'exception mis en place.

Monaco

En l'absence de régime d'exception dans le droit monégasque, les prérogatives du Parlement en situations de crise sont celles qui lui reviennent traditionnellement par la Constitution. En périodes de crises, le Parlement conserve ainsi l'ensemble de ses prérogatives. La section monégasque précise toutefois que de manière générale, le Conseil National ne dispose pas, constitutionnellement, de la pleine initiative des lois. Il peut néanmoins faire des propositions de loi, qui doivent être reprises sous la forme d'un projet de loi, lequel nécessitera ensuite d'être soumis à sa délibération et au vote.

Sans qu'il ne soit possible de confirmer qu'il s'agisse là d'une disposition inscrite dans la loi, le Prince souverain peut mettre en place un comité mixte de suivi de la crise, permettant au Parlement d'échanger avec le gouvernement pendant toute la période de la crise.

Nouvelle-Calédonie

Pendant l'état d'urgence sanitaire du moins, le Congrès semble conserver l'ensemble de ses prérogatives législatives, financières et de contrôle.

Québec

L'Assemblée nationale du Québec conserve ses compétences législatives, de contrôle et budgétaires en situations de crise.

Roumanie

À son article 93, la Constitution précise que si le Parlement n'est pas en session, il est convoqué de droit dans un délai maximum de 48 heures à compter de l'institution de l'état de siège ou de l'état d'urgence, et est libre de se réunir pendant toute la durée de ceux-ci. La Constitution prévoit également que la durée du mandat du Parlement est prolongée d'office pendant les situations exceptionnelles jusqu'à leur cessation³⁰ et que le Parlement ne peut pas être dissout pendant les états d'exception³¹.

De plus, en situations de crise, le Parlement exerce pleinement l'ensemble de ses compétences législatives, financières et de contrôle.

³⁰ Article 63 Cst., portant sur la durée du mandat : (1) La Chambre des députés et le Sénat sont élus pour un mandat de quatre ans, qui est prolongé de droit en état de mobilisation, de guerre, de siège ou d'urgence, jusqu'à la cessation de ces états. [...]

³¹ Article 89 portant sur la dissolution du Parlement : (1) Après consultation des présidents des deux chambres et des leaders des groupes parlementaires, le Président de la Roumanie peut dissoudre le Parlement, si celui-ci n'a pas accordé la confiance pour la formation du gouvernement dans un délai de 60 jours à compter du premier vote et uniquement s'il y a eu au moins deux votes de refus de la confiance. [...] (3) Le Parlement ne peut être dissout pendant les six derniers mois du mandat du Président de la Roumanie ni pendant l'état de mobilisation, de guerre, de siège ou d'urgence.

Rwanda

L'article 139 de la Constitution stipule que pendant la durée des états d'exception, la Chambre des députés ne peut être dissoute et que les chambres du Parlement sont automatiquement convoquées si elles ne siègent pas en session ordinaire. De plus, si, à la date de la déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence, la Chambre des députés a été dissoute ou si la législature a pris fin, les compétences du Parlement concernant l'état de siège ou d'urgence sont exercées par le Sénat.

L'article 137 de la Constitution, lequel fixe notamment le champ d'application, la durée et les modalités de prorogation par le Parlement des états d'exception, interdit toute modification dans la répartition des compétences constitutionnelles des pouvoirs. Il précise également que pendant l'état de siège ou d'urgence et jusqu'au trentième jour après sa levée, aucune opération électorale ne peut avoir lieu. Le Parlement conserve ainsi, en situations de crise, ses pleines compétences législatives, financières et de contrôle. La section rwandaise précise que selon l'article 88 de la Constitution, chaque député a le droit d'initiative et d'amendement des lois.

Les mécanismes d'information et de contrôle du gouvernement, tels qu'établis par la Constitution à son article 128, sont également précisés dans le retour de questionnaire : il s'agit de la question orale, de la question écrite, de l'audition en commission et de l'interpellation. À son article 133, la Constitution stipule en outre qu'une fois par session parlementaire, le Premier ministre vient informer le Parlement, les deux chambres réunies, de l'action du gouvernement. Le gouvernement est tenu de fournir au Parlement toutes les explications qui lui sont demandées sur ses activités et sur leur gestion.

L'article 128 de la Constitution prévoit également la possibilité de mettre en place des missions d'enquêtes parlementaires. Enfin, les compétences financières du Parlement, précisées à l'article 166 de la Constitution, intègrent notamment l'obligation, pour l'Office de l'auditeur général des finances de l'État, de soumettre chaque année aux deux Chambres, avant l'ouverture de la session consacrée à l'examen du budget de l'année suivante, le rapport sur le bilan des finances de l'État qui comprend l'exécution du budget de l'État de l'exercice écoulé.

Sénégal

À son article 69, la Constitution prévoit que lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence est décrété par le Président de la République, l'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit, si elle n'est pas en session.

Suisse

En sa qualité d'autorité suprême de la Confédération sanctionnée à l'article 148, alinéa 1 de la Constitution, le Parlement peut se réunir en tout temps.

L'article 185 de la Constitution et l'article 7 de la loi sur les épidémies confèrent au gouvernement fédéral la compétence d'édicter des ordonnances sans base légale spécifique et, de fait, à se substituer au législateur. Le gouvernement ne doit donc pas soumettre à l'Assemblée fédérale une ordonnance de nécessité qu'il a édictée et dont il a déjà limité la durée de validité à six mois³². Si les circonstances l'exigent, le Parlement peut toutefois, en se fondant sur la Constitution, édicter ses propres ordonnances de nécessité ou arrêtés fédéraux simples. Dans de telles situations, les ordonnances du Parlement ont la priorité sur celles du gouvernement. Dans la pratique, c'est toutefois principalement le Conseil fédéral qui édicte

³² Toute ordonnance de nécessité prise par le gouvernement devient caduque passé un délai de six mois, si les mesures d'urgence prises par le gouvernement n'ont pas été transférées dans le droit commun par le Parlement.

des ordonnances de nécessité et prend des décisions urgentes : disposant d'une longueur d'avance en matière d'information et pouvant se réunir à tout moment, il est en effet généralement le premier à être en mesure d'agir. En outre, le Parlement conserve, en situation extraordinaire, l'ensemble des larges prérogatives financières que la Constitution lui réserve en temps normal et qui lui octroient, de fait, un moyen important de contrôle parlementaire. Conformément à l'article 167 de la Constitution, il dispose en effet de la souveraineté budgétaire, ce qui signifie que toutes les dépenses du gouvernement nécessitent son approbation préalable, ou, du moins, celle de sa Délégation des finances. En effet, dans les cas où il est impossible d'attendre l'approbation du Parlement en raison de risques financiers trop importants ou lorsqu'un financement ne peut être ajourné, le Conseil fédéral peut, avec l'assentiment de la Délégation des finances, effectuer une dépense urgente ou contracter un engagement urgent. Le crédit est ensuite soumis au Parlement, réuni en session plénière, pour approbation ultérieure. Cette approbation peut être octroyée soit dans le cadre de la prochaine session ordinaire, soit lors d'une session extraordinaire, si le montant de la charge est supérieur à 500 millions de francs et que, en vue de son approbation ultérieure, la convocation du Parlement en session extraordinaire est demandée dans un délai d'une semaine après l'assentiment de la Délégation des finances. Cette session a lieu pendant la troisième semaine qui suit le dépôt de la demande de convocation. Le Parlement peut alors annuler les crédits jusqu'à concurrence du montant qui n'a pas encore été dépensé. Les commissions thématiques sont invitées à participer à la procédure de co-rapport, en adressant leurs propositions à la Commission des finances de leur conseil. Si le co-rapport comporte des propositions concrètes, la commission des finances doit alors voter sur celles-ci.

Sans avoir à se saisir de son propre droit d'urgence, le Parlement dispose également d'autres instruments lui permettant d'influencer les mesures de nécessité prises par le gouvernement lors de situations extraordinaires. Conformément à l'article 120 de la loi sur le Parlement, les commissions peuvent ainsi soumettre à leurs conseils une motion, qui, pour être transmise au gouvernement, doit être adoptée par les deux Chambres. La procédure peut, dans l'urgence, être accélérée si les commissions des deux conseils déposent une intervention de teneur identique et que le gouvernement formule un avis préalable. Enfin, les chambres disposent de la possibilité d'adopter une déclaration, laquelle n'a toutefois pas de force contraignante.

Enfin, le Parlement conserve ses pleines prérogatives en matière de contrôle de l'activité gouvernementale.

Togo

L'article 94 de la Constitution, qui régit l'état de siège et l'état d'urgence, prévoit que lorsque ces régimes sont déclarés, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit, si elle n'est pas en session. En outre, celle-ci ne peut pas être dissoute pendant la durée des états d'exception.

Les états d'exception ne semblent pas affecter les compétences financières du Parlement. Celles-ci sont précisées à l'article 90 de la Constitution et à l'article 82.7 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, qui stipulent que les propositions de lois dont l'adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, sont déclarées irrecevables par le président de l'Assemblée nationale, si elles ne sont pas accompagnées d'une proposition d'augmentation des recettes ou d'économies équivalentes.

Enfin, l'article 81 de la Constitution confère au Parlement le pouvoir régalien de contrôle de l'activité du gouvernement.

Fédération Wallonie-Bruxelles

Les compétences du Parlement restent identiques à celles dont il dispose en temps normal, à l'exception du domaine d'habilitation conféré au gouvernement dans le cadre du régime des pouvoirs spéciaux.

5. LES PARLEMENTS DE L'ESPACE FRANCOPHONE FACE À LA PANDÉMIE DE COVID-19

Après avoir examiné l'ensemble du dispositif légal applicable aux situations de nécessité dans les pays de l'espace francophone, il convient d'examiner de plus près la manière dont les parlements ont fait usage de leurs prérogatives dans le cadre des régimes juridiques mis en place par les États pour faire face à la pandémie de Covid-19.

Sur l'ensemble des pays examinés ici, la majorité a connu la mise en place d'un ou de plusieurs états d'exception pour endiguer les effets de la pandémie ou, du moins, a été appelée à prendre des mesures exceptionnelles aussi bien dans leur nature que dans leur portée. Les mesures de santé publique prises pour ralentir la propagation de la pandémie ont impliqué des restrictions substantielles et prolongées aux droits de l'homme, cette situation appelant, du moins en théorie, la nécessité d'un contrôle d'autant plus soutenu des parlements sur l'action gouvernementale.

Pour les pouvoirs législatifs, eu égard à d'autres crises traversées par le passé, la crise générée par la pandémie de Covid-19 a comporté des défis bien spécifiques. Ces défis ont porté tant sur les contraintes logistiques et procédurales imposées par le contexte sanitaire, que sur le caractère inédit de la crise, les causes de la maladie et les moyens de surmonter celle-ci étant, dans un premier temps, parfaitement inconnus. Ces défis ont constitué autant d'obstacles à l'intervention des parlements lors de l'émergence de la crise, ceux-ci n'étant pas préparés à affronter pareille situation.

Dans le contexte épidémiologique d'alors, les parlements se sont en effet vus placés devant une injonction contradictoire. En effet, face à un risque sanitaire ne souffrant aucune distinction entre les populations, ils ont vu leurs capacités de fonctionnement s'amoinrir du fait de la nécessité de protéger leurs membres et leur personnel. En même temps, dans le cadre de régimes de restrictions des droits fondamentaux et du bousculement de l'ordre constitutionnel établi, ils se devaient d'opérer avec force leur rôle de contrôle et de rééquilibrage de l'action gouvernementale.

La difficulté de ce contrôle a, de plus, été redoublée dans le contexte d'incertitude scientifique ayant marqué la première vague de la pandémie, lequel s'est d'ailleurs traduit par la grande variété de réponses nationales, voire régionales, apportées à la crise. Au vu de la complexité et de l'urgence de la situation, un contrôle parlementaire étroit appelait ainsi, à peu de choses près, un suivi des multiples enjeux de la crise au quotidien et sur le long terme.

Les points suivants de ce rapport portent sur la manière dont les Parlements ont surmonté ces obstacles, dans des contextes qui leur étaient propres. Tout d'abord, les ordres juridiques nationaux dans le cadre desquels les parlements ont eu à évoluer entre les mois de mars et de décembre 2020 sont précisés (point 5.1). Ensuite, les capacités matérielles de fonctionnement des parlements en cette même période, restreintes du fait de la nécessité pour les institutions politiques de se conformer aux règles de distanciation sociale, sont examinées (point 5.2)³³. La manière dont les parlements ont, avec des capacités logistiques amoindries,

³³ Dans l'optique de ne pas créer de doublons eu égard au rapport développé conjointement par la section canadienne portant sur l'organisation matérielle des parlements face à la pandémie de Covid-19, les instruments sanitaires et technologiques auxquels les parlements ont eu recours pour poursuivre leurs activités ne sont que très brièvement passés en revue dans le cadre de ce rapport. L'attention est en revanche portée sur l'examen des impacts que la pandémie a eu sur d'éventuelles suspensions de

été associés aux déclarations et prorogations des états d'exception mis en place pour faire face à la pandémie est passée en revue au point suivant (point 5.3). Enfin, les mécanismes de contrôle ou de rééquilibrage de l'action gouvernementale auxquels les parlements ont eu recours dans ce contexte difficile font l'objet du dernier point de ce chapitre (point 5.4).

5.1 Régimes d'exception mis en place dans les pays de l'espace francophone pour faire face à la pandémie de Covid-19

Les principes de nécessité, de proportionnalité et de temporalité constituent les conditions indispensables à la légalité des pouvoirs exceptionnels. Ces principes impliquent un examen et un ajustement réguliers des mesures d'urgence décidées, les gouvernements se devant dès que possible, au-delà de l'urgence, de recourir aux mesures de droit commun.

Entre la mi-mars et la fin mars 2020, à trois exceptions près, la plupart des pays examinés ont eu recours à des pouvoirs exceptionnels pour faire face à la pandémie de Covid-19. Au printemps 2020, à la suite des appels lancés par l'OMS, la menace épidémiologique présentée par le virus semble ainsi avoir été communément considérée comme suffisamment aiguë pour justifier la nécessité de la mise en place d'états d'exception ou, du moins, de mesures exceptionnelles.

Parmi cette majorité de pays ayant recouru aux états d'exception, la plupart ont d'emblée circonscrit ces derniers dans le temps. Si cela s'est avéré nécessaire, au-delà de cette première limite inscrite dans la durée, les gouvernements ont ensuite obtenu la prorogation temporaire de ces états selon les procédures nationales établies. Dans certains pays, ce sont les dispositions juridiques prévoyant la caducité des mesures de nécessité au-delà d'une certaine limite de temps qui ont engendré la cessation, de fait, des pouvoirs exceptionnels.

Le principe de proportionnalité semble lui aussi avoir été respecté, étant donné que dans la plupart des pays qui ont déclaré un état de situation exceptionnelle, les gouvernements ont pris l'initiative de moduler leur orientation au fur et à mesure de l'évolution de la situation. En effet, dans une majorité de pays, les gouvernements ont soit renoncé à demander la prorogation de leurs pouvoirs à la suite d'une première période d'exception, soit procédé à une levée des états d'exception après des prorogations si la situation le permettait, soit procédé à des adaptations de leur dispositif d'urgence en fonction de la situation.

Dans de rares cas, les parlements ont toutefois eux-mêmes dû contraindre les gouvernements à revoir l'ordre juridique proclamé, témoignage, s'il en est, de l'importance pour les pouvoirs législatifs d'être en mesure de délibérer en tout temps, y compris en situations de crise.

À l'examen de chacun des régimes juridiques passés en revue et à chaque fois que les réponses apportées au questionnaire l'ont rendu possible, les éléments suivants sont précisés : le type d'état d'exception proclamé, sa date de proclamation, sa durée de validité, le nombre de fois où celui-ci a été prorogé et les modulations opérées dans le recours aux pouvoirs d'exception.

Un recours large mais proportionné des gouvernements aux pouvoirs exceptionnels dans le contexte de la pandémie de Covid-19

L'Andorre, le Canada et le Rwanda n'ont pas eu recours à la mise en place d'un état d'exception, malgré l'existence, dans leurs textes, de régimes d'exception.

l'activité délibérative des parlements et sur l'étendue des répercussions que la crise a eu sur la planification des débats parlementaires.

La Belgique, Monaco, la Nouvelle-Calédonie et la Suisse ont eu recours à une mise en place de pouvoirs d'exception de manière ponctuelle, principalement dans le cadre de la première vague de la pandémie de Covid-19. Ces mesures n'ont fait l'objet d'aucune prorogation, même si, en Suisse, la situation n'est pas revenue tout à fait à la normale.

Dans tous les pays ayant eu recours à des régimes d'exception, des limitations claires dans la durée ont été fixées à ces derniers, respectant ainsi le principe de temporalité.

En outre, le principe de proportionnalité semble également avoir été respecté, dans la mesure où les pays ont opté pour des régimes d'exception conformes au champ d'application prévu dans leurs dispositions légales et les moins restrictifs possible.

Par ailleurs, dans la plupart des territoires, notamment en Belgique, en Espagne, en France, en Roumanie, au Sénégal, en Suisse et en Fédération de Wallonie-Bruxelles, le recours au régime d'urgence a régulièrement été adapté à l'évolution de la situation. La Belgique a ainsi renoncé à la prolongation de l'application des pouvoirs spéciaux à l'issue d'une première échéance fixée à une durée de trois mois. L'Espagne a levé l'état d'alerte sur l'ensemble du territoire entre le 21 juin et le 8 octobre 2020. La France a instauré, entre le 11 juillet et le 16 octobre 2020, un régime transitoire prévoyant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Sous la pression du Parlement, la Roumanie a remplacé, le 15 mai 2020, l'état d'urgence en vigueur par un état d'alerte. Le Sénégal a levé l'état d'alerte le 30 juin 2020 et la Fédération Wallonie-Bruxelles a renoncé à l'application des pouvoirs spéciaux entre le 17 juin et le 14 novembre 2020.

Le Liban, le Québec et le Togo ont, pour leur part, prorogé régulièrement les états d'exception mis en place, conduisant de fait à un maintien sur la durée des pouvoirs exceptionnels.

Andorre

Malgré l'état d'alerte prévu dans sa législation nationale, le gouvernement a choisi de ne pas recourir à cette disposition.

Belgique

En l'absence de régime d'exception prévu dans la Constitution, le Parlement fédéral belge a adopté, le 27 mars 2020, deux lois de pouvoirs spéciaux habilitant le gouvernement – minoritaire – à prendre des mesures de lutte contre la propagation du Covid-19 pour une durée de trois mois, soit jusqu'au 30 juin 2020. Il a par ailleurs été exigé que les arrêtés adoptés dans le cadre de ce régime de pouvoirs spéciaux soient confirmés par la loi dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur, étant précisé que, s'ils n'étaient pas confirmés dans ce délai, ils seraient réputés n'avoir jamais produit leurs effets. Passé le délai du 30 juin, l'adoption d'une nouvelle loi de pouvoirs spéciaux était possible, mais le gouvernement fédéral n'y a plus eu recours.

Canada

Malgré l'existence de l'état de sinistre prévu dans sa législation nationale, le gouvernement fédéral a décidé de ne pas recourir à cette disposition. Un bon nombre de provinces ont pour leur part activé, depuis le début de la pandémie, leurs propres régimes d'exception.

Espagne

Le gouvernement espagnol a saisi l'état d'alerte à trois reprises, soit : du 14 mars à la fin mars, suite de quoi l'état d'alerte a été prorogé six fois pour des durées successives de 15 jours, soit jusqu'au 21 juin 2020. L'état d'alerte a ensuite été appliqué à la région de Madrid pour une durée de 18 jours, soit du 9 au 25 octobre 2020, avant d'être déployé sur tout le territoire, du 25 octobre au 9 novembre 2020, pour une durée de deux semaines. La mesure a été prolongée à compter de cette date jusqu'au 9 mai 2021, soit pour une durée de six mois.

France

Le gouvernement français a déclaré l'état d'urgence sanitaire à deux reprises. Celui-ci a été mis en place une première fois du 23 mars au 24 mai 2020, période après laquelle il a été prolongé de deux mois par le Parlement jusqu'au 10 juillet 2020. La loi du 9 juillet, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, a instauré, à partir du 11 juillet 2020, un régime transitoire permettant au gouvernement de prendre des mesures exceptionnelles. Un état d'urgence sanitaire a ensuite été déclaré pour une seconde fois du 17 octobre au 16 novembre 2020, délai à l'issue duquel la mesure a été prolongée par le Parlement jusqu'au 16 février 2021.

Liban

Un état de mobilisation générale a été déclaré au Liban par le gouvernement en date du 15 mars 2020 pour faire face à la pandémie de Covid-19 et ce, jusqu'au 30 mars 2020. Cette mesure a ensuite été prorogée à plusieurs reprises jusqu'au 31 décembre 2020. Un état d'urgence a par ailleurs été déclaré le 7 août pour la ville de Beyrouth et pour une durée de 15 jours à la suite de l'explosion du port de la capitale, le 4 août 2020.

Monaco

La Principauté ne connaît pas de régime d'exception. Le gouvernement monégasque a toutefois pris diverses mesures dérogatoires entre le 18 mars et le 18 juin 2020.

Nouvelle-Calédonie

L'état d'urgence sanitaire a été prononcé en Nouvelle-Calédonie le 24 mars 2020. Dès l'aggravation de la crise sanitaire mondiale et dès la détection des premiers cas « importés », le gouvernement calédonien, en accord avec l'État français, a pris des mesures relatives à la fermeture des frontières et au confinement renforcé de la population. La fermeture des frontières a été prolongée jusqu'au 31 juillet 2021, sauf amélioration de la situation sanitaire mondiale. Une quatorzaine est applicable pour toute personne entrant dans le territoire. En revanche, après une phase de confinement adapté qui a suivi celle du confinement renforcé, toute restriction concernant la population a été levée à compter du 14 juin 2020. L'État a ainsi, par le biais du Haut-commissaire, la compétence pour arrêter ou rétablir les liaisons aériennes avec la France. La Nouvelle-Calédonie a pour sa part la compétence de prendre les mesures sanitaires qui s'imposent aux frontières.

Québec

Le gouvernement québécois a déclaré l'état d'urgence sanitaire le 13 mars 2020, prorogeant régulièrement la mesure de 10 jours, procédé qui lui a permis de ne pas consulter le Parlement. Le 27 mars 2020, un état d'urgence local a par ailleurs été déclaré par la ville de Montréal, conformément aux dispositions prévues dans la loi sur la sécurité civile.

Roumanie

Le gouvernement roumain a pour une première fois déclaré l'état d'urgence le 16 mars 2020, pour une période de 30 jours. Cette mesure a été prolongée par le Parlement de 30 jours supplémentaires. Le 15 mai, à l'échéance du délai supplémentaire et sous la pression du Parlement, l'état d'urgence a été remplacé par l'état d'alerte et ce, pour une durée de 30 jours. À compter du 15 juin, l'état d'alerte a été régulièrement prorogé par le Parlement pour une durée de 30 jours.

Il convient de préciser que dans un contexte de fortes incertitudes liées à la constitutionnalité du régime de l'état d'alerte, un projet de loi portant sur les mesures visant à lutter contre la

pandémie de Covid-19 a permis de définir les modalités précises de déploiement de l'état d'alerte, appliquées spécifiquement à cette crise.

Rwanda

Malgré l'existence de l'état d'urgence dans sa législation nationale, le Rwanda a décidé de ne pas recourir à cette disposition.

Sénégal

Le gouvernement sénégalais a décrété l'état d'urgence le 23 mars. Le 1^{er} avril 2020, recourant aux deux dispositions constitutionnelles, l'Assemblée nationale a adopté une loi d'habilitation autorisant le Président de la République à prendre des ordonnances pour faire face à la pandémie, assortie d'une prolongation de l'état d'urgence de trois mois. L'état d'urgence a ensuite été levé le 30 juin 2020.

Suisse

En Suisse, le gouvernement s'est prononcé en conférence de presse le 16 mars 2020, mentionnant que la situation sanitaire se devait d'être considérée comme « extraordinaire », au sens de la loi sur les épidémies. La situation extraordinaire a prévalu jusqu'au 19 juin 2020. Il convient toutefois de préciser que depuis lors, le pays n'est pas encore revenu à la normale, vu qu'il reste en situation particulière au sens de l'article 6 de la loi sur les épidémies.

Togo

Le chef de l'État togolais a décrété l'état d'urgence le 1^{er} avril 2020, pour une durée de trois mois. L'état d'urgence a ensuite été prorogé à plusieurs reprises, d'abord pour une période de trois mois et ensuite pour des périodes de six mois. Ces décisions ont été accompagnées de l'octroi au gouvernement de lois d'habilitation lui permettant de légiférer par ordonnances, la première d'entre elles ayant été adoptée le 30 mars 2020.

Fédération de Wallonie-Bruxelles

En Belgique, la plupart des collectivités fédérées – à l'exception de la Flandre – ont également recouru aux pouvoirs spéciaux. En Fédération Wallonie-Bruxelles, les pouvoirs spéciaux ont été accordés le 17 mars 2020 pour une durée de trois mois et le 14 novembre, pour une nouvelle durée de trois mois, prolongeable une fois.

5.2 Impacts de la pandémie de Covid-19 sur l'activité des parlements

Dans le cadre des régimes de démocratie parlementaire, le rôle de contrôle et de contrepoids des parlements ne peut être suspendu. Ceci s'applique *a fortiori* lorsqu'un transfert de compétences s'opère temporairement du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif pour juguler les effets d'une crise.

Face à la première vague de la pandémie de Covid-19, la première réaction a été, pour plusieurs parlements, de suspendre leurs travaux. Cependant, rares ont été les parlements à avoir pris la décision d'interrompre intégralement leurs travaux. Ceux qui l'ont fait, ne l'ont par ailleurs fait que pour une brève période.

Souvent et parfois pour une durée de plusieurs mois, les parlements ont en revanche eu à contenir leur activité délibérative aux objets liés à la crise sanitaire, que ce soit dans le cadre du vote sur l'état d'exception - lorsque celui-ci était requis - ou du suivi de l'application des pouvoirs exceptionnels. Il n'en reste pas moins qu'au-delà de la suspension de leurs travaux,

une minorité importante d'entre eux n'ont pas eu à déplorer de retards importants pris sur la planification décidée avant l'émergence de la crise.

Les autorités décisionnelles régissant les modalités fonctionnelles des parlements lors de l'émergence de la crise ont divergé selon les pays. Dans la majorité des cas, les décisions de suspension ou non des travaux parlementaires ont été prises par la Conférence des présidents. Dans d'autres cas, les autorités décisionnelles en la matière ont été les bureaux des chambres. Dans de rares cas, la décision a reposé sur les présidents des chambres. Enfin, dans deux cas, l'initiative visant à suspendre le Parlement ou à proroger une telle suspension a émané des parlementaires eux-mêmes.

En l'absence de procédures en place, plusieurs parlements ont fait face à une certaine insécurité juridique, dès lors qu'il s'est agi de décider des modalités opérationnelles de leurs travaux au début de la crise. Dans de nombreux cas, des modifications aux règles de procédure ont dû être apportées dans l'urgence pour adapter les modalités de délibérations parlementaires aux impératifs sanitaires de la crise.

Dans l'ensemble et dans le cadre d'un contexte de consensus politique élevé, les parlements ont témoigné d'une large souplesse dans les modifications portées à leurs règlements, ce qui n'aurait certainement pas été possible dans un contexte ordinaire. Peu d'entre eux ont en effet eu à affronter des oppositions politiques importantes aux décisions prises.

À l'examen de chacune des situations passées en revue et lorsque les réponses apportées au questionnaire l'ont rendu possible, les éléments suivants font l'objet de paragraphes distincts : les dates de suspension des travaux parlementaires pour chacune des chambres (pour les parlements bicaméraux) ; les autorités décisionnaires en la matière dans chacune des chambres ; les modalités de reprise du travail parlementaire ou d'adaptation de ce dernier au contexte sanitaire dans chacune des chambres ; et les impacts que la pandémie a eu sur le traitement des objets n'ayant pas de lien avec la crise sanitaire.

Une pandémie aux répercussions lourdes sur l'activité et le fonctionnement des parlements

Les parlements français, monégasque, néo-calédonien, roumain, rwandais et sénégalais ont indiqué avoir pris la décision de ne pas suspendre leurs travaux ou de suspendre ceux-ci pour une durée très brève de moins d'une semaine, le temps d'aménager leurs règles de procédure.

Les parlements catalan, suisse et togolais figurent au nombre des parlements ayant décidé d'une suspension de leurs travaux pour une période d'une à trois semaines, les parlements andorran, canadien, libanais, québécois et de la Fédération de Wallonie-Bruxelles ayant pour leur part opté pour une suspension d'un mois ou plus.

Parmi les parlements ayant suspendu leurs travaux, rares sont ceux l'ayant fait intégralement. Les parlements catalan, suisse et togolais ont décidé d'une telle suspension pour des durées courtes allant d'une semaine (Suisse) à trois semaines (Togo), le parlement catalan ayant suspendu intégralement ses travaux durant deux semaines.

Qu'ils aient décidé d'une suspension ou non de leurs travaux, une majorité des parlements ont eu, pendant plusieurs semaines au moins, à concentrer leur rôle sur le contrôle des mesures d'urgences liées à la pandémie : cela a été le cas des parlements andorran, canadien, français, monégasque, néo-calédonien, québécois, suisse, et togolais.

Les sections catalane, libanaise, roumaine, rwandaise, sénégalaise et de la Fédération de Wallonie-Bruxelles ne déplorent pour leur part aucune répercussion de la pandémie sur le contenu des ordres du jour des travaux parlementaires, au-delà, pour le parlement catalan, de la période de suspension intégrale de ses travaux.

Les autorités décisionnelles en matière de suspension des travaux parlementaires divergent selon les pays. En Andorre, en France et en Fédération de Wallonie-Bruxelles, toute décision de suspension des travaux incombe à la Conférence des présidents. En Catalogne, en Roumanie et en Suisse, elle appartient aux bureaux des chambres. Au Liban et au Togo, les présidents des chambres décident d'une telle suspension. Élément intéressant à relever, au Québec, une motion adoptée à l'unanimité des parlementaires a été à l'origine de la suspension que le Parlement a connue.

Les réponses apportées au questionnaire sous-tendant le présent rapport témoignent d'un large consensus des groupes parlementaires autour des décisions prises par les autorités décisionnaires. En Suisse, la décision de suspension a toutefois suscité des critiques émanant d'un groupe parlementaire.

Andorre

L'activité parlementaire a été suspendue du 30 mars au 3 mai 2020, à l'exception des sessions nécessaires à l'adoption des mesures urgentes portant sur la crise sanitaire.

La décision de suspension des travaux a été prise par l'Assemblée des présidents, composée des présidents des groupes parlementaires, conduite par la Présidente du Parlement et assistée d'un secrétaire de l'organe dirigeant du Parlement. À son article 33, le Règlement du Consell General du 7 février 2019 attribue en effet à l'Assemblée des présidents de déterminer les critères de règlement et de facilitation des débats et des travaux du Parlement.

La reprise progressive des travaux parlementaires s'est opérée sur la base d'un document contenant une série de mesures barrières, ainsi que divers aspects relatifs à l'organisation et au développement des activités du Consell General. Ce document a été élaboré par l'organe dirigeant du Parlement, composé de la Présidente du Parlement, de sa vice-présidente et de deux secrétaires.

Du 30 mars au 3 mai 2020, tout examen portant sur des objets ne concernant pas la crise sanitaire a ainsi été reporté.

Canada

Le 13 mars 2020, le Sénat et la Chambre des communes ont annoncé leur ajournement jusqu'au 20 avril 2020. Le Sénat a, pour sa part, prolongé ensuite son ajournement jusqu'au 2 juin 2020. Les dates du 11 avril et des 1^{er} et 15 mai 2020 ont toutefois fait l'objet d'une exception : à ces dates, le Président du Sénat a en effet rappelé les sénateurs afin de débattre de projets de loi relatifs à la réponse du gouvernement du Canada face à la pandémie de Covid-19. Quant à la Chambre des communes, une motion³⁴ adoptée le 20 avril 2020 a repoussé la reprise des travaux en présentiel au 25 mai 2020, sous réserve d'une décision contraire des chefs des quatre partis reconnus à la Chambre. Le Président de la Chambre a toutefois rappelé les députés le 24 mars, les 11, 20 et 29 avril, le 13 mai ainsi que le 10 juin 2020 pour voter sur des projets de loi en lien avec la pandémie. Afin de respecter les règles de distanciation sociale et avec l'accord des différents partis politiques, un nombre restreint de députés a participé à ces séances.

Les autorités décisionnaires en matière d'ajournement des deux chambres ne sont pas précisées dans le retour de questionnaire. Les décisions susmentionnées ont toutefois été communiquées par les présidents des chambres.

Le 16 juin 2020, le Sénat a repris ses séances régulières³⁵ avec une trentaine de sénateurs présents sur les 348 membres³⁶. Des séances normales prévues au calendrier parlementaire

³⁴ Voir le texte de la motion sous : <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/43-1/chambre/seance-34/journaux>

³⁵ À l'exception des séances dédiées à l'étude des projets de loi du gouvernement en lien avec la pandémie, tel que mentionné dans les prochaines sections de ce document.

³⁶ Sénat, *Journaux*, 16 juin 2020.

ont eu lieu jusqu'à l'ajournement estival. Le 18 août 2020, le Parlement a été prorogé, ce qui a mis fin à la première session de la 43^e législature ainsi qu'aux travaux parlementaires. À la suite de cette prorogation, le Sénat a repris ses travaux le 23 septembre 2020. Le 27 octobre 2020, il a adopté une motion afin de permettre un modèle hybride pour ses travaux parlementaires. Cette motion permet la participation virtuelle des sénateurs, encadre la procédure de vote et permet le dépôt électronique de documents. Elle est restée en vigueur jusqu'au 18 décembre 2020. De son côté, la Chambre des communes a adopté une motion par consentement unanime afin d'encadrer les travaux parlementaires jusqu'au 11 décembre 2020. Cette motion précise le système hybride utilisé tant en Chambre que pour le travail de comité. Des règlements temporaires permettent la participation virtuelle des parlementaires ainsi que le dépôt virtuel de documents auprès du greffier. Cette motion encadre également les votes dans ce système hybride jusqu'au lancement de l'application pour le vote à distance. Cette nouvelle procédure inclut une sonnerie numérique pour appeler les parlementaires à voter ainsi qu'un appel nominal en ordre alphabétique. De plus, les réunions de comités peuvent avoir lieu en format hybride ou en format virtuel. Les votes en comité suivent la même procédure qu'en Chambre.

Lors du printemps et de l'été 2020, le Parlement a ainsi travaillé quasi exclusivement sur les questions liées à la crise sanitaire. Durant la deuxième session de la 43^e législature, qui a débuté le 23 septembre 2020, les débats ne se sont plus vus limités à la pandémie.

Catalogne

Le Parlement a suspendu ses travaux du 13 au 27 mars 2020, sur décision du Bureau du Parlement.

À compter du 28 mars 2020, l'activité parlementaire a repris à distance, par visioconférences. Une première session plénière - depuis la suspension des travaux - a pu se dérouler le 24 avril 2020, en mode hybride : 21 députés étaient présents dans l'hémicycle, le reste ayant voté soit par délégation, soit à distance.

La pandémie n'a pas eu d'impact sur l'activité législative ordinaire du Parlement.

France

À l'Assemblée nationale et au Sénat, les travaux n'ont été interrompus ni dans l'hémicycle, ni dans les commissions. Dès le début de la pandémie, les deux chambres ont souligné la nécessité de pouvoir continuer à exercer leur activité législative ainsi que leur rôle de contrôle de l'action du gouvernement, et se sont donné les moyens d'y parvenir.

Les Conférences des présidents des deux chambres semblent avoir été les autorités décisionnaires en la matière.

Le travail parlementaire a toutefois fait l'objet d'aménagements, permettant d'adapter celui-ci aux contraintes sanitaires. Si les séances plénières ont été maintenues en présentiel dans l'hémicycle et dans les commissions, lorsque ces organes avaient à procéder à des votes³⁷, leur format s'est vu restreint. Dès le mois de mars 2020, le nombre de parlementaires présents dans l'hémicycle et dans les salles de commission a été contingenté et les règles de vote dans l'hémicycle ont été aménagées : s'agissant des votes en séance publique, chaque président de groupe ou un représentant préalablement désigné a été réputé porter les voix de l'ensemble du groupe. Les parlementaires pouvaient toutefois avertir le service de la séance en amont, s'ils souhaitaient avoir une position différente de celle du groupe. Pour le reste de leurs activités, les assemblées ont eu largement recours aux outils de visioconférence, notamment

³⁷ Les Règlements des assemblées ne permettent pas aux parlementaires de voter de manière électronique.

dans le cadre des nombreuses auditions qu'elles ont menées dans le contexte du suivi de l'état d'urgence sanitaire.

Malgré ces efforts, même dans l'intervalle qui a séparé les deux confinements, les conditions de travail du Parlement ne sont jamais revenues complètement à la normale. Les ordres du jour des deux assemblées ont été particulièrement affectés par la crise sanitaire lors du premier confinement, entre les mois de mars et de mai 2020. À l'Assemblée nationale, le 17 mars 2020, la Conférence des présidents³⁸ a en effet décidé, en accord avec le gouvernement, de recentrer l'activité parlementaire sur l'examen des seuls textes urgents et indispensables liés à la crise sanitaire et au contrôle de l'action de l'exécutif par les questions d'actualité au gouvernement. Les réunions des commissions permanentes se sont ainsi vues limitées à celles ayant compétence pour examiner les textes inscrits en séance. L'ensemble des réunions - indispensables au maintien de l'activité législative - a par ailleurs été limité au strict minimum, en nombre et en participants³⁹. Au Sénat, la Conférence des présidents a également décidé, le 19 mars 2020, au regard des mesures de restriction de circulation et de réunion en vigueur, de retirer de l'ordre du jour les débats de contrôle et les textes législatifs qui avaient été précédemment inscrits pour les trois prochaines semaines. Le 13 mai 2020, ce même organe a toutefois mis à nouveau à l'ordre du jour des textes non directement liés à la pandémie.

Liban

Sur décision du Président de la Chambre, le Parlement a suspendu ses travaux pour la durée d'un mois environ, en raison du fait que plusieurs membres du Parlement et du personnel administratif et sécuritaire avaient été atteints par le Covid-19. À cette interruption a succédé une seconde interruption, cette fois-ci en raison de l'explosion du port de Beyrouth, le 4 août 2020, laquelle a grandement endommagé le bâtiment du Parlement. Depuis lors, l'assemblée plénière se réunit en dehors du Parlement, à savoir au Palais de l'Unesco.

Malgré ces crises successives qui ont affecté techniquement le Parlement et ses commissions, celui-ci n'a pas eu à ajourner de débat parlementaire ne portant pas sur la crise sanitaire. La section libanaise fait toutefois savoir que la grave crise économique et financière que le Liban traverse depuis le mois d'octobre 2019, accentuée encore par les mesures prises pour lutter contre la pandémie de Covid-19, a constitué la priorité des débats parlementaires.

Monaco

La section monégasque n'indique pas de suspension des travaux du Parlement en raison de la pandémie de Covid-19.

Toutefois, lors de la mise en place des mesures sanitaires et de restriction de déplacements, le Parlement a connu une faible période de latence, durant laquelle l'organisation de l'Assemblée a dû être repensée du point de vue opérationnel. Dans ce contexte, les réunions des commissions compétentes ont fait place à des réunions de travail entre les conseillers nationaux, toutes tendances politiques confondues. Le travail législatif inhérent à la crise a ensuite sollicité principalement la commission de la législation, laquelle s'est réunie soit en présentiel, soit à distance. Dans une moindre mesure, la commission des finances et de

³⁸ La Conférence des présidents est composée, dans chacune des deux assemblées, du Président, des vice-présidents, des présidents des groupes parlementaires, des présidents des commissions permanentes, du rapporteur général de la commission des Finances, du président de la commission chargée des Affaires européennes et, au Sénat, du rapporteur général de la commission des Affaires sociales. Le Gouvernement y est représenté en règle générale par le ministre en charge des relations avec le Parlement.

³⁹ Séances de contrôle, semaines et journées réservées au Parlement, activités des commissions permanentes ne portant pas sur la crise sanitaire, activités des délégations et des groupes d'amitiés, activités des commissions d'enquête et des groupes d'étude ne portant pas sur la crise sanitaire.

l'économie nationale a également été sollicitée. Au vu des impératifs résultant de l'ordre du jour de l'Assemblée ou d'une déclaration officielle d'urgence du gouvernement, la commission de la législation a parfois dû suspendre ses travaux, pour les reprendre toutefois le jour même. De la même manière, il a parfois été nécessaire de déroger, avec l'adhésion unanime des conseillers nationaux, à certains délais de convocation ou de transmission de documents.

Si, dans une première phase, les travaux ont été entièrement mobilisés vers la crise, le Conseil national a néanmoins pu reprendre son activité législative ordinaire rapidement, soit à partir du mois de mai 2020. Les impacts de la pandémie sur celle-ci ont donc été moindres.

Nouvelle-Calédonie

Après avoir étudié les différentes possibilités existantes, la fermeture du Parlement et l'abandon - même à titre temporaire - de son activité législative et réglementaire ont été écartés.

Le choix s'est donc porté sur un mode hybride, à savoir la tenue de réunions en présentiel considérés comme indispensables, dans l'application des protocoles sanitaires et des règles de distanciation sociale entre les conseillers. La présence physique dans les locaux des conseillers a également été réduite à l'essentiel, tout en assurant le fait, dans l'esprit de l'Accord de Nouméa et de par son approche consensuelle et inclusive, que tous les groupes et formations politiques⁴⁰ étaient représentés lors des réunions. L'activité réglementaire a, elle, été assurée par le biais de la Commission permanente du Congrès, qui est composée de 11 membres⁴¹. Selon l'article 80 de la loi organique statutaire, la commission permanente règle par ses délibérations, dans la limite de la délégation qui lui est consentie à la majorité des membres du Congrès, les affaires qui lui sont renvoyées par le Congrès. Elle ne peut toutefois pas se saisir de l'examen des projets de loi du pays, des propositions de délibérations qui portent sur l'adoption ou la modification du budget, des propositions de délibérations qui présentent un caractère fiscal ou qui sont mentionnées aux articles de la loi organique portant sur les transferts de compétences ou, encore, sur la création d'une autorité administrative indépendante de la loi organique. L'article 81 de la loi organique impose en outre le fait que pour que les délibérations de la commission permanente soient valables, la majorité de ses membres doit assister à la séance.

Pendant la période de confinement, soit entre le 18 mars et le 14 juin 2020, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a ainsi réuni sa commission permanente le 11 avril 2020 et s'est réuni en séance publique le 5 mai 2020, pour adopter des délibérations liées à la crise sanitaire de la Covid-19. Pendant cette période, l'administration du Congrès a assuré l'assistance aux conseillers soit en présentiel mais en nombre limité, soit à distance, en utilisant le télétravail.

Québec

Avec l'accord des différents groupes parlementaires, les travaux de l'Assemblée nationale ont été suspendus du 17 mars au 13 mai 2020.

Cette décision a fait suite à une motion⁴² adoptée unanimement par les membres de l'Assemblée nationale, le 17 mars 2020. Le texte de la motion prévoyait un ajournement jusqu'au 21 avril 2020. Toutefois, l'ensemble des groupes parlementaires a par la suite

⁴⁰ Au Congrès, les formations politiques sont les mouvements qui ne sont pas constitués en groupe.

⁴¹ Voir l'article 28 du règlement intérieur du Congrès.

⁴² Voir le texte de la motion sous : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20200317/267009.html#_Toc35351771

convenu de prolonger la suspension des travaux de l'Assemblée nationale jusqu'au 13 mai 2020, conformément aux dispositions prévues dans la motion adoptée le 17 mars 2020.

À la suite de la suspension des travaux, une entente a été conclue entre les différents groupes parlementaires afin de tenir des séances de reddition de comptes virtuelles en commission parlementaire au cours du mois d'avril et du mois de mai. Dès la reprise des travaux parlementaires, l'Assemblée nationale a exercé ses pleines compétences législatives et financières.

La pandémie a bousculé l'activité ordinaire du Parlement de manière partielle. En effet, en tout temps, les travaux parlementaires se déroulent en fonction des priorités gouvernementales. En vertu du Règlement de l'Assemblée nationale, les projets de loi dont l'étude est confiée aux commissions ont préséance sur tout autre type de mandat. En reclassant les priorités gouvernementales, la pandémie a sans doute contribué à exacerber les effets de cette disposition réglementaire. Cependant, bien que les projets de loi du groupe parlementaire formant le gouvernement aient été priorisés, les commissions ont pu reprendre leurs travaux pour terminer, en décembre 2020, l'examen de certains objets qui leur avaient été précédemment confiés.

Roumanie

À la suite de la décision prise par les bureaux des deux chambres, lesquels sont composés de représentants de tous les partis politiques, le Parlement a interrompu ses travaux pour quelques jours au début du mois de mars 2020.

Cette brève interruption a permis l'adaptation des règlements du Sénat et de la Chambre des députés ainsi que celui des séances conjointes des deux chambres, afin d'autoriser la tenue de séances en ligne et le vote électronique. Entre le 14 mars et le 23 avril 2020, le parlement a donc travaillé exclusivement à distance. À compter du 23 avril 2020 et au moins jusqu'à la fin de l'année 2020, un mode de fonctionnement hybride a été mis en place, avec l'accord de tous les groupes politiques représentés au Parlement. Un nombre réduit de parlementaires a ainsi repris son activité au Parlement, le reste des élus poursuivant son activité à distance.

La crise sanitaire semble avoir eu peu d'impact sur l'activité ordinaire du Parlement. Celui-ci a poursuivi le travail législatif entamé avant la crise et a, ainsi, dès le début tenu des débats ne portant pas sur celle-ci. Il a toutefois veillé, dans ce contexte, à respecter les priorités et besoins économiques et sociaux du pays ainsi que ses engagements internationaux. Il convient de préciser que les ordres du jour des commissions sont établis, après consultation de leur présidence, par les bureaux de ces commissions et ce, en fonction des projets de loi et des propositions législatives qui leur ont été attribués par les bureaux des chambres. Les ordres du jour des séances plénières sont pour leur part établis par les bureaux des chambres.

Rwanda

Les travaux parlementaires n'ont pas été suspendus pendant la période de confinement total et partiel, dont le début a coïncidé avec la clôture de la session ordinaire du Parlement.

Dans un premier temps, les réunions des commissions permanentes se sont déroulées à distance. Un mode de travail hybride a ensuite été mis en place dans le cadre des mesures prises par le Parlement pour lutter contre la propagation du Covid-19. Ainsi, les commissions se sont réunies soit en présentiel, soit en visioconférence.

La crise sanitaire n'a dès lors eu aucun impact sur l'activité législative ordinaire du Parlement, qui a pu débattre de tous les objets non directement liés à la crise, comme prévu.

Sénégal

Dans le contexte de l'état d'urgence proclamé le 23 mars 2020, le Parlement n'a pas eu à interrompre ses travaux.

La pandémie de Covid-19 ne semble ainsi pas avoir eu de répercussions sur son activité ordinaire.

Suisse

En date du 15 mars 2020, le Parlement a interrompu la troisième et dernière semaine de sa session de printemps⁴³ en raison des précautions d'ordre sanitaire à prendre. L'interruption totale des travaux a donc eu lieu du 16 au 19 mars 2020.

Cette décision a été prise par les bureaux des deux chambres, après consultation des groupes parlementaires⁴⁴.

Entre le 19 mars et le 6 avril 2020, une reprise partielle des travaux des commissions a été autorisée, dans un contexte où les commissions et les délégations étaient appelées à ne se réunir que pour préparer les objets urgents en prévision des prochaines sessions. Ont ainsi été considérés comme urgents les objets touchant à la gestion de la crise sanitaire. Il a en outre été demandé aux présidences des organes parlementaires de consulter la Présidente du Conseil national et le Président du Conseil des États avant de convoquer une séance en présentiel⁴⁵. Le 1^{er} avril 2020, les présidents des chambres ont approuvé le calendrier des séances des commissions chargées des travaux préparatoires portant sur les objets urgents en lien avec la crise. Il a par ailleurs été précisé aux commissions ne traitant pas d'objets considérés comme urgents qu'elles étaient libres de tenir des séances informelles par visioconférence⁴⁶. Celles-ci ont dès lors pu reprendre leur travail législatif ordinaire à compter du 6 avril 2020, en partie par visioconférences et en partie en présentiel, selon un plan de mise à disposition des locaux à l'intention des commissions approuvé par les bureaux des chambres⁴⁷.

L'impossibilité matérielle de traiter l'ensemble des objets initialement prévus en sus des objets urgents en lien avec la crise sanitaire ainsi que la priorité accordée à la préparation des derniers en vue des sessions suivantes ont entraîné d'importantes modifications dans les ordres du jour des deux chambres. Tenant compte de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité législative ordinaire des chambres, leurs bureaux ont gelé les délais légaux relevant du droit parlementaire depuis l'interruption de la session le 16 mars 2020 et ce, jusqu'à la reprise du fonctionnement ordinaire des commissions⁴⁸. Après trois sessions extraordinaires et une session spéciale, le Parlement est finalement parvenu, au second semestre 2020, à rattraper le retard engendré par la crise sanitaire.

Togo

Le Parlement et ses commissions ont suspendu leurs travaux pour une durée de trois semaines en raison de la crise sanitaire, à partir de la mi-mars 2020.

⁴³ L'Assemblée fédérale tient quatre sessions ordinaires par année. Chacune de ces sessions se déroule sur trois semaines.

⁴⁴ À l'exception du groupe socialiste qui a argué de la continuité indispensable du travail parlementaire *a fortiori* en situation de crise, les groupes ont donné leur aval à cette interruption.

⁴⁵ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-bue-n-s-vd-2020-03-19.aspx?lang=1036>

⁴⁶ <https://www.parlament.ch/centers/documents/layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-53009006-8200>

⁴⁷ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-information-2020-04-06.aspx?lang=1036>

⁴⁸ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-bue-n-s-vd-2020-03-19.aspx?lang=1036>

Cette décision de suspension a été prise par le Président de l'Assemblée nationale, dans le respect des dispositions des articles 47 et 48 de son Règlement Intérieur. Les partis politiques ont été consultés et ont accueilli favorablement cette décision.

Le Parlement a eu à ajourner certaines délibérations ne portant pas sur la crise sanitaire, tout en maintenant d'autres. Il a notamment eu à cœur de concilier le vote de certains textes en lien avec la crise sanitaire avec des débats permettant de mieux positionner le pays sur l'échiquier international.

Fédération de Wallonie-Bruxelles

Le Parlement a suspendu ses travaux du 18 mars au 19 avril 2020.

La décision de suspension des travaux a été prise par la Conférence des présidents, en application du nouvel article 37, alinéa 2, du règlement. Cet article prévoit que si, en raison d'une crise révélant un risque majeur pour la santé humaine, la Conférence des présidents décide d'ajourner les travaux du Parlement pour une période maximale de trois mois qu'elle définit, le bureau constate cet ajournement et le notifie au gouvernement. Ce délai d'ajournement peut être prolongé à chaque fois d'un mois maximum. Les décisions de la Conférence des présidents et le constat dressé par le bureau peuvent être pris par voie électronique.

Cette suspension des travaux ne semble toutefois guère avoir affecté les ordres du jour du Parlement, celui-ci ayant pu, en vertu de la modification de son règlement, mener les débats en visioconférence et voter à distance.

5.3 Débats parlementaires portant sur la déclaration et la prorogation des régimes d'exception mis en place pour faire face à la pandémie de Covid-19

Dans l'idéal, les parlements devraient être amenés à se prononcer tant sur la déclaration des états d'urgence pour faire face à des crises que sur la prorogation de ces états d'exception. En effet, un contrôle parlementaire efficace en la matière permet non seulement d'apporter une légitimité démocratique dans le contexte d'un éventuel transfert de compétences vers le pouvoir exécutif, mais permet, de plus, de valider le caractère temporaire, nécessaire et proportionnel de modifications importantes portées à l'ordre constitutionnel usuel. Comme nous l'avons vu, un bon nombre de Constitutions prévoient, de fait, une implication du Parlement à un niveau plus ou moins étendu à ces stades institutionnellement cruciaux dans le cadre de la gestion d'une crise.

Nous ne revenons toutefois ici ni sur les dispositions légales applicables aux prérogatives des parlements lors de la proclamation des états d'exception de manière générale, ni sur celles sur lesquelles les parlements se sont appuyés dans le contexte spécifique de la pandémie de Covid-19, ces éléments ayant déjà été passés en revue dans le cadre des points précédents de ce rapport. Il s'agit plutôt, ici, d'examiner de plus près la nature des débats parlementaires auxquels la proclamation et la prorogation des états d'exception et autres mesures exceptionnelles prises par les gouvernements pour faire face à la pandémie de Covid-19 ont donné lieu.

Fait remarquable, dans un premier temps et au moment de définir légalement la situation de crise, les décrets énoncés par les gouvernements ont fait l'objet d'un consensus politique sans appel. Partout où une intervention du Parlement était nécessaire au moment de la ratification de la déclaration d'un état d'exception pour faire face à la crise pandémique, les pouvoirs

législatifs ont adhéré aux initiatives gouvernementales. Dans de rares cas, l'opportunité de recourir à la mise en place d'un état d'exception a fait l'objet de contestations parlementaires, généralement contenues aux groupes se situant aux bords de l'échiquier politique. Dans les pays où la déclaration de la situation exceptionnelle n'avait pas à être avalisée par le Parlement, un consensus politique tout aussi large s'est dégagé en faveur des mesures gouvernementales prises.

Au plus long cours et sur une minorité non négligeable de territoires, ce consensus s'est toutefois effrité à la faveur de nouvelles déclarations d'un état d'exception ou de la prorogation, par les parlements, des régimes d'exception déclarés antérieurement pour faire face à la crise. Dans un cas, le Parlement a fait usage de son pouvoir de correction en matière de définition de la situation de crise et, dans deux cas, les parlements se sont prononcés contre les demandes de prorogation d'états d'exception déposées par les gouvernements ou contre un projet de loi instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires.

Sur certains territoires où les modalités de l'architecture institutionnelle régionaliste ou décentralisée sont contestées, il a pu être observé une cristallisation des débats parlementaires sur des enjeux de politique intérieure et ce, en particulier sur la question du transfert vertical de compétences.

Enfin, dans un cas, le parlement a contribué à l'élaboration et à la mise en place d'une nouvelle forme de régime d'exception. Comme nous le verrons au point suivant de ce rapport, les parlements ont par ailleurs été appelés, dans certains cas, à adopter de nouvelles lois pour faire face à la situation sanitaire.

À l'examen de chacune des situations passées en revue et lorsque les réponses apportées au questionnaire l'ont rendu possible, les éléments suivants font l'objet de paragraphes distincts : la tenue ou non de débats parlementaires lors de la proclamation ou de la prorogation des états d'exception ; l'intensité des contestations émanant des parlements ou de la société civile au moment de la proclamation et de la prorogation des états d'exception ; et la nature des débats parlementaires à plus long terme quant aux mesures exceptionnelles prises par les gouvernements.

Le recours aux mesures d'exception dans le cadre de la pandémie de Covid-19 : d'un consensus parlementaire sans appel vers un effritement de celui-ci au fil du temps

Toutes les sections font part d'un consensus parlementaire soutenu en faveur des régimes d'exception mis en place par les gouvernements ou des mesures exceptionnelles prises par ceux-ci, au moment de la première vague de la pandémie. En France, le Parlement contribue à l'élaboration et à la mise en place d'un nouveau régime d'exception, à savoir l'état d'urgence sanitaire.

Au moment du déclenchement des pouvoirs exceptionnels, on observe quelques contestations minoritaires en Belgique, en France et en Roumanie, lesquelles déplorent, dans ce contexte de crise, une atteinte aux prérogatives des parlements. En Catalogne et en Nouvelle-Calédonie, plus que sur le bien-fondé des mesures décidées, les débats parlementaires se cristallisent autour des enjeux liés à la répartition des compétences entre ces territoires et l'État central.

Les débats en France, au Québec, en Roumanie et en Suisse portant sur la prorogation des régimes d'exception mis en place ou sur la continuité des mesures d'urgence adoptées témoignent en revanche d'un effritement de ce consensus au fil des mois. Ainsi, le Parlement français rejette une demande de pérennisation du régime de l'état d'urgence sanitaire déposée par le gouvernement ; le Parlement québécois, sans remettre en question la pertinence des mesures sanitaires adoptées, refuse toutefois à son gouvernement une prorogation de l'état d'urgence pour une période allant au-delà de 10 jours ; le Parlement roumain revoit la qualification de l'état d'exception à l'occasion d'une demande de

prorogation ; et, enfin, le Parlement suisse se consacre au renforcement institutionnel de ses prérogatives en situations d'urgence.

Les réponses au questionnaire des sections belge, libanaise, monégasque, sénégalaise et togolaise ne témoignent en revanche pas de l'effritement d'un tel consensus, la section libanaise relevant toutefois que, à la suite de l'explosion du port de Beyrouth, son pays traverse une grave crise institutionnelle. En Andorre, au Canada ainsi qu'au Rwanda, pays dans lesquels aucun état d'exception n'a été mis en place, le consensus parlementaire semble accompagner l'activité gouvernementale depuis les premières mesures d'urgence adoptées.

Andorre

Le gouvernement n'ayant mis en place aucun état d'exception, la section andorrane ne mentionne pas de délibération parlementaire particulière.

Belgique

Une forte majorité de la Chambre des représentants a accordé les pouvoirs spéciaux au gouvernement, élément d'autant plus remarquable dans le contexte d'un gouvernement minoritaire aux affaires depuis peu, soit depuis le printemps 2019.

Les partis situés aux extrêmes de l'axe gauche-droite ont toutefois manifesté leur désapprobation et refusé d'accorder leur confiance au gouvernement. En particulier, le Parti du Travail de Belgique a questionné l'opportunité de restreindre la démocratie parlementaire en temps de crise et a déploré le fait que l'ensemble des acteurs sociaux n'ait pas été intégré au débat. L'Alliance néo-flamande a pour sa part insisté sur le fait que l'attribution des pouvoirs spéciaux se devait d'être exceptionnelle et que ceux-ci devaient être utilisés « de manière sensée ».

Canada

Aucun état d'exception n'ayant été déclaré au Canada, le Parlement n'a donc pas eu à délibérer sur la question.

Certains groupes de citoyens ont toutefois manifesté contre les mesures sanitaires mises en place par le gouvernement, arguant de l'anticonstitutionnalité de celles-ci. Un recours en justice a par ailleurs été intenté contre le gouvernement en Ontario.

Catalogne

Les délibérations politiques lors de la déclaration de l'état d'alerte se sont articulées sur fond de tensions liées aux enjeux du régionalisme en Espagne. En effet, les autorités catalanes ont déploré le caractère tardif de cette déclaration par le gouvernement national, alors que, face à la progression du virus dans l'ensemble du pays, elles en appelaient préalablement à des mesures immédiates et concrètes.

Une fois l'état d'alarme déclaré, les partis politiques se sont montrés divisés : alors que certains considéraient que le décret affectait les compétences des communautés autonomes, d'autres ont soutenu la décision prise par le gouvernement national.

France

Dans un premier temps, le Parlement n'avait pas été associé à la décision de déclarer l'état d'exception. Faisant suite à la déclaration du Président de la République du 16 mars 2020, annonçant le confinement obligatoire, les premières mesures prises les 16 et 17 mars 2020 ont en effet été prises par décrets, sur la base du code de la santé publique. Le choix de mettre en place un nouveau fondement juridique de l'exception par l'état d'urgence sanitaire a

toutefois permis de faire intervenir rapidement le Parlement, lequel a dû délibérer en amont de ce dispositif. Par la suite également, les projets de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et organisant la sortie de ce dernier ont été examinés, modifiés et adoptés par le Parlement.

La première déclaration de l'état d'urgence, en mars 2020, a suscité un relatif consensus politique, faisant écho à l'« union nationale » invoquée par le Président de la République. La majeure partie des députés de l'Assemblée nationale (510 sur 577) a en effet voté en faveur du projet de loi d'urgence sanitaire le 22 mars 2020. Toutefois, 37 députés ont voté contre le texte.

En revanche, la seconde déclaration, en octobre 2020 et surtout sa prorogation en novembre 2020, ont fait l'objet des vives controverses. Plusieurs éléments ont été incriminés, à savoir : le transfert excessif de pouvoirs à l'exécutif qu'implique l'état d'urgence sanitaire, la pertinence du retour de l'état d'urgence sanitaire, le délai à partir duquel la loi doit autoriser la prolongation de l'état d'urgence, l'association insuffisante du Parlement et du Conseil constitutionnel à la mise en oeuvre de l'état d'urgence et la trop grande centralisation des décisions dans la gestion de la crise. Par ailleurs, les critiques exprimées lors de l'examen du projet de loi de prorogation de l'état d'urgence, en novembre 2020, laissaient à penser que les réponses apportées par le gouvernement lors des débats du projet de loi autorisant l'état d'urgence sanitaire n'avaient pas apaisé les inquiétudes et répondu aux objections formulées. Par la suite, le nouveau projet de loi instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires, présenté le 21 décembre 2020 en Conseil des ministres, a de nouveau suscité de vives protestations des responsables des partis de l'opposition, qui ont conduit le gouvernement à retirer son projet, dès le lendemain.

Liban

Le Liban traversant une grave crise économique et financière depuis le mois d'octobre 2019, les craintes face aux modalités d'application de l'état de mobilisation générale et du confinement ont porté sur les conséquences de ces mesures sur l'économie du pays. À la suite des délibérations avec le gouvernement, la priorité a toutefois été d'éviter que les conséquences de la crise sanitaire sur la population ne s'ajoutent encore aux effets dévastateurs engendrés par la crise économique.

L'exercice des pouvoirs d'exception par le gouvernement n'a par la suite pas donné lieu à des protestations émanant du Parlement.

Monaco

Le climat politique dégagé lors des mesures exceptionnelles mises en place pour faire face à la pandémie a été celui de l'union nationale entre les différentes représentations partisans autour de la personne du Prince souverain.

Par la suite, les décisions prises par ce dernier n'ont pas non plus soulevé de contestation politique.

Nouvelle-Calédonie

Globalement, l'ensemble des mesures sanitaires prises par le gouvernement ont fait l'objet d'un consensus politique, celles-ci ayant même été plébiscitées par la population.

C'est en revanche sur le terrain de la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie que les contestations sont apparues, un certain nombre de partis politiques dénonçant l'empiètement par l'État sur des compétences du pays. Le 29 septembre 2020, une

question prioritaire de constitutionnalité sur l'applicabilité en Nouvelle-Calédonie du dispositif national relatif à l'état d'urgence a d'ailleurs été soumise au Conseil constitutionnel⁴⁹.

Québec

Le décret gouvernemental instaurant l'état d'urgence sanitaire n'a pas fait l'objet de protestations des groupes parlementaires présents à l'Assemblée nationale ni de la société civile de manière générale.

Si de nombreux mouvements émanant de la société civile ont contesté les mesures sanitaires prises dans le cadre de l'application de l'état d'urgence, il convient de relever qu'aucun parti représenté à l'Assemblée nationale n'a endossé ou soutenu ceux-ci.

Entre autres délibérations, la prorogation à plus long terme de l'état d'urgence sanitaire a en revanche soulevé des contestations politiques. En effet, le 3 juin 2020, le gouvernement québécois a déposé devant l'Assemblée nationale un projet de loi no 61, visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences économiques des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, déclaré le 13 mars 2020. Un article de ce projet de loi visait à prolonger l'état d'urgence sanitaire jusqu'à ce que le gouvernement y mette fin, conformément à l'article 128 de la Loi sur la santé publique, ce qui a été contesté. Plusieurs autres articles de ce projet de loi ont également fait débat, le gouvernement souhaitant obtenir des pouvoirs exceptionnels pendant deux ans afin de relancer l'économie québécoise. D'autres mesures envisagées ont soulevé une vive opposition des mouvements issus de la société civile, ceux-ci reprochant au gouvernement d'instrumentaliser la crise sanitaire. Pour ces groupes, le projet de loi no 61, sous couvert des nécessités engendrées par la pandémie, permettait de contourner les processus d'évaluation environnementale et les droits ancestraux des peuples autochtones afin de réaliser plus de 200 projets d'infrastructures jugés prioritaires. Ne parvenant pas à rallier les partis d'opposition à son projet de loi, le gouvernement a décidé de retirer ce dernier. À la suite de la pause estivale de 2020, le gouvernement a déposé en chambre un nouveau projet de loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure, ne comprenant cette fois aucune mesure concernant le renouvellement de l'état d'urgence sanitaire.

Roumanie

Des critiques ont été formulées à l'encontre des premières déclarations de l'état d'urgence par les parlementaires de l'opposition. Ces critiques ont principalement été relayées par les médias ou dans les réseaux sociaux, dans le cadre de l'activation des mécanismes de contrôle parlementaire.

Sous la pression du Parlement, le gouvernement a cependant eu à remplacer, en mai 2020, l'état d'urgence initialement déclaré par un état d'alerte, à l'occasion d'une nouvelle demande de prorogation adressée au Parlement.

Rwanda

Le Rwanda n'a pas connu d'état d'exception pour faire face à la pandémie de Covid-19. La section rwandaise précise en outre que les mesures sanitaires mises en place par le gouvernement n'ont pas soulevé de protestations politiques, l'opportunité des mesures décidées ayant suscité l'adhésion de la population.

⁴⁹ Les articles suivants sont concernés :

- Article L.3841-2 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de la loi n°2020-546 du 11 mai 2020, prorogeant l'état d'urgence sanitaire ;
- Article 5 de la loi n°2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Sénégal

Ni la mise en place de l'état d'urgence, ni son application au plus long cours n'ont soulevé d'oppositions parlementaires.

Suisse

Bien qu'aucune base légale ne précise les modalités formelles de déclaration, par le gouvernement, de la situation extraordinaire, celui-ci l'a fait publiquement, lors d'une conférence de presse suivie par la population.

Cette étape a été bien accueillie au sein du Parlement. Pendant la période applicable à ladite situation, le grand nombre de décisions prises par ordonnances a toutefois suscité des débats, contenus principalement, sur le moment, aux échanges entre constitutionnalistes. Ces débats ont ensuite été repris au sein du Parlement, le régime suisse et les prérogatives du Parlement applicables aux situations d'urgence étant actuellement débattus.

Au plus long terme, un groupe important de citoyens a déposé deux référendums successifs visant à contester, devant le peuple, les mesures prises par le gouvernement et adoptées par le Parlement, après que ce dernier les ait largement amendées. Ainsi, en Suisse, la population a été amenée à se prononcer formellement à deux reprises sur la portée des mesures exceptionnelles prises par le gouvernement. Il convient de préciser qu'à chaque fois, une majorité confortable de la population s'est prononcée en faveur des mesures décidées par les autorités.

Togo

L'état d'urgence décrété n'a pas fait l'objet d'opposition au Parlement.

Lors de son exercice, certaines mesures ont toutefois fait l'objet d'incidents, déplorés par les organisations de la société civile. Le gouvernement a réagi à ces incidents en procédant à certains remaniements des forces de sécurité chargées de contrôler le respect des mesures sanitaires.

5.4 Contrôle et rééquilibrage parlementaire des mesures exceptionnelles prises pour faire face à la pandémie de Covid-19

Les parlements ne sont pas uniquement appelés à exercer un contrôle de l'activité gouvernementale dans le cadre de la déclaration, de la prorogation ou de la levée des états d'exception. Ils sont également tenus de veiller au contrôle de l'application des pouvoirs exceptionnels, une fois ceux-ci déployés et ce, d'autant plus lorsqu'un transfert de compétences s'opère du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif.

Même dans le cadre des Constitutions prévoyant un tel transfert de compétences, les parlements ne devraient en aucun cas se voir privés - que ce soit pour des raisons institutionnelles ou opérationnelles - de leurs prérogatives en matière de contrôle d'un pouvoir exécutif aux compétences temporairement renforcées. Pour exercer leur marge de manoeuvre, ils disposent d'instruments variables selon les dispositions constitutionnelles nationales. Parmi ceux-ci, il est possible de citer par exemple le débat des mesures et de l'action du gouvernement, l'examen, l'approbation ou l'élaboration de projets de loi par les commissions, le questionnement et l'interpellation du gouvernement, l'examen des comptes de l'État et la mise en place de missions d'information ou d'enquêtes parlementaires. En outre, il convient de rappeler le fait que tout décret d'urgence pris par les gouvernements se doit

d'être approuvé par les parlements au-delà d'une certaine limite de temps, et de cesser de produire leurs effets en cas de rejet par ceux-ci.

Nous l'avons vu précédemment : dès le début de la crise, certains parlements ont pu poursuivre leur travail comme à l'accoutumée, moyennant toutefois certaines adaptations de leur mode de fonctionnement. Dans d'autres cas, la première réponse apportée à la crise par les parlements a en revanche été la suspension des travaux parlementaires. Ces parlements ont toutefois relativement rapidement recouvré leur mission de validation de la législation d'urgence en réponse à la crise sanitaire et de contrôle de l'activité gouvernementale en matière de gestion de la crise.

Dans de nombreux cas, on a cependant observé un recentrage important des activités parlementaires autour des objets liés à la pandémie de Covid-19. Ce recentrage s'est souvent opéré à la faveur d'un traitement de fond des décisions gouvernementales au travers de commissions parlementaires déjà institutionnalisées ou par le biais de la mise en place de commissions *ad hoc*, dédiées spécifiquement au suivi de la crise sanitaire. Parfois, des structures parallèles ont été mises en place par les gouvernements, élargies pour l'occasion à certains représentants parlementaires. Il est intéressant de constater que ces mesures n'ont pas eu, entre elles, un caractère nécessairement exclusif, certains parlements ayant opté pour une juxtaposition de celles-ci.

Enfin, la majorité des parlements annonçaient, à la fin 2020, avoir mis en place des missions d'information ou d'enquête parlementaires - ou avoir l'intention de le faire - visant à évaluer l'action gouvernementale face à la crise sanitaire.

À l'examen de chacune des situations passées en revue et lorsque les réponses apportées au questionnaire l'ont rendu possible, les éléments suivants font l'objet de paragraphes distincts : le travail législatif entrepris par les parlements lors de la période de situation exceptionnelle ; l'intensité du recours aux instruments parlementaires permettant de questionner l'action gouvernementale ; les modalités de suivi de la gestion gouvernementale de la crise par les organes parlementaires ; et la mise en place de missions d'enquêtes ou d'évaluation de l'action gouvernementale dans le cadre de la gestion de la crise.

Une mobilisation soutenue des parlements dans le cadre du suivi de la gestion gouvernementale de la crise inhérente à la pandémie de Covid-19

Malgré des conditions de travail inédites, la plupart des parlements passés en revue – en Andorre, au Canada, en Catalogne, en France, en Roumanie, au Rwanda, à Monaco, en Nouvelle-Calédonie, au Québec et en Suisse - ont pu examiner la législation d'urgence adoptée par les gouvernements pour faire face à la crise sanitaire et ont pu exercer leurs prérogatives en matière budgétaire. En France, le Parlement a par ailleurs contribué à la mise en place du nouvel état d'urgence sanitaire.

Les moyens mis en place aux fins de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale ont revêtu plusieurs formes. Plusieurs sections - Andorre, Roumanie, Suisse, Fédération de Wallonie-Bruxelles - relèvent que le recours aux questions, interpellations et motions adressées aux gouvernements ont connu une nette inflation en raison de la situation de crise. Les parlements andorran et de la Fédération de Wallonie-Bruxelles ont, eux, adapté leurs règles de procédure pour faciliter le questionnement de l'action gouvernementale et le parlement roumain a usé de sa prérogative constitutionnelle lui permettant de mettre à l'ordre du jour de ses travaux une motion de censure à l'encontre du gouvernement.

Une minorité de parlements a choisi, pour moyen principal de contrôle parlementaire, le recours aux interventions parlementaires ainsi qu'aux débats en séances plénières. Cela a été le cas en Andorre, au Liban, au Sénégal et au Togo.

La plupart des parlements ont eu recours, en plus des délibérations en sessions plénières ou en commissions, à des mesures additionnelles de contrôle parlementaires spécifiques à la crise. Les

parlements canadien, catalan, français, suisse et de la Fédération de Wallonie-Bruxelles se sont ainsi tournés vers certaines de leurs commissions existantes pour assurer le suivi de l'activité gouvernementale.

D'autres parlements - à l'instar du parlement belge, de la Chambres des communes au Canada, des deux Chambres du Parlement français, du Parlement néo-calédonien, du Parlement québécois, du Parlement de la Fédération de Wallonie-Bruxelles - ont créé une commission *ad hoc* leur permettant d'obtenir des informations sur la gestion gouvernementale de la crise sur une base régulière ou, à cette fin, ont élargi la composition d'organes préexistants.

Dans une minorité de pays – en Belgique, à Monaco et en Nouvelle-Calédonie -, on a assisté à la mise en place de comités mixtes de suivi de la crise, ceux-ci présentant la forme de structures de gestion de la crise mises en place par les gouvernements et élargies pour l'occasion à certains élus parlementaires.

Au second semestre 2020, la plupart des parlements avaient, de plus, décidé de la mise en place de missions d'information ou d'enquête destinées à évaluer, *a posteriori*, la gestion gouvernementale de la crise sanitaire. Seule une minorité de parlements, à savoir les parlements andorran, libanais, catalan, québécois et sénégalais, avaient renoncé à faire usage d'une telle possibilité.

Andorre

Entre le 18 avril et le 17 juillet 2020, quatre lois ont été adoptées en vue de prendre des mesures d'urgence face à la situation sanitaire.

Pour renforcer le contrôle parlementaire des activités gouvernementales, l'Assemblée des présidents a accordé davantage de flexibilité aux députés en matière de questions au gouvernement, leur nombre se trouvant, en temps normal, limité par l'article 131 du Règlement du Consell General. Les réponses de la section andorrane ne laissent en revanche pas supposer la mise en place d'une mission d'enquête parlementaire.

Belgique

Les décisions prises par le gouvernement dans le cadre de l'application du régime des pouvoirs spéciaux l'ont été en concertation avec la plupart des partis politiques. En effet, pour l'occasion, le comité ministériel restreint (KERN), qui réunit autour du Premier ministre tous les vice-Premiers ministres du gouvernement, a été élargi aux présidents des partis soutenant le gouvernement. Le comité a tenu ses séances chaque semaine. Durant cette période, le Parlement fédéral a en outre mis en place une commission parlementaire *ad hoc* composée de 17 membres, chargée de superviser l'application des pouvoirs spéciaux et d'examiner, si nécessaire, la prorogation de ceux-ci.

Le 25 juin 2020, la Chambre des représentants a adopté, en séance plénière, un texte demandant l'institution d'une commission spéciale chargée d'examiner la gestion de la pandémie de Covid-19 par la Belgique. Celle-ci a été mise en place le 2 juillet 2020.

Canada

Réunis en nombre restreint, les députés ont, malgré l'ajournement de leur chambre, poursuivi leur activité législative en lien avec la pandémie. Les sénateurs ont eux aussi pu assumer leurs compétences législatives quant aux objets ayant trait à la crise sanitaire.

Dans le cadre de sa motion adoptée le 20 avril 2020, laquelle repoussait le retour au Parlement au 25 mai 2020, la Chambre des Communes a mis en place un comité spécial de contrôle composé de l'ensemble des membres de la chambre et visant à examiner la réponse du gouvernement à la pandémie de Covid-19 (COVI)⁵⁰. De plus, au printemps 2020, six comités

⁵⁰ Présidé par le Président de la Chambre des communes, ce comité a tenu trois séances hebdomadaires. Formellement composé de tous les députés, ce comité a tenu une rencontre en chambre tous les mercredis, avec un nombre réduit de membres. Les

permanents de la Chambre des communes ont reçu l'autorisation de tenir des rencontres afin d'entendre des témoignages liés à la crise sanitaire, à savoir : le Comité permanent des finances, le Comité permanent de la santé, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie et le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord.

Au Sénat, deux comités permanents ont assuré le contrôle de l'activité gouvernementale : le Comité des finances nationales, lequel s'est penché sur les mesures économiques proposées, et le Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie, qui a examiné plus largement la réponse gouvernementale. Ces deux comités ont publié des rapports provisoires en lien avec leurs constats. Le Comité permanent des finances nationales a appelé le Parlement à retrouver ses pouvoirs d'analyse et d'approbation des dépenses gouvernementales dans un contexte où les mesures d'urgence ont accordé au gouvernement des pouvoirs exceptionnels et l'ont exempté de la surveillance du Parlement⁵¹. De son côté, le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a souligné le fait que les personnes âgées et les travailleurs de la santé de première ligne étaient particulièrement vulnérables face à la pandémie⁵².

Le 15 avril 2020, le Sénat a, de plus, voté en faveur de la création d'un comité spécial visant à dresser les leçons tirées de la pandémie de Covid-19. Toutefois, à la fin 2020, ce comité n'avait pas encore été mis en place officiellement.

Catalogne

Le contrôle parlementaire s'est opéré lors des 15 sessions plénières ayant suivi la reprise des travaux parlementaires ainsi qu'en commissions parlementaires, avec les conseillers du gouvernement catalan.

France

Le projet de loi d'urgence pour faire face à la pandémie de Covid-19 a été examiné par le Parlement dans le cadre de la procédure accélérée, avant d'être adopté le 22 mars 2020. Les assemblées ont fait usage de leur pouvoir de correction en modifiant le projet initial à deux égards : les sénateurs ont souhaité, d'une part, encadrer les pouvoirs du Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en excluant une clause générale de compétences et, d'autre part, lui fixer une date de validité, soit jusqu'au 1^{er} avril 2021. Les députés ont pour leur part renforcé les sanctions en cas de non-respect du confinement. Par la suite, les projets de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, puis celui organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, ont également été examinés, modifiés, puis adoptés par le Parlement.

Le contrôle parlementaire s'est par ailleurs exercé par la voie des instruments parlementaires à disposition, dont les séances hebdomadaires de questions d'actualité au gouvernement dans les deux chambres. De plus, les commissions permanentes ainsi que les délégations des deux assemblées se sont mobilisées afin d'approfondir différentes thématiques que la mission pluraliste de suivi du Sénat et la mission d'information de l'Assemblée nationale, dont les travaux sont décrits plus bas, n'étaient pas en mesure de couvrir de façon exhaustive. Ces commissions ont ainsi notamment organisé un grand nombre d'auditions, au cours desquelles

deux autres réunions hebdomadaires ont pour leur part eu lieu par visioconférence et ont été ouvertes à tous les députés. La dernière rencontre de ce comité, qui n'a pas été reconduit par la suite, s'est tenue le 18 juin 2020.

⁵¹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Covid-19 – Du soutien en temps de crise](#), rapport provisoire, juillet 2020.

⁵² Sénat, Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, [La réponse fédérale à la COVID-19 : Observations provisoires](#), rapport provisoire, juillet 2020.

la plupart des membres du gouvernement ont été entendus. Ces débats ont eu pour thème : la stratégie nationale du plan de déconfinement dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19⁵³, les innovations numériques dans la lutte contre la pandémie de Covid-19⁵⁴, le reconfinement dans le contexte de l'évolution de la situation sanitaire et des mesures nécessaires pour y répondre⁵⁵, la place de la stratégie vaccinale dans le dispositif de lutte contre la pandémie de Covid-19⁵⁶.

La nécessité du suivi parlementaire de la gestion gouvernementale de la crise a également donné lieu à la mise en place, dans chacune des deux chambres, de structures temporaires *ad hoc*, bénéficiant pour certaines des prérogatives d'une commission d'enquête. La création de la mission d'information de l'Assemblée nationale a ainsi été décidée le 17 mars 2020 par la Conférence des présidents, avec pour mandat le suivi de l'impact, de la gestion et des conséquences dans toutes ses dimensions de la pandémie de Covid-19 en France. La mission a ainsi pu déposer son premier rapport⁵⁷ le 5 juin 2020, avant de présenter un second rapport⁵⁸ le 8 décembre, au terme de 56 auditions. Ce document a notamment pointé du doigt ce qu'il qualifie de « pilotage défaillant du gouvernement et de manque d'anticipation des pouvoirs publics ». Le Sénat a pour sa part constitué, le 25 mars 2020, une mission pluraliste de suivi, laquelle s'est inscrite dans une démarche coordonnée de l'ensemble des commissions permanentes du Sénat, avec pour mission d'assurer un suivi concret et exigeant de l'action du gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire. La mission a publié son rapport d'information le 8 juillet 2020, sous l'intitulé « Mieux organiser la Nation en temps de crise (justice, sécurité, collectivités et administration territoriales, élections)⁵⁹ ».

En matière d'évaluation et de contrôle de l'action gouvernementale, une commission d'enquête a été créée le 30 juin 2020 au Sénat pour une durée de six mois, avec pour objectif l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion. Le rapport de la commission d'enquête a été adopté le 8 décembre 2020. Celui-ci dresse le triple constat d'un défaut de préparation, d'un manque de constance dans la stratégie et d'un défaut de communication adaptée⁶⁰. Enfin, comme à l'Assemblée nationale, une mission commune d'information a été créée par la Conférence des présidents, ses membres ayant été désignés lors de la séance publique du 13 janvier 2021. Cette mission répond au besoin d'évaluation des conséquences des mesures prises ou envisagées par le gouvernement pour faire face à la pandémie de Covid-19 ainsi qu'à la nécessité de disposer d'un instrument d'évaluation s'appuyant sur des capacités d'expertise indépendantes du gouvernement. Son périmètre ne se limite ainsi pas à l'évaluation rétroactive de la politique menée, mais comporte également une dimension prospective, si des mesures de même nature devaient à nouveau être prises en fonction de l'évolution de la situation.

Liban

En conséquence de l'explosion du port de Beyrouth, le gouvernement a présenté sa démission. Au moment d'apporter ses réponses au questionnaire, le Parlement était dans l'attente de la formation d'un nouveau gouvernement.

⁵³ Le 28 avril 2020 à l'Assemblée nationale et le 4 mai 2020 au Sénat.

⁵⁴ Le 27 mai 2020 dans les deux chambres.

⁵⁵ Le 29 octobre 2020 dans les deux chambres.

⁵⁶ Le 16 décembre 2020 à l'Assemblée nationale et le 17 décembre 2020 au Sénat.

⁵⁷ Voir le rapport sous : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/covid19/15b3053_rapport-information

⁵⁸ Voir le rapport sous : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/impact_consequences_epidemie_covid19_mi

⁵⁹ Voir le rapport sous : <http://www.senat.fr/rap/r19-609/r19-6091.pdf>

⁶⁰ Voir le rapport sous : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-199-1-notice.html>

Si l'activité législative du parlement n'a pas connu d'interruption, selon la section libanaise, rien n'indique la mise en place d'un examen des actions gouvernementales entreprises durant la crise sanitaire.

Monaco

L'édiction des textes nécessaires pour faire face à la pandémie a mobilisé essentiellement la commission de législation du Conseil national, dont l'activité législative s'est inscrite en complément aux décisions ministérielles du Ministre d'État, prises sur la base de la loi relative à la préservation de la sécurité nationale. La commission des finances et de l'économie nationale a également été sollicitée sur les aspects budgétaires et économiques de la crise, lesquels ont requis le vote de deux budgets rectificatifs de l'État et d'un budget primitif. L'examen de ces différents projets de loi a en outre été précédé de nombreuses réunions avec le gouvernement en commission plénière d'étude, formation la plus solennelle du Conseil national, qui se déroule en séance privée.

Un dispositif d'échange et d'information spécifique à la crise a par ailleurs été mis en place sous l'impulsion du Prince souverain, lequel consiste en la création d'un comité mixte de suivi du Covid-19. Dans le cadre de ce dispositif, les élus échangent directement avec les membres du gouvernement sur la situation économique, sanitaire et sociale, ainsi que sur les décisions qui vont en résulter.

Enfin, le Conseil national a créé une commission *ad hoc* dédiée à la pandémie de Covid-19, soit la Commission Spéciale pour l'analyse de la crise Covid-19. Cette dernière a notamment reçu les représentants de la société civile et constitue un lien utile avec les travaux de l'Assemblée et du Comité Mixte mis en place par le Prince souverain.

Nouvelle-Calédonie

Lors de sa séance du 11 avril 2020, la Commission permanente du Congrès a délibéré de six textes de loi en lien avec la crise sanitaire, dans les domaines suivants : l'aménagement des règles et des délais en matière administrative, civile et de procédure civile ; l'aide financière exceptionnelle aux résidents calédoniens situés à l'extérieur du territoire ; le traitement judiciaire applicable aux entreprises en difficulté ainsi qu'au fonctionnement des personnes morales et autres entités de droit privé ; le régime des réquisitions ; les critères de représentativité des organisations professionnelles et des entreprises participant à la négociation d'un accord annuel fixant le prix maximal d'une liste de produits ; et les mesures exceptionnelles relatives à la pandémie. Le 7 mai 2020, le Congrès a en outre adopté, en séance plénière, deux lois portant décision modificative au budget propre du pays.

Dès le 20 mars 2020, dans le cadre de sa mission de contrôle de l'activité gouvernementale, le Bureau du Congrès s'est réuni dans une composition élargie aux présidents des groupes et formations politiques. De plus, le Congrès a œuvré afin qu'il soit associé, au même titre que le Sénat coutumier et le Conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, aux réunions de la cellule de crise pilotée par le gouvernement.

Le 8 avril 2020, le Bureau du Congrès s'est ensuite transformé en Mission d'information composée de 21 membres. Dans un contexte sanitaire moins tendu qu'ailleurs, les travaux de cette mission se sont limités à une activité de surveillance constructive de l'action du gouvernement. Dans le cadre de cette mission, les élus ont pu exercer leur fonction représentative de leurs électeurs : conscients des difficultés liées à l'urgence, au caractère inédit de la situation et aux spécificités de la population et des cultures locales, ceux-ci ont en effet pu intervenir par des propositions et exprimer leur avis lors des échanges constants et

réguliers qu'ils ont eus avec le gouvernement⁶¹. De même des contacts sont intervenus avec les Provinces et les communes. Le Président du Congrès a en outre assuré l'interface entre le gouvernement et le Congrès en procédant à un débriefing régulier aux membres de la mission d'information, à l'issue de chaque réunion tenue avec le gouvernement. La cadence des réunions a été en moyenne bihebdomadaire. La Mission d'Information s'est ainsi réunie 22 fois jusqu'au 22 juin 2020. Dans le cadre de ses travaux, elle a procédé à 31 auditions, entendant les représentants des associations de parents d'élèves, d'étudiants ou de protection des consommateurs, des organismes humanitaires et caritatifs, des acteurs économiques, des experts et des services du gouvernement dont la Direction des Affaires sanitaires et sociales (DASS)⁶², le Président du gouvernement, le membre en charge des relations avec le Congrès, et le Haut-commissaire de la République. La Mission d'Information a adopté son rapport d'information en juillet 2021.

Québec

Avec la reprise des activités parlementaires au mois de mai 2020, les membres de l'Assemblée nationale ont repris leurs activités législatives en commissions et ont ainsi procédé à l'étude des crédits et projets de loi déposés.

Durant la période de suspension des travaux du Parlement, la reddition des comptes s'est déroulée lors de réunions tenues à distance, auxquelles l'ensemble des groupes parlementaires ont été représentés. Les parlementaires des partis d'opposition ont ainsi pu échanger avec certains membres du Conseil des ministres sur les mesures prises dans le contexte de la crise sanitaire. À la reprise des travaux en mai 2020, les partis d'opposition ont alors pu débattre en chambre des mesures prises par le gouvernement.

L'Assemblée nationale elle-même ne s'est pas saisie d'une enquête portant sur la gestion gouvernementale de la crise. En revanche, deux enquêtes distinctes, émanant d'autres institutions, étaient en cours à la fin de l'année 2021. Celles-ci portaient notamment sur la performance des soins et des services aux aînés dans le contexte de la pandémie et sur la gestion de la crise inhérente à la pandémie de Covid-19 dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée. Ces enquêtes étaient menées respectivement par la Commissaire à la santé et au bien-être et par le Protecteur du citoyen.

Roumanie

Outre son activité législative ininterrompue, le Parlement a usé de tous les moyens dont il dispose pour surveiller l'action gouvernementale et limiter les pouvoirs exceptionnels confiés au gouvernement. Ainsi, il n'a eu de cesse de recourir aux instruments parlementaires lui permettant de demander des comptes au gouvernement, à savoir : les questions, les interpellations, les convocations des ministres et du Premier ministre, et, à trois reprises, les motions simples. Une motion de censure à l'encontre du gouvernement a en outre été débattue par les deux chambres le 31 août 2020, toutefois sans être adoptée.

Enfin, le Parlement a mis en place une commission d'enquête commune des deux chambres.

Rwanda

⁶¹ Le Centre opérationnel gouvernemental a émis des Bulletins d'Information afin d'alimenter les réunions du gouvernement collégial et de la direction opérationnelle. Ces Bulletins ont été transmis à la Mission d'information et ont parfois donné lieu à des demandes de précision ou des questions des conseillers au membre du gouvernement en charge des relations avec le Congrès.

⁶² Il est rappelé qu'en application de la loi organique statutaire et des arrêtés du 22 février 2001 et du 16 février 2006, fixant les attributions et l'organisation de la DASS, le gouvernement a investi celle-ci de la mise en œuvre de la politique de la Nouvelle-Calédonie en matière de protection sociale, d'hygiène publique, de santé et de prévention de la santé, de contrôle sanitaire aux frontières et d'hospitalisation publique.

Pendant la période de confinement, la Chambre des députés a procédé aux votes des lois urgentes sur les fonds destinés à la lutte contre la pandémie de Covid-19.

Le Parlement a également pu exercer, à distance, ses compétences financières prévues à l'article 166 de la Constitution relatives au rapport de l'Auditeur général des finances de l'État. La disposition constitutionnelle oblige celui-ci à soumettre chaque année au Parlement, avant l'ouverture de la session consacrée à l'examen du budget de l'année suivante, le rapport sur le bilan des finances de l'État qui comprend l'exécution du budget de l'État de l'exercice écoulé. Par ailleurs, conformément aux dispositions constitutionnelles prévues à l'article 133 stipulant qu'une fois par session parlementaire, le Premier ministre informe le Parlement - devant les deux chambres réunies -, de l'action du gouvernement, le Premier ministre s'est présenté à deux reprises devant le Parlement. Les échanges ont porté sur les mesures axées sur la reprise économique en vue de lutter contre le ralentissement dû à la pandémie ainsi que sur l'éducation nationale. Le gouvernement a en outre régulièrement répondu aux interrogations parlementaires lors des séances plénières consacrées aux questions des parlementaires.

Enfin, entre le 2 et le 6 novembre 2020, la Chambre des députés a organisé des visites de terrain dans l'ensemble du pays, à des fins de contrôle de l'action gouvernementale. Il s'agissait en particulier de se rendre compte de l'état d'avancement de la construction des infrastructures scolaires et de s'enquérir de l'effectivité des mesures de lutte contre le Covid-19. Ces visites ont été sanctionnées par un rapport présenté en séance plénière, qui a conduit à l'adoption de résolutions soumises au gouvernement.

Sénégal

Ayant voté une loi habilitant le Président de la République à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi, le Parlement a exercé ses compétences législatives et de contrôle par le biais de la prorogation de l'état d'urgence.

Aucune mission supplémentaire de contrôle de l'activité gouvernementale n'est en cours ou n'est envisagée.

Suisse

Les 22 et 23 mars 2020, la Délégation des finances a, en vertu de la souveraineté budgétaire du Parlement, approuvé les crédits urgents demandés par le gouvernement pour faire face à la crise provoquée par la pandémie de Covid-19. Le Parlement a, par la suite et jusqu'à la fin de l'année, adopté 50 arrêtés financiers, approuvant 31,9 milliards de francs suisses de crédits supplémentaires, dont 31,7 milliards concernant la situation sanitaire. Ce n'est toutefois qu'à l'occasion des délibérations portant sur la loi Covid-19, adoptée par les chambres le 25 septembre 2020 et visant à transposer dans le droit commun les mesures exceptionnelles se devant d'être prolongées dans le temps, que le Parlement a réintégré pleinement ses prérogatives. Les contours et la durée de validité des pouvoirs de crise du gouvernement ont donné lieu à d'intenses débats portant sur l'octroi de pouvoirs élargis au gouvernement. Le Parlement y a finalement renforcé ses prérogatives, en précisant notamment que le gouvernement ne doit pas user de compétences particulières « si l'objectif visé peut également être atteint en temps utile dans le cadre de la procédure législative ordinaire ou urgente ». Un accent supplémentaire a également été placé sur le devoir du gouvernement d'informer et de consulter le Parlement et ses commissions compétentes.

Les activités de suivi de l'action gouvernementale en matière de lutte contre la pandémie ont par ailleurs donné lieu, en 2020, au dépôt de pas moins de 380 questions, 380 interpellations, 26 motions et 17 postulats.

Les travaux des Commissions de gestion des chambres visant à exercer la haute surveillance sur les activités du gouvernement et de son administration portant sur la crise sanitaire ont par ailleurs démarré leurs travaux le 1^{er} mai 2020. Des auditions des membres du gouvernement et des représentants de l'administration en charge de la gestion de la pandémie ont eu lieu. Le 26 mai 2020, les commissions ont par ailleurs débuté une vaste mission d'inspection visant à analyser la gestion de la crise sanitaire par les autorités⁶³. Dans le cadre de cette inspection, elles ont décidé que celle-ci serait menée de manière décentralisée par les différentes sous-commissions des deux commissions, lesquelles ont par conséquent été chargées d'en définir les thèmes prioritaires. En effet, une telle approche tient compte de l'évolution de la pandémie de Covid-19 et de l'ampleur de la thématique. Les travaux menés jusqu'en décembre 2020 s'appliquaient aux domaines suivants : l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (DFI) - en charge notamment de la santé, de la politique sociale et de la culture - et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ; la collaboration avec les cantons en matière de gestion de crise ; les collaborations internationales du DFI et de l'OFSP ; les bases d'informations scientifiques du DFI et de l'OFSP ; l'adéquation du Plan suisse de pandémie et de la loi sur les épidémies ; les mesures dans le domaine des assurances sociales ; les transports publics ; les entreprises proches de la Confédération ; la mise en œuvre à la frontière des mesures liées à la Covid-19 ; les crédits Covid-19 ; le personnel de la Confédération ; l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ; l'opportunité et l'efficacité de l'approvisionnement économique ; la collecte d'informations par le réseau extérieur du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ; les prestations de soutien du DFAE ; le rôle de la Pharmacie de l'armée ; la mobilisation de l'armée ; la fermeture des frontières ; le rôle de l'Office fédéral de la justice ; la légalité du recours au droit de nécessité ; la gestion de la crise par le gouvernement ; la détection précoce des crises ; et la protection des données.

Togo

Ayant voté une loi d'habilitation en faveur du gouvernement lui permettant de légiférer par ordonnance en matière de crise sanitaire, le Parlement a été tenu informé des actions gouvernementales par le biais d'une communication à l'Assemblée nationale.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale précise, à ses articles 116s et suivants que, si cette dernière l'estime nécessaire, elle peut procéder à des auditions du gouvernement ou déposer des questions et interpellations.

Fédération de Wallonie-Bruxelles

Le contrôle parlementaire a été maintenu par l'entremise des questions écrites. Le dépôt de propositions de décrets et de résolutions était également possible. Afin d'assurer la continuité de l'institution, la Conférence des présidents et le bureau ont pour leur part pu continuer à délibérer par voie électronique.

Une commission spécialisée chargée du suivi des décisions gouvernementales a en outre été instituée.

6. ÉVOLUTION DU DROIT DE NÉCESSITÉ DANS LES PAYS DE L'ESPACE FRANCOPHONE : HISTORIQUE ET TENDANCES

Après avoir examiné la manière dont les parlements de l'espace francophones ont réagi dans la foulée des premières mesures sanitaires mises en place pour faire face à la crise liée à la

⁶³ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-n-s-2020-05-26.aspx?lang=1036>

pandémie de Covid-19, il convient de revenir sur les répercussions que cette crise est susceptible d'entraîner durablement sur les législations nationales applicables aux situations d'urgence.

Pour tenter de mesurer le niveau d'impact de la crise sanitaire actuelle sur les développements légaux propres aux pouvoirs d'exception, il convient tout d'abord de discerner les tendances lourdes en matière de recours et d'adaptation du droit de nécessité dans les territoires de l'espace francophone. Pour ce faire, il est proposé ici d'opérer un détour sur la manière dont les États ont, préalablement à la pandémie de Covid-19, fait usage des régimes d'exception prévus dans leurs textes et sur la manière dont les législations ont été adaptées lors de précédentes révisions constitutionnelles ou à la faveur de délibérations liées à des contextes spécifiques.

Si la pandémie de Covid-19 a donné lieu à un recours généralisé, dans les États analysés, au déploiement d'états d'exception ou de mesures exceptionnelles, il apparaît que ce phénomène ne s'inscrit guère – du moins jusqu'à présent – dans le cadre d'une tendance structurelle. En la matière, nous observons en effet plutôt, à quelques exceptions près, une tendance générale à la parcimonie des gouvernements dès lors qu'il convient de recourir aux pouvoirs exceptionnels et ce, même dans le cadre de périodes sévèrement troublées. De plus, les données récoltées témoignent d'une volonté affichée d'encadrer de manière plus stricte le déclenchement et l'application des pouvoirs exceptionnels, en renforçant notamment les prérogatives des parlements en matière de contrôle sur ceux-ci. En contraignant les États à un recours que l'on peut qualifier de « massif » aux mesures prises par ordonnances et ce, sur une durée prolongée, il convient de s'interroger sur la manière dont la crise sanitaire est susceptible de changer la donne.

Il apparaît en effet que nombreux sont les parlements à envisager des modifications plus ou moins importantes et durables de leurs textes législatifs applicables aux contextes de crise, y compris celles relevant du droit parlementaire. Pour certains d'entre eux, de telles modifications sont d'ailleurs déjà entrées en vigueur. Or, dans la plupart des cas, les intentions du législateur semblent se diriger vers l'accentuation de la tendance historique constatée en matière de renforcement de l'encadrement des pouvoirs exceptionnels, plutôt que vers un affaiblissement de celle-ci. Nous constatons en effet une volonté importante, de la part des parlements, de s'assurer d'être en mesure de remplir en toute circonstance les prérogatives qui sont les leurs dans des contextes de crise, voire même, de renforcer ces prérogatives.

Les derniers points de ce rapport placent ainsi les révisions portées actuellement aux législations applicables aux situations de crise dans une perspective historique. Dans le point suivant de ce document, les contextes dans lesquels les gouvernements ont fait appel aux mesures exceptionnelles pour juguler des crises antérieures à la pandémie de Covid-19 et les modifications qui ont précédemment été portées aux droits de nécessité territoriaux sont examinés (point 6.1). Les modifications portées, sous l'effet de la pandémie de Covid-19, aux législations applicables aux situations de crise, de même que celles portées durablement aux droits parlementaires territoriaux applicables à de tels contextes font l'objet du dernier point de cette étude comparative (point 6.2).

6.1 Le déploiement des pouvoirs exceptionnels à travers les temps : recul historique et contextuel

Au cours de l'histoire récente et jusqu'à l'émergence de la crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19, les États passés en revue semblent, pour la plupart, avoir usé avec parcimonie des pouvoirs exceptionnels prévus dans le cadre de leur législation.

Ainsi, trois pays n'avaient, préalablement à la pandémie, jamais connu d'état d'exception dans leur histoire constitutionnelle récente et deux d'entre eux n'en n'avaient connu qu'un, à une seule reprise et à l'occasion d'un événement ponctuel. Certains pays ont testé pour la première fois, à l'occasion de la crise sanitaire actuelle, le déploiement de l'état d'urgence ou de l'état d'urgence sanitaire, en tant que régimes d'exceptions précis.

On constate en outre, dans l'histoire contemporaine, une tendance vers un renforcement de l'encadrement des pouvoirs exceptionnels. Ainsi, dans les pays qui avaient connu par le passé le déploiement de régimes d'exception de type extra-constitutionnel, notamment lors de la Seconde Guerre mondiale, on dénote une tendance nette vers une limitation du recours à ceux-ci, passant par leur suppression en droit, ou en pratique. Certains pays ont également connu, à la suite de crises précédentes, d'importantes réformes en matière de droit de nécessité, tendant soit à limiter l'atteinte possible aux droits fondamentaux en périodes d'urgence, soit à renforcer les prérogatives du Parlement en ces mêmes périodes, ou encore à introduire des délais légaux de caducité des ordonnances de nécessité prises dans des contextes de crise.

Les motifs ayant conduit au déploiement des pouvoirs exceptionnels avant l'émergence de la crise inhérente à la pandémie de Covid-19 sont nombreux. Si les nécessité de la lutte contre le terrorisme ou les situations de catastrophes naturelles sont les plus fréquemment avancées, d'autres crises sanitaires, et en particulier la crise potentiellement pandémique due au virus du H1N1, ne sont pas en reste. En effet, dans au moins trois pays, cette crise a engendré soit une attribution des pouvoirs exceptionnels au gouvernement sans que ceux-ci ne soient déployés, soit le recours à des mesures d'urgence, ou encore l'élaboration de nouvelles bases légales consacrant dans les textes le recours au droit de nécessité lors de crises sanitaires. Les conflits d'ordre interétatique ou civils sont également avancés en tant que motifs ayant conduit au déploiement de pouvoirs exceptionnels, suivis, de manière plus ponctuelle et localisée, de la nécessité de procéder à des réformes structurelles, de situations de conflit social ou de crise financière.

À l'examen de chacune des situations passées en revue et lorsque les réponses apportées au questionnaire l'ont rendu possible, les éléments suivants font l'objet de paragraphes distincts : les contextes ayant, par le passé, prêté lieu au déclenchement de pouvoirs exceptionnels ; et les évolutions qu'a connu le droit de nécessité national, que celles-ci aient été inscrites dans les textes ou se soient traduites dans la pratique.

Un recours historique aux pouvoirs exceptionnels majoritairement parcimonieux, avec une tendance au renforcement de l'encadrement de ceux-ci

Avant la pandémie de Covid-19, la principauté d'Andorre, le Rwanda et le Togo n'avaient jamais connu d'état d'exception dans leur histoire constitutionnelle récente. Parmi ces pays, seul le Togo a décidé de recourir au droit de nécessité pour faire face à la crise sanitaire actuelle. L'Espagne et la Nouvelle-Calédonie n'avaient, pour leur part, connu qu'une seule fois le déploiement d'un état d'exception dans leur histoire récente. C'est à l'occasion de la pandémie de Covid-19 que la Roumanie et le Togo ont eu à déployer l'état d'urgence, pour la première fois dans leur histoire récente.

En Belgique, à Monaco et en Suisse, on constate une tendance lourde vers la limitation du recours aux pouvoirs exceptionnels d'ordre extra-constitutionnel face aux situations d'urgence. En Belgique et en Suisse, le recours au droit extra-constitutionnel remonte, en pratique, à la période ayant suivi de près la fin de la Seconde Guerre mondiale, alors qu'en Principauté de Monaco, le recours à la suspension constitutionnelle n'est plus autorisé depuis 1962.

À la suite de crises ponctuelles ayant secoué leur histoire, le Canada, la France et la Suisse se sont livrés à une réforme de l'encadrement de leur droit de nécessité visant, pour le premier, à restreindre les atteintes possibles aux droits fondamentaux et à renforcer les prérogatives du Parlement en périodes

de pouvoirs exceptionnels, pour la seconde à mettre en place des mesures de veille parlementaire de l'état d'urgence et, pour la dernière, à introduire la caducité, au bout de six mois, des ordonnances de nécessité édictées par le gouvernement, ainsi qu'à renforcer les prérogatives du Parlement en situations de crise. En France, la révision constitutionnelle de 2008 a donné lieu à un encadrement juridique plus serré du recours aux pouvoirs exceptionnels et à davantage de prérogatives du Parlement en matière de contrôle de ceux-ci.

Parmi les motifs ayant concouru au recours au droit de nécessité, la lutte contre le terrorisme a été invoquée en France, au Liban et en Suisse. Des états d'exception ont également été mis en place pour faire face à des situations de catastrophes naturelles au Liban, au Québec et en Roumanie. Des conflits d'ordre interétatique – au Liban et en Principauté de Monaco – ou d'ordre civil – en Nouvelle-Calédonie et en Roumanie - ont conduit par le passé les gouvernements à se saisir du droit de nécessité.

La crise sanitaire engendrée par le virus du H1N1 a, elle, donné lieu à une habilitation de pouvoirs spéciaux en Belgique, au déploiement localisé de l'état d'urgence au Québec, et à l'élaboration d'une nouvelle loi sur les épidémies en Suisse.

Les gouvernements ont également eu recours au droit de nécessité pour faire face à des crises plus spécifiques à leur histoire, soit la nécessité de conduire des réformes structurelles en Belgique, l'émergence d'une grève des contrôleurs aériens en Espagne ou le sauvetage de l'une des plus grandes banques d'affaires en Suisse.

Avant la crise due à la pandémie de Covid-19, la France semble avoir été la seule, parmi les pays passés en revue, à avoir connu des prolongations répétées et durables d'un état d'exception, à la suite de la vague d'attentats perpétrés en novembre 2015.

Andorre

Aucun état d'exception n'a jamais été déclaré en Principauté d'Andorre

Belgique

La dernière fois que le gouvernement a reçu une habilitation de pouvoirs spéciaux remonte à 2009, en prévision de la pandémie de grippe A (H1N1). Il s'agissait à l'époque de pouvoir réquisitionner des professionnels du domaine de la santé pour soutenir le processus de vaccination ou pour procéder à des distributions massives de médicaments. Avant cette date, la dernière habilitation remonte à avant 1992, lorsque la Belgique a ratifié le traité de Maastricht. À ce moment, elle ne remplissait pas les critères de convergence nécessaire à l'adoption de l'Euro. Le gouvernement s'est alors vu conférer les pouvoirs spéciaux afin d'adopter les réformes économiques permettant d'atteindre cet objectif.

Il n'a été fait usage des pouvoirs extraordinaires pour la dernière fois que dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale. Les derniers arrêtés de pouvoirs extraordinaires remontent ainsi à 1949.

Canada

La loi sur les mesures d'urgence n'a pas été invoquée depuis son adoption, en 1985.

Il convient de mentionner que cette loi abrogeait alors la loi sur les mesures de guerre qui, elle, a été invoquée à plusieurs reprises. Celle-ci a été alléguée pour la dernière fois au mois d'octobre 1970 en réponse à une crise civile au Québec, ce qui a conduit à la répression de la population, à des violations de certains droits civils, à des perquisitions sans mandat et à des arrestations massives⁶⁴. Les compétences conférées au gouvernement en situations d'urgence dans le cadre de la nouvelle loi sur les mesures d'urgence y sont plus limitées et spécifiques qu'auparavant. La loi renforce aussi les prérogatives du Parlement en situations

⁶⁴ Pour plus de détails sur la crise d'octobre 1970, voir notamment : Andrew McIntosh et Celine Cooper, « [Crise d'octobre](#) », *Encyclopédie canadienne*, 1^{er} octobre 2020.

d'urgence, dans la mesure où elle prévoit que les ordonnances prises par l'exécutif doivent être révisées par le Parlement, ce qui empêche ainsi le gouvernement d'agir seul.

Espagne

Dans l'histoire de la démocratie espagnole, le gouvernement n'avait déclaré, avant la pandémie de Covid-19, qu'une fois un état d'exception – à savoir l'état d'alarme -, en décembre 2010. Le gouvernement y a eu recours pour faire face à une grève sans préavis des contrôleurs aériens. Il a alors été décidé de laisser pour une durée de 15 jours les commandes de l'espace aérien aux forces militaires.

France

La dernière mise en place d'un état d'exception avant la pandémie de Covid-19 correspond à l'état d'urgence en vigueur du 14 novembre 2015 au 31 octobre 2017, à la suite de la vague d'attentats perpétrés à Paris et à Saint Denis, le 13 novembre 2015. Décrété pour une durée de 12 jours le 14 novembre 2015, il a par la suite été prorogé à six reprises, soit : le 20 novembre 2015 pour une durée de trois mois, le 19 février 2016 pour une durée de trois mois, le 20 mai 2016 pour une durée de deux mois, le 21 juillet 2016 pour une durée de six mois, le 19 décembre 2016 pour une durée de sept mois et le 11 juillet 2017 pour une durée de trois mois et demi. La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « loi SILT », a procédé à la levée de l'état d'urgence en intégrant dans le droit ordinaire certaines dispositions en matière de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, ou de visites et saisies.

Par le passé, la France a connu d'importantes réformes de son dispositif d'exception. Ainsi, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis d'établir la plupart des dispositions décrites au point 4.1 du présent rapport, visant à renforcer l'encadrement des états d'exception. En effet, alors que la Constitution ne prévoyait aucune limite de temps aux pouvoirs exceptionnels du Président de la République, c'est depuis cette révision que chaque président d'assemblée ou 60 députés ou sénateurs ont le pouvoir, après 30 jours, de saisir le Conseil constitutionnel afin d'examiner si les conditions justifiant les pouvoirs de crise sont toujours réunies. C'est également cette révision qui a donné au Conseil constitutionnel la prérogative de se saisir de plein droit, après 60 jours et à tout moment, de cette mission de contrôle. La révision a également permis de préciser, à l'article 38 de la Constitution, que lorsqu'il déploie des pouvoirs exceptionnels, le gouvernement est contraint, sous peine de caducité des ordonnances de nécessité qu'il a promulguées, de déposer un projet de loi de ratification avant la date fixée par la loi d'habilitation. Toujours dans le même ordre d'idée et afin de prévenir tout risque de ratification implicite de ces ordonnances, la révision est de plus venue renforcer les compétences du Parlement en précisant que ces ordonnances ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

Enfin, dans le contexte de la vague d'attentats meurtrière qui a frappé la France en novembre 2015 et avec la loi du 20 novembre 2015 portant modification à la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, le Parlement s'est doté, par l'introduction d'un nouvel article à cette loi, d'un instrument de veille et de contrôle continu pendant toute la durée d'application de l'état d'urgence.

Liban

La dernière mise en place d'un état d'exception remonte au 7 août 2020, à la suite de l'explosion du port de Beyrouth, survenue le 4 août 2020. L'état d'urgence est alors déclaré pour une durée de 15 jours, les pouvoirs des autorités civiles dans la ville de Beyrouth étant intégralement transférés vers les autorités militaires. Auparavant, l'état d'urgence avait été

déclaré à six reprises, dans les contextes suivants : en 1956 à la suite du séisme ayant frappé le pays, à deux reprises en 1976 à la suite des attentats israéliens, en 1969 à la suite des activités militaires des réfugiés palestiniens et en 1973, à la suite des attentats et des incursions israéliennes.

Monaco

Si la Principauté ne connaît pas d'état d'exception, il est néanmoins possible d'identifier des périodes passées durant lesquelles des situations exceptionnelles ont conduit à des modifications des prérogatives des institutions du pays. Il en a notamment été ainsi durant la Seconde Guerre mondiale, laquelle a donné lieu à une suspension constitutionnelle, à l'édiction de lois de suspension de certains délais administratifs et judiciaires, et à une délégation du pouvoir législatif au Prince souverain, habilité à décider par décret. Par la suite, dans les années 1960, une nouvelle période de suspension constitutionnelle a été approuvée par le Parlement, dans le contexte particulier des relations de voisinages franco-monégasques.

La Constitution du 17 décembre 1962, toujours en vigueur, prohibe désormais toute possibilité de suspension constitutionnelle.

Nouvelle-Calédonie

Un état d'urgence a été décrété en décembre 1984 à l'occasion des « événements », période marquée par une quasi-guerre civile opposant partisans et opposants à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie vis-à-vis de la France.

Québec

Depuis l'adoption de la loi sur la sécurité civile et de la loi sur la santé publique en 2001, le gouvernement n'a pas eu à décréter l'état d'urgence sanitaire ni l'état d'urgence national sur l'ensemble du territoire québécois. Certaines dispositions de la loi sur la sécurité civile ont toutefois été utilisées pour déclarer un état d'urgence local dans des municipalités touchées par des sinistres, notamment par des inondations. Les pouvoirs exceptionnels en vertu de la loi sur la santé publique semblent également avoir été utilisés, par exemple, pour organiser une campagne de vaccination lors de la pandémie de grippe H1N1 en 2009⁶⁵.

Roumanie

L'état de siège, applicable en cas de péril imminent pour la nation telle qu'une insurrection armée ou une invasion étrangère, a été déclaré à Bucarest en 1907, lors de la révolte des paysans. Par la suite, alors que la Constitution communiste ne prévoyait pas la notion de l'état d'urgence, le régime communiste a instauré à plusieurs reprises l'état de nécessité. Le Président Ceausescu y a ainsi fait recours à l'occasion des inondations de 1975, du tremblement de terre de 7.4 sur l'échelle de Richter en 1977, ainsi qu'au moment du déclenchement des révoltes populaires ayant conduit au renversement du régime communiste, en décembre 1989. Après 1989, l'état d'alerte, dont la base légale remonte à 2005, a notamment été proclamé en 2014, dans certains départements affectés par de fortes chutes de neige. C'est à l'occasion de la pandémie de Covid-19 que la Roumanie a pour la première fois eu recours à l'état d'urgence.

Rwanda

⁶⁵ Source : <https://www.mccarthy.ca/fr/references/articles/covid-19-peuvent-ils-faire-cela-partie-vii-la-loi-sur-la-sante-publique-et-la-loi-sur-la-securite-civile-du-quebec>

Le Rwanda n'a jamais connu d'état d'exception.

Suisse

En Suisse, la plus récente application du droit de nécessité extra-constitutionnel remonte à la Seconde Guerre mondiale. Elle a passé dans l'histoire constitutionnelle sous les termes de pleins pouvoirs, accordés au gouvernement fédéral. Les termes de pleins pouvoirs se réfèrent ainsi principalement aux événements de la Seconde Guerre mondiale. À la suite de ces événements, le gouvernement a continué d'interpréter largement les pleins pouvoirs qui lui avaient été octroyés, s'y référant notamment pour justifier l'introduction d'un impôt fédéral direct. Une initiative populaire « pour le retour à la démocratie directe », déposée en 1949, amena indirectement, en 1952, l'Assemblée fédérale à abroger les derniers décrets octroyant les pleins pouvoirs. Par la suite, le gouvernement a notamment eu recours à des mesures exceptionnelles fondées sur l'article 185 de la Constitution en 2001, à la suite des attentats terroristes qui ont frappé les États-Unis, et en 2008, lorsque la crise financière a submergé les systèmes financiers de nombreux États.

La loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'État de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires, adoptée par le Parlement le 17 décembre 2010, a, à la suite de la crise de 2008, arrêté la modification de trois lois fédérales afin de renforcer les compétences du Parlement en situation de nécessité, soit : la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, la loi sur le Parlement et la loi sur les finances. Dans ce contexte, le Parlement a limité la durée de validité des ordonnances de nécessité du gouvernement, considérant que la démocratie et l'état de droit exigent que les institutions soient rétablies dans leurs compétences ordinaires aussi rapidement que possible. En outre, les nouvelles dispositions adoptées lui permettent de mieux s'acquitter de ses tâches de haute surveillance dans des contextes de crise. Enfin, le 28 septembre 2012, dans la foulée de la crise due à l'épidémie de grippe du H1N1 aux conséquences potentiellement lourdes, la Suisse s'est dotée d'une loi sur les épidémies, fondant la possibilité, pour le gouvernement fédéral, de se saisir du droit de nécessité pour répondre aux menaces d'ordre sanitaire. Appelée à se prononcer sur cette loi le 22 septembre 2013 à la suite d'un référendum déposé, la population a accepté celle-ci à 60% des votants.

Togo

Le Togo n'a jamais connu d'état d'exception avant l'apparition de la pandémie de Covid-19.

6.2 Répercussions de la pandémie de Covid-19 sur les évolutions nationales du droit de nécessité

Les organismes internationaux préconisent aux autorités nationales de se consacrer à la refonte du droit de nécessité en des périodes calmes et, par conséquent, propices à des réflexions sereines portant sur les enjeux essentiels que sont le respect de l'état de droit et des droits fondamentaux. Pourtant, force est de constater que face au séisme institutionnel provoqué par la pandémie de Covid-19, nombreux sont les parlements à avoir dû se consacrer à de telles réflexions au cours des semaines ou des mois ayant suivi l'émergence de la crise.

Ainsi, parmi les pays examinés, une majorité d'entre eux ont eu à se consacrer - ou envisagent de le faire - soit à une révision du droit de nécessité permettant de circonscrire l'action gouvernementale en situations de crise ou de pouvoir adapter celle-ci à des contextes pandémiques, soit à une révision du droit parlementaire permettant aux parlements d'exercer leurs prérogatives dans le cadre de toute situation de crise. Dans certains cas, des travaux portant sur les deux axes précités sont en cours.

L'étendue et la nature des réformes entérinées ou envisagées varie en revanche considérablement d'une situation nationale à l'autre. En matière de réforme du droit de nécessité, on a pu observer l'adoption de lois organiques permettant au gouvernement, si nécessaire, d'actionner le droit de nécessité prévu dans la Constitution, l'élaboration de bases légales prévoyant une nouvelle forme d'état d'exception et la question de la pérennisation de celui-ci, l'élaboration d'une loi permettant de fixer les modalités de déclaration de l'un des états d'exception prévus dans le contexte spécifique à la pandémie de Covid-19, ou encore une réflexion portant sur le renforcement des prérogatives du Parlement dans des contextes de crise. Dans un cas, l'élaboration d'une loi sur les épidémies est envisagée.

Dans deux cas, les délibérations parlementaires portant sur les adaptations du droit de nécessité au contexte de la crise pandémique ont été engendrées - ou auraient pu l'être -, à la suite de jugements rendus par les cours constitutionnelles, saisies rapidement suite à l'émergence de la crise.

Aussi, nombreuses sont les modifications envisagées ou apportées durablement au droit parlementaire, permettant aux parlements d'être en mesure d'exercer en toute circonstance leurs prérogatives. Dans un cas, une adaptation du droit parlementaire permettant de régler les modalités de l'ajournement des travaux parlementaires en des circonstances de crise a été observée.

Si, parmi l'ensemble des décisions prises à la suite de l'émergence de la crise sanitaire, on observe une volonté ferme des parlements de renforcer leurs prérogatives ou leurs moyens d'action en des circonstances de crise, il n'en reste pas moins que, dans une minorité non négligeable de pays, aucune réforme en matière d'application du droit de nécessité n'est envisagée. L'analyse des réponses apportées au questionnaire de la section suisse ne permet pas toujours d'établir avec précision si l'absence de réformes répond à une pleine satisfaction quant aux modalités des régimes d'exception, telles qu'elles sont définies dans les textes nationaux. Cela semble toutefois être le cas dans certains contextes nationaux.

À l'examen de chacune des situations passées en revue et lorsque les réponses apportées au questionnaire l'ont rendu possible, les éléments suivants font l'objet de paragraphes distincts : les réformes du droit de nécessité faisant l'objet de délibérations dans les parlements ; et les modifications portées au droit parlementaire visant à s'assurer qu'en toute circonstances, les parlements soient à même d'exercer leurs prérogatives en matière de contrôle de l'activité gouvernementale portant sur la gestion des crises.

Des velléités de renforcement des prérogatives des parlements en matière de droit de nécessité

En Catalogne, au Liban, à Monaco, au Québec, au Rwanda et au Sénégal, la question d'une éventuelle réforme en matière de droit de nécessité n'avait fait l'objet d'aucune délibération parlementaire à la fin de l'année 2020.

En Andorre, en France, en Roumanie, en Suisse et au Togo, des réformes applicables au droit de nécessité avaient soit été adoptées à la fin de l'année 2020, soit faisaient l'objet de délibérations parlementaires. Ainsi, en Andorre, le Conseil général a adopté en 2020, conformément aux dispositions prévues par la Constitution, la loi qualifiée réglementant les états d'alerte et d'urgence. En France, le Parlement a contribué à la mise en place du nouvel état d'urgence sanitaire, avant d'en rejeter sa pérennisation, du fait de l'écartement du pouvoir législatif pendant un mois prévu dans le dispositif envisagé. En Roumanie, le Parlement a eu, à la suite d'un arrêt de la cour constitutionnelle, à élaborer une loi déterminant les modalités de déclaration de l'état d'alerte dans le contexte spécifique de la pandémie de Covid-19. En Suisse, le parlement a initié en 2020 d'intenses travaux lui permettant, à l'avenir, de renforcer les prérogatives en situations de crise. Le Togo envisage pour sa part de se doter d'une loi sur les épidémies.

En France et en Roumanie, la cour constitutionnelle est intervenue afin de se prononcer sur la légalité des normes adoptées. En France, le conseil constitutionnel a statué sur la question de l'applicabilité, en Nouvelle-Calédonie, du dispositif national relatif à l'état d'urgence sanitaire. En Roumanie, la cour constitutionnelle a été appelée à se prononcer sur la constitutionnalité du régime de l'état d'alerte, mis en place en 2004. Celle-ci a statué en faveur d'un renforcement des prérogatives au Parlement roumain dans le cadre de la proclamation et de la prorogation de l'état d'alerte.

Depuis l'émergence de la crise pandémique, le droit parlementaire a pour sa part connu - ou est fortement susceptible de connaître - des modifications au Canada, en France, en Roumanie, en Suisse et en Fédération de Wallonie-Bruxelles. Au Canada, la Chambre des communes envisageait, à la fin 2020, la mise en place d'un « Parlement virtuel » lui permettant d'exercer ses prérogatives même en cas d'ajournement du Parlement. En France, les deux chambres du Parlement planchaient, à la fin 2020, sur l'adaptation de leurs règles de procédures leur permettant de s'adapter aux situations de crise. En Roumanie, les deux assemblées ont modifié leur règlement pour permettre l'utilisation, en temps de crises, de procédures électroniques pour les débats et les votes. En Suisse, les chambres ont adopté une initiative parlementaire permettant de modifier le droit parlementaire pour faire en sorte que le Parlement et ses organes soient en mesure d'exercer pleinement leurs attributions en toute circonstance ; un projet de loi est en cours d'élaboration. En Fédération de Wallonie-Bruxelles, le règlement du Parlement précise nouvellement les modalités procédurales concrètes lui permettant d'ajourner ses travaux en périodes de crise sanitaire.

Andorre

Bien qu'aucun état d'exception n'ait été déclaré en Principauté d'Andorre, le 23 mars 2020, le Conseil général a adopté, conformément aux dispositions prévues à l'article 42 de la Constitution, la loi qualifiée réglementant les états d'alerte et d'urgence.

Belgique

Le régime des pouvoirs spéciaux ne fait l'objet, parmi les multiples assemblées parlementaires que connaît la Belgique, d'aucun débat susceptible de conduire à sa réforme.

Canada

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, la loi sur les mesures d'urgence n'a fait l'objet d'aucune délibération au Parlement canadien.

Les discussions ont plutôt porté sur les adaptations indispensables du droit parlementaire aux impératifs de la crise. Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes a ainsi été chargé d'étudier les façons dont les parlementaires peuvent exercer leur rôle pendant l'ajournement de la Chambre des communes, incluant de possibles modifications à la procédure et la création d'un « Parlement virtuel ». Le 15 mai 2020, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la chambre a rendu public son premier rapport⁶⁶ dans lequel il émet une série de recommandations concernant la manière dont les parlementaires pourraient continuer à exercer leurs fonctions pendant la pandémie de Covid-19. Le Comité a pris en considération le contexte sanitaire ainsi que les questions juridiques, procédurales, technologiques et pratiques. Dans son deuxième rapport⁶⁷, le Comité s'est penché plus attentivement sur la question du vote en contexte de pandémie et a émis des recommandations à cet effet.

Catalogne

Indépendamment de critiques parfois vives prononcées par les représentants catalans à l'encontre de la gestion de la crise sanitaire par les autorités fédérales, la section catalane ne

⁶⁶ Voir le rapport : [Fonctions parlementaires et pandémie de la COVID-19](#)

⁶⁷ [L'exercice des fonctions parlementaires des députés : Les défis de tenir un vote pendant la pandémie de COVID-19](#)

relève aucune discussion en cours portant sur une modification formelle du droit d'urgence, que cela soit au niveau des entités nationales ou régionales.

France

La pandémie de Covid-19 a donné lieu à d'intenses délibérations parlementaires portant sur la pérennisation d'un nouveau régime de gestion des urgences sanitaires, dont le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 21 décembre 2020. Ce projet de loi envisage de compléter le droit français en créant, à l'avenir, deux cadres de réponse à de futures crises sanitaires, soit l'état de crise sanitaire et l'état d'urgence sanitaire. L'état de crise sanitaire serait appliqué dans les cas de « menace ou situation sanitaire grave », pour une durée de deux mois, par décret en Conseil des ministres et après avis du Haut conseil de la santé publique. Il autoriserait le gouvernement à prendre des mesures de nature essentiellement sanitaire, telles que des décisions individuelles de placement ou de maintien en quarantaine. L'état d'urgence sanitaire s'appliquerait pour sa part aux cas de catastrophes sanitaires « mettant en péril par leur nature ou leur gravité, la santé de la population ». Il serait déclaré sur la base d'un décret adopté en Conseil des ministres pour une durée d'un mois, et serait prorogeable par une loi qui en fixerait la nouvelle durée, après avis d'un conseil scientifique institué une fois l'état d'urgence sanitaire déclaré. Le déclenchement de ce régime aurait pour effet de conférer au Premier ministre et au ministre chargé de la santé les pouvoirs de l'état de crise sanitaire et permettrait également au Premier ministre de prendre des mesures de police à des fins exclusivement sanitaires, mais particulièrement étendues et restrictives de droits et libertés. De l'avis de la section française, ce nouveau projet de loi, lequel permettrait à l'exécutif de prendre des décisions en se dispensant de toute consultation préalable et obligatoire du Parlement, semble confirmer une mise à l'écart du pouvoir législatif. Ce dernier n'interviendrait en effet que marginalement dans le processus de déclenchement et de mise en oeuvre de ces états d'exception. Des comparaisons sont avancées avec la loi de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme (SILT) du 30 octobre 2017, qui avait permis de mettre fin à près de deux années d'état d'urgence antiterroriste en intégrant dans le droit commun une partie des pouvoirs d'exception conférés au ministre de l'Intérieur. En raison des nombreuses oppositions suscitées par ce projet de loi, le ministre de la Santé a annoncé, le 22 décembre 2020, le retrait du projet de loi, en signalant que le gouvernement allait proposer de reporter l'examen du texte de plusieurs mois.

Des réflexions étaient par ailleurs en cours à la fin de l'année 2021 au sein des deux chambres pour adapter le droit parlementaire aux situations de crise. À l'Assemblée nationale, un groupe de travail a été mis en place par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale le 5 mai 2020, avec pour mandat d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise. Présenté le 12 novembre 2020, le rapport du groupe de travail propose de faciliter les débats et les votes à distance ; de mettre en place une boîte à outil pour renforcer le contrôle du gouvernement et garantir les moyens d'expression des députés en cas de crise ; et de prendre des mesures pratiques et organisationnelles comme l'identification des lieux où les députés pourraient se réunir si les locaux de l'Assemblée nationale devenaient inaccessibles. Lors de la réunion de bureau du 22 octobre 2020, le Président du Sénat a pour sa part proposé de confier à la Présidente de la délégation chargée du travail parlementaire une mission de réflexion sur l'organisation du Sénat en temps de crise et, notamment, sur les modalités techniques du débat à distance. La Présidente de la délégation chargée des technologies numériques et les Questeurs sont eux aussi impliqués dans le cadre de cette mission, dont les conclusions devraient être publiées dans le courant de l'année 2021.

Liban

La pandémie de Covid-19 n'a pas engendré de débats parlementaires sur des modifications légales à porter aux régimes d'exception déjà en place ou sur une évolution du droit parlementaire.

Monaco

La pandémie de Covid-19 n'a, elle, occasionné aucun débat parlementaire sur d'éventuelles adaptations à porter au droit d'urgence.

Nouvelle-Calédonie

À la suite de l'introduction de la loi du 23 mars 2020 précisant que l'état d'urgence sanitaire pouvait être déclaré par l'État non seulement en métropole mais également dans les territoires d'outre-mer - dont la Nouvelle-Calédonie -, des débats parlementaires ont porté sur la question de l'empiètement ou non par l'État sur les compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière de santé publique. Le Congrès n'a pas pour compétence de légiférer en matière d'états d'exception relevant de la compétence des autorités nationales. Toutefois, le 29 septembre 2020, les représentants des partis indépendantistes se sont saisis de leurs prérogatives constitutionnelles leur permettant de porter devant le Conseil constitutionnel la question de l'applicabilité, en Nouvelle-Calédonie, du dispositif national relatif à l'état d'urgence sanitaire. Si la décision du Conseil constitutionnel a tranché en faveur de l'État au nom de sa compétence en matière de libertés publiques, il n'en reste pas moins qu'une décision contraire aurait pu entraîner des répercussions sur la législation française applicable aux états d'exception, et en particulier à l'état d'urgence sanitaire.

Québec

Rien n'indique que les deux états d'exception prévus dans la législation québécoise n'aient fait l'objet de débats parlementaires visant à en modifier le contenu.

Roumanie

L'état d'urgence a été déclaré pour la première fois en Roumanie, dans le contexte de la pandémie de Covid-19, avant que l'état d'alerte n'entre en vigueur. Dès le mois de mai 2020, la cour constitutionnelle a été appelée à se prononcer sur la constitutionnalité du régime de l'état d'alerte mis en place en 2004. Elle a statué, dans ses conclusions, que toute atteinte aux droits et libertés fondamentales ancrées dans la Constitution devait faire l'objet d'une loi approuvée par le Parlement. Cette loi, élaborée dans des délais extrêmement rapides, a permis de fixer les modalités de déclaration de l'état d'alerte dans le contexte spécifique à la pandémie de Covid-19. L'état d'alerte peut être déclaré par le gouvernement, sur proposition du ministre de l'Intérieur, pour une durée maximale de 30 jours et est susceptible d'être prolongé pour des périodes supplémentaires de 30 jours maximum. La loi prévoit également que le Parlement peut approuver la décision du gouvernement dans les cinq jours, avec, s'il l'estime nécessaire, la possibilité d'en modifier le contenu. Au-delà du contrôle particulièrement soutenu du Parlement roumain sur l'activité gouvernementale en matière de gestion de la crise, la section roumaine ne signale pas de plus amples délibérations parlementaires portant sur des modifications à apporter au régime des états d'exception.

La pandémie de Covid-19 a en revanche généré des évolutions notables en matière de droit parlementaire appliqué aux situations exceptionnelles. Ainsi, à la suite de la déclaration de l'état d'urgence par le gouvernement le 16 mars 2020 et de son approbation par le Parlement le 19 mars 2020, les deux assemblées ont modifié leur règlement pour permettre l'utilisation de procédures électroniques pour le débat et le vote. Les nouvelles dispositions prévoient que, dans des situations exceptionnelles officiellement établies, les séances du bureau, de la Conférence des présidents des groupes parlementaires, des commissions permanentes, ainsi que les sessions plénières peuvent être conduites au-travers de dispositifs électroniques, selon une procédure adoptée par décision du bureau.

Rwanda

La section rwandaise ne signale aucun débat parlementaire portant sur le régime des états d'exception en vigueur.

Sénégal

La section sénégalaise ne signale aucun débat parlementaire portant sur le régime des états d'exception en vigueur.

Suisse

La brève suspension des travaux parlementaires au moment de l'émergence de la crise sanitaire et le nombre important d'ordonnances de nécessité édictées par le gouvernement lorsque la situation exceptionnelle prévalait, ont conduit le Parlement à interroger le régime juridique applicable aux situations de crise. Des modifications substantielles à porter à ce dernier sont en cours de délibération. Le Parlement se consacre ainsi, à la suite de l'adoption d'une initiative parlementaire en la matière⁶⁸, à l'adaptation de certaines bases légales, afin d'utiliser de façon plus aisée, à l'avenir, ses propres compétences en matière de droit de nécessité et de contrôler plus efficacement le droit de nécessité édicté par le gouvernement. Dans le cadre de ses travaux, des options telles que la mise en place d'une délégation chargée d'examiner les ordonnances de nécessité du gouvernement sont examinées.

Le Parlement a également tiré les enseignements de la suspension de ses travaux. Conjointement à l'initiative parlementaire susmentionnée et à la suite de l'adoption d'une seconde initiative parlementaire⁶⁹, il se consacre à la manière dont il peut modifier le droit parlementaire pour faire en sorte qu'à tout moment, le Parlement et ses organes soient en mesure d'exercer pleinement leurs attributions.

Togo

Le pays envisage de se doter d'une loi spécifique sur les situations de nécessité adaptées à des contextes pandémiques. La section togolaise ne fait pas état de plus amples délibérations portant sur la proclamation, la prorogation et l'application des pouvoirs exceptionnels.

Fédération de Wallonie-Bruxelles

La crise sanitaire a engendré une modification durable du droit parlementaire appliqué aux contextes de crise. Ainsi, c'est en application du nouvel article 37, alinéa 2 de son règlement que le Parlement a suspendu ses travaux du 18 mars au 19 avril 2020. Dorénavant, le règlement du Parlement précise que si, en raison d'une crise présentant un risque majeur pour la santé humaine, la Conférence des présidents décide d'ajourner les travaux parlementaires pour une période qu'elle définit - mais qui ne peut être supérieure à trois mois -, le bureau constate cet ajournement et le notifie auprès du gouvernement. Le délai d'ajournement visé peut ensuite être prolongé à chaque fois d'un mois au maximum. Les décisions de la Conférence des présidents et le constat dressé par le bureau peuvent être pris par voie électronique.

⁶⁸ Voir les éléments se rapportant à l'initiative parlementaire [20.438](#) « Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise ».

⁶⁹ Voir les éléments se rapportant à l'initiative parlementaire [20.437](#) « Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise ».

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de prendre quelques précautions, de nature à nuancer, selon les contextes locaux, certaines de nos conclusions.

D'une part, la quantité de réponses apportées au questionnaire de la section suisse ne permet pas d'établir, pour l'ensemble de l'espace francophone, un panorama complet des prérogatives des parlements en situations d'urgence. Il n'en reste pas moins que le fait que des réponses nous soient parvenues des quatre régions de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie – Afrique, Asie-Pacifique, Amérique et Europe –, confère une certaine représentativité à nos travaux et nous permet d'identifier certaines tendances.

D'autre part, nous devons garder à l'esprit le fait que cette étude se limite à l'examen des événements s'étant déroulés entre les mois de mars et de décembre 2020. Depuis lors, la pandémie de Covid-19 a continué de battre son plein. Aussi est-il important de souligner que les mesures exceptionnelles se sont prolongées sur un plus long terme, y compris à l'heure où nous diffusons ce rapport. Une fois la crise surmontée, d'autres bilans s'imposeront par conséquent pour observer, avec le recul nécessaire, les impacts que la pandémie a entraînés sur les législations d'exception et les pratiques parlementaires lors de situations d'urgence.

Les pouvoirs d'exception : des régimes contestés

Au mois de mars 2020, lorsque les gouvernements ont pris conscience de la gravité de la menace engendrée par la pandémie de Covid-19 et de l'urgence de ralentir la propagation de la maladie, la plupart d'entre eux a eu recours aux pouvoirs d'exception ; ce, avec des effets particulièrement incisifs sur les libertés des populations. Sur le moment, ces réactions, justifiées par l'urgence de la situation, ont trouvé un écho largement favorable auprès des parlements, de même qu'elles ont suscité l'adhésion de l'opinion publique. Le fait que ces soutiens se soient effrités au fil du temps, laissant la place à des débats toujours plus vifs, n'est guère surprenant : en effet, de tout temps, les pouvoirs d'exception ont constitué des régimes passablement controversés.

Au-delà des mesures exceptionnelles prises pour faire face à la pandémie de Covid-19, l'histoire contemporaine semble d'ailleurs témoigner - du moins en ce qui concerne les territoires passés en revue et ce, à quelques exceptions près -, d'un recours toujours plus parcimonieux des États aux pouvoirs d'exception. On identifie également, toujours sur la base des territoires examinés dans le présent rapport, une tendance au renforcement de l'encadrement légal de ceux-ci, ainsi qu'à l'élargissement des prérogatives des parlements dans le contexte de leur application. Néanmoins, pour corroborer ce constat, une analyse plus détaillée des pratiques en la matière dans d'autres pays de l'espace francophone s'imposerait.

Les pouvoirs d'exception versus la gestion de situations exceptionnelles

Plus la menace engendrée par une crise se prolonge dans le temps, plus l'expérience acquise permet de mieux appréhender les défis présentés par cette menace. Par conséquent, au-delà du contexte d'urgence, la nature de la menace est toujours plus susceptible d'être considérée - malgré des conséquences potentiellement dramatiques - comme étant devenue endémique. Le maintien des pouvoirs d'exception, conçus pour réagir à des menaces certes exceptionnelles, mais également de courte durée, devient dès lors toujours plus contesté.

Il convient ici d'opérer une distinction entre les situations de crise requérant la mise en place de pouvoirs d'exception et les situations exceptionnelles appelées à être gérées par le biais de mécanismes ordinaires. Dans le contexte sanitaire ambiant, il est ainsi apparu que de nombreux États possédaient déjà une législation d'ordre sanitaire, qui - bien qu'à parfaire -

accorde aux gouvernements des compétences suffisamment étendues pour éviter tout recours prolongé aux pouvoirs d'exception. Un large éventail de possibilités entre les pouvoirs applicables en situation ordinaire et ceux appliqués en situations d'urgence s'offre ainsi aux gouvernements. Il n'en reste toutefois pas moins que la ligne démarquant les situations de crise qui requièrent le déploiement de pouvoirs d'exception et celles qui peuvent être gérées par les processus ordinaires reste ténue.

Des pouvoirs d'exception aux contours encadrés par le droit international et national

Bien que sujets aux controverses politiques, les pouvoirs d'exception sont légitimes en droit international. Les principes de ce dernier admettent en effet qu'il peut être nécessaire, en cas de menace particulièrement sérieuse, de s'écarter du cadre juridique de droit commun, afin de permettre aux gouvernements d'agir rapidement, dans l'intérêt de l'État et de la protection de la population. Ces principes autorisent même les États à déroger à certains droits et libertés fondamentales. Néanmoins, utilisés à tort ou pour une durée excessive, les pouvoirs d'exception sont susceptibles de nuire sérieusement aux libertés individuelles et au respect de l'état de droit, présenté comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit.

Pour toutes ces raisons, les principes du droit international rappellent également que les États sont tenus de se conformer en toute circonstance aux conventions internationales portant sur les droits et libertés fondamentales, y compris lorsqu'ils se doivent de déployer des pouvoirs exceptionnels pour faire face à une menace aigüe.

Par ailleurs, de tels pouvoirs ne peuvent être déployés qu'à la stricte condition que le respect des principes de nécessité, de proportionnalité et de limitation dans la durée soit placé au cœur des réflexions d'ordre politique. Ces considérations nécessitent évidemment d'autant plus de vigilance de la part des États, lorsqu'ils se doivent de déroger à certains droits et libertés fondamentales. Seul le respect de ces exigences est à même de garantir que la prévention et la lutte contre une menace ne s'opposent pas aux principes de l'état de droit et de la démocratie.

Outre son encadrement par les conventions internationales, la mise en place des pouvoirs d'exception requiert également un encadrement national étroit, en particulier dès lors qu'il s'agit de définir le caractère exceptionnel des circonstances, d'identifier les conditions précises de la délégation de pouvoirs, et de désigner l'ensemble des ressorts légaux par lesquels de tels pouvoirs peuvent s'exercer. Les parlements ont là une carte essentielle à jouer. En amont de toute crise, il leur incombe, en élaborant la législation d'exception, la mission particulièrement difficile de « *prévoir même l'imprévisibilité*⁷⁰ ».

Des législations d'exception variées et adaptées aux contextes locaux

La législation d'exception, qui renvoie à un texte par lequel le législateur confie, en cas d'impérieuse nécessité et selon une procédure particulière, des pouvoirs exceptionnels à une autorité déterminée, est un principe universellement admis. Il n'en reste pas moins qu'elle se caractérise aujourd'hui par la grande diversité de ses manifestations.

Si la plupart des États érigent les dispositions applicables aux états d'exception au rang de normes constitutionnelles, dans certains cas, les pouvoirs d'exception ne sont pas consacrés par la Constitution. Dans une minorité de pays, il n'existe par ailleurs pas d'état d'exception à proprement parler, mais une série de dispositions qui s'appliquent en cas de crises majeures.

⁷⁰ *Op. cit.* p. 7

En outre, si les pouvoirs d'exception peuvent entraîner des changements dans la répartition des compétences entre les organes de l'État, cela n'est pas nécessairement le cas.

La multitude de formes que revêtent les législations nationales d'exception reflète la variété des contextes locaux dans lesquels celles-ci ont été élaborées. Si, en soi, cela n'est guère problématique, il nous paraît toutefois opportun, à la lumière des enseignements tirés de notre travail, de formuler quelques recommandations d'ordre général à l'intention du législateur.

Recommandations générales aux parlements chargés d'élaborer la législation d'exception

Tout d'abord, les instances internationales sont formelles : afin de protéger les délibérations de tout excès émotionnel et d'éviter les contraintes de temps, les législations d'exception devraient être élaborées en situation normale, selon la procédure ordinaire. Toutefois, il s'agit là d'un exercice particulièrement difficile à appréhender pour les parlements, appelés à anticiper des crises aux effets potentiellement très diversifiés et ne nécessitant pas toutes les mêmes mesures. En effet, nous l'avons constaté, la pandémie de Covid-19 a, par exemple, engendré des difficultés suffisamment novatrices pour que les parlements aient, souvent, à légiférer spécialement pour la situation, soit en créant un nouveau régime d'exception, soit en complétant les lois sanitaires existantes.

Par ailleurs, nous ne saurions trop recommander aux parlements d'édicter, dans la mesure du possible, une législation générale appliquée aux situations exceptionnelles, complétée par des législations adaptées aux spécificités de chaque type de crise, à l'instar des pandémies, des catastrophes naturelles, ou encore des conflits armés.

En outre, et en particulier dans des contextes où l'architecture institutionnelle est décentralisée, la pandémie de Covid-19 nous a montré à quel point la question de la répartition des compétences entre les autorités nationales et les autorités locales a occupé le débat public – en conduisant parfois à des situations insolites –, au moment de décider et de déployer des mesures exceptionnelles. Dans le cadre des réflexions portant sur l'élaboration des législations d'exception, une attention particulière devrait donc être portée par le législateur à la clarification des rôles de chacune des entités.

Enfin, il est essentiel qu'en situations d'urgence, les législations d'exception préviennent toute possibilité de suspendre les institutions, quelle que soit la nature de la crise traversée. Si, en de telles situations, le fonctionnement des parlements – au même titre que celui des autorités des collectivités locales et des tribunaux – peut certes être entravé par les mesures imposées par les gouvernements, de telles restrictions ne devraient en aucun cas empêcher les institutions d'exercer leurs prérogatives constitutionnelles.

Des parlements aux prérogatives en situations d'urgence variables

En ce qui concerne les situations d'urgence, la mission des parlements ne s'arrête pas à l'élaboration de la législation d'exception. Au cœur même de chaque crise, des questions essentielles se posent aux décideurs, à l'instar des critères que l'on utilise pour évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures mises en place, ou des indicateurs permettant une levée de ces mesures dans les délais les plus rapides. Les réponses à de telles questions ne peuvent pas être laissées à l'appréciation seule des gouvernements, alors que ceux-ci disposent de compétences provisoirement étendues et centralisées.

Placés dans des contextes d'urgence, les parlements sont dès lors tenus d'opérer un contrôle sur de telles mesures exceptionnelles. Ce contrôle parlementaire s'exerce parfois *a priori*, lorsque les parlements disposent des compétences de ratification de la déclaration des états

d'exception. Lors de l'application des pouvoirs d'exception, les parlements sont par ailleurs tenus de suivre de manière étroite les actions gouvernementales en réponse à la crise, et, si nécessaire et si leurs prérogatives le leur permettent, de corriger celles-ci. La question de savoir qui met fin aux pouvoirs d'exception et selon quelles modalités s'adresse également, aux parlements. Enfin, en tout état de cause, les parlements opèrent un contrôle *a posteriori* sur les mesures d'exception en légiférant, passé le délai légal de caducité de ces mesures et si celles-ci se doivent d'être prolongées, par le biais des procédures ordinaires. Un tel contrôle s'amorce par ailleurs également au moment même où les parlements annoncent la mise en place de missions d'enquête ou d'évaluation de la gestion gouvernementale de la crise.

À l'image de la large variété des législations d'exception observées, on constate une diversité tout aussi large en ce qui concerne les prérogatives des parlements applicables aux périodes d'exception. Alors que certains d'entre eux conservent l'ensemble de leurs compétences lors du déploiement des pouvoirs d'exception, d'autres voient leurs compétences restreintes. Le moment où les parlements interviennent dans les processus d'urgence diverge également passablement selon les contextes. Alors que certains parlements interviennent au moment même de la déclaration de la situation d'urgence, d'autres n'interviennent que plus tard, ou au moment de proroger les pouvoirs d'exception. Certains disposent par ailleurs de prérogatives de correction des mesures d'exception en cours, alors que d'autres n'ont pas de telles compétences.

En dépit de la diversité des mécanismes parlementaires en place, il ressort de nos travaux que les parlements ont, partout, manifesté une volonté ferme d'opérer un suivi étroit de la gestion gouvernementale de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19. Il nous paraît dès lors souhaitable – et souhaité - de tendre vers un élargissement général des prérogatives des parlements en situations d'urgence.

Recommandations visant à élargir les prérogatives des parlements dans le cadre de la législation d'exception

Tout d'abord, pour respecter la primauté du pouvoir législatif tout en permettant aux gouvernements de prendre des décisions rapides face à des situations d'urgence, les parlements se devraient d'avoir la possibilité de délibérer des mesures exceptionnelles prises par les gouvernements. Les ordonnances de nécessité adoptées en vertu des pouvoirs délégués devraient ainsi être présentées au législateur dans des délais prédéfinis et ce, pour approbation, rejet, ou encore désaccord sur des dispositions spécifiques.

Par ailleurs, outre les délibérations que les parlements devraient pouvoir conduire quant à la légitimité des décrets gouvernementaux édictés, il est essentiel que le pouvoir législatif soit impliqué dans les décisions de mettre en place, de proroger et de lever les pouvoirs d'exception. Dans le cadre de ces processus, il convient évidemment d'assurer la participation de l'ensemble des groupes parlementaires.

Une continuation de la vie parlementaire indispensable en toute circonstance

L'implication que les parlements devraient avoir à ces stades cruciaux de la gestion des pouvoirs d'exception explique d'autant plus la nécessité impérieuse de la continuation de la vie parlementaire pendant les périodes d'exception. Pour ce faire, encore faut-il que les parlements puissent, légalement et matériellement parlant, continuer à se réunir en situations de crise. Or, la crise engendrée par la pandémie de Covid-19, avec ses impératifs sanitaires, a conduit certains parlements à devoir suspendre temporairement leurs activités au printemps 2020, faute de bases légales leur permettant de se réunir sur d'autres formats que le format habituel, et faute de technologies adaptées à la situation. Si les parlements se sont montrés

particulièrement réactifs face aux circonstances et ont su développer rapidement des solutions novatrices, il n'en reste pas moins que pareille situation devrait être mieux anticipée à l'avenir.

Comme nous l'avons constaté, nombreux sont les parlements à tirer actuellement les leçons de la crise en révisant leur droit parlementaire, afin de garantir le fonctionnement de leurs instances en toute circonstance. D'autres ont d'ores et déjà procédé à certains réaménagements législatifs.

Recommandations aux organes chargés d'adapter leur droit parlementaire aux contextes d'urgence

Les éléments suivants devraient, par exemple, être soumis à la réflexion du législateur : la possibilité légale de tenir les réunions de leurs organes par visioconférence et de procéder à des votes à distance ; l'opportunité de prévoir la possibilité d'organiser des réunions en présentiel en « mode dégradé », impliquant un format restreint (à la condition toutefois que l'ensemble des groupes parlementaires soient représentés) ; la possibilité légale de réunir des assemblées plénières hors des locaux habituels afin de bénéficier d'infrastructures plus spacieuses et décentralisées ; ou encore, l'identification des organes chargés de décider de telles mesures lors de situations exceptionnelles.

Pour des considérations légales résistant à l'épreuve des faits

À ces considérations légales, s'ajoutent des considérations d'ordre technologique. En ce sens, une attention particulière doit être portée à l'élargissement de l'offre que les services parlementaires mettent à disposition en matière d'accès, par les parlementaires, aux outils numériques. Il s'agit là de la condition pour que les parlementaires puissent assurer la continuité de leurs travaux en cas d'empêchement de se réunir en présentiel.

Il convient toutefois de tenir compte de la fracture numérique qui caractérise un espace aussi large que celui de la Francophonie. D'une part, l'accès aux réseaux électrique et internet reste très inégal, notamment entre les pays du Sud et ceux du Nord. Cet élément a déjà fait l'objet de recommandations par le passé. D'autre part, en ce qui concerne la thématique qui nous occupe ici, tous les parlements ne sont pas non plus logés à la même enseigne, dès lors qu'il s'agit d'avoir recours aux locaux et aux infrastructures numériques leur permettant de respecter les mesures sanitaires ou de travailler à distance et de manière dématérialisée.

Enfin, au terme de notre travail et pour que la situation telle que les parlements l'ont vécue au printemps 2020 ne se reproduise plus, nous ne pouvons qu'encourager les services parlementaires à mieux anticiper les futures crises. En sus des recommandations déjà formulées à l'intention du législateur, nous adressons donc les recommandations suivantes aux services parlementaires actifs dans l'espace francophone, ainsi qu'au Secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Recommandations aux services parlementaires de l'espace francophone

Les services parlementaires devraient élaborer sans tarder des stratégies permettant d'assurer, du point de vue logistique, la continuité du travail parlementaire dans le cadre d'un large éventail de situations exceptionnelles. Ce faisant, les services parlementaires devraient intégrer à leur réflexion la possibilité d'avoir accès rapidement, en cas de crise, à des locaux adaptés à la situation.

Ils devraient, en outre, envisager de doter au plus tôt l'ensemble des parlementaires ainsi que leur personnel des outils numériques indispensables à la continuité du travail parlementaire lors de situations de crise.

Certains de nos parlements conduisent par ailleurs des projets bilatéraux de coopération technique avec d'autres parlements, souvent moins bien dotés. Dans le cadre de tels projets, que nous ne pouvons qu'appeler à intensifier, une attention particulière devrait être accordée à l'équipement en technologies numériques, à la mise à disposition de programmes informatiques et à la formation à l'utilisation de ceux-ci.

Enfin, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie se doit de poursuivre – voire d'intensifier – ses efforts visant à doter en infrastructures numériques les parlements des pays les plus défavorisés en la matière.

Pistes de travail proposées

À l'issue de ce vaste travail comparatif et en guise de conclusion, nous nous permettons de suggérer aux commissions politique et des affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie de poursuivre la réflexion ainsi initiée par les sections canadienne et suisse, en inscrivant celle-ci dans une perspective à plus long terme. Tout d'abord, nous espérons vivement que les parlements qui n'ont pas pu prendre part au développement de notre travail trouveront eux aussi une utilité aux éléments mis en exergue dans ce rapport.

Nous souhaitons, de plus, soumettre quelques pistes de travail aux organes de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, ainsi qu'à leurs secrétariats respectifs. Nous pourrions notamment envisager, par exemple au sein de la Commission politique, un suivi plus attentif et régulier de l'état des pouvoirs d'exception déployés dans les pays de l'espace francophone. Dans le même ordre d'idées, le présent rapport pourrait constituer un socle sur lequel l'examen des situations politiques pourrait se baser, du moins en partie. Nous pensons là notamment aux situations de pays dont les parlements ont été suspendus, à ceux qui connaissent – ou sont susceptibles de connaître – des violations massives des droits humains ou encore, à ceux dont l'ordre constitutionnel a été renversé.

Par ailleurs, nous le savons, la Commission des affaires parlementaires est notamment chargée de déterminer les orientations générales de la coopération interparlementaire de notre assemblée. Nous appelons de nos vœux qu'elle s'assure que certains des programmes adressés aux parlements qui en font la demande répondent pleinement aux besoins de ces derniers, dès lors que leur pays traverse des situations de crise. De plus, dans le cadre des séminaires de coopération supervisés par la Commission des affaires parlementaires, un accent pourrait être placé sur le rôle des parlements en situations d'urgence. Dans ce contexte, des formations ciblées pourraient être dispensées non seulement aux parlementaires, mais également au personnel parlementaire, dont la réactivité est indispensable à la gestion de situations d'urgence. En la matière, la Commission des affaires parlementaires pourrait également tirer bénéfice des partenariats en cours de négociation avec des instituts académiques spécialisés en droit parlementaire ou en politiques publiques, à l'instar de la Chaire de recherche en études parlementaires de l'Université du Luxembourg.

En outre, à l'heure où le besoin de mettre en place des programmes orientés vers les politiques et le droit comparés semble se dessiner, nous ne saurions trop insister sur le rôle que les rapports examinés dans les divers organes de notre assemblée parlementaire jouent déjà en la matière. De tels documents présentent en effet l'avantage d'inscrire toute démarche comparée dans une perspective et un cadre théorique précis, de nature à fournir aux parlements des pistes de travail concrètes. À nos yeux, notre assemblée parlementaire gagnerait en efficacité en capitalisant davantage sur ce matériel dense et largement documenté, dont la légitimité scientifique pourrait par ailleurs être encore renforcée par des auditions d'experts portant sur les thématiques abordées.

Enfin, les sections canadiennes et suisses entendent poursuivre l'excellente collaboration entretenue dans ce dossier en présentant conjointement, devant la Commission des affaires parlementaires et la Commission politique réunies le 7 juillet 2022 à Kigali, un projet de résolution sur les prérogatives des parlements en situations d'urgence.

8. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SECTIONS

Compétences des pouvoirs législatifs dans le cadre des bases légales en vigueur applicables aux situations de crise

1. Quels sont les types d'états d'exception prévus dans vos lois nationales (état d'alerte, état d'urgence, état de siège, etc.) ?

Veillez s'il vous plaît préciser :

- Leur durée ;
- A quelles situations ceux-ci peuvent être appliqués.

2. Un état d'exception a-t-il été déclaré dans votre pays pour faire face à la pandémie de Covid-19 ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- A combien de reprises et pour quelles périodes ;
- Si cet état d'exception relève du droit de nécessité extraconstitutionnel ou constitutionnel ;
- Le type d'état d'exception déclaré pour faire face à la pandémie de Covid-19 ;
- Si votre Parlement a été associé à la décision de déclarer l'état d'exception pour faire face à la pandémie de Covid-19.

3. Quelles ont été – ou sont – les compétences législatives, financières et de contrôle de votre Parlement durant les périodes d'exercice des pouvoirs d'exception mis en place pour faire face à des situations de crise ?

4. Votre Parlement peut-il lui-même édicter des lois de nécessité ?

Mise en oeuvre et développement du cadre légal applicable aux situations de crise

5. Dans votre pays, à quand remonte la dernière mise en place d'un état d'exception avant l'apparition de la pandémie de Covid-19, dans quelles circonstances celui-ci a-t-il été déclaré et de quel type d'état d'exception s'agissait-il ?

6. Dans votre pays, disposiez-vous, avant l'apparition de la pandémie de Covid-19, d'une loi sur les situations de nécessité ou d'une loi sur les pandémies ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Si cette loi a répondu aux besoins de votre pays ou si ce dernier envisage de la modifier (dans ce dernier cas, veuillez s'il vous plaît préciser vers quelles orientations principales portent les modifications souhaitées) ;

Si ce n'est pas le cas, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Si votre pays envisage de se doter d'une telle loi.

7. Dans votre Parlement, des modifications légales quant à la déclaration et à l'exercice des pouvoirs d'exception sont-elles actuellement débattues ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Sur quels éléments portent ces modifications.

Réactions des pouvoirs législatifs et de la société civile face à la mise en place et à l'exercice des pouvoirs d'exception pour lutter contre la pandémie de Covid-19

8. Lors de la déclaration de l'état d'exception ou de la mise en place de celui-ci pour faire face à la pandémie de Covid-19, y a-t-il eu des protestations émanant de votre Parlement, de partis politiques ou de la société civile contestant cette décision ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Sur quels éléments ont porté ces critiques ;
- Les réponses apportées par les autorités qui ont décidé la mise en place de l'état d'exception.

9. Pendant la durée d'exercice des pouvoirs d'exception, y a-t-il eu ou – y a-t-il – des protestations émanant de votre Parlement, de partis politiques particuliers ou de la société civile dénonçant le non-respect des principes de l'état de droit ou des processus démocratiques ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Sur quels éléments ont porté – ou portent – ces critiques ;
- Les réponses apportées par les autorités ayant exercé – ou exerçant – ces pouvoirs d'exception.

Conduite des processus de consultations populaires dans le contexte de la pandémie de Covid-19

10. Dans votre pays, y a-t-il eu des reports d'élections ou de référendums populaires en raison de la pandémie de Covid-19 ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Si ces reports ont été contestés par des partis politiques ou par des mouvements émanant de la société civile et, le cas échéant, par lesquels et quels sont les arguments utilisés par ces voix contestataires.

Répercussions de la pandémie de Covid-19 sur l'activité législative ordinaire des parlements

11. Votre Parlement et ses commissions ont-ils dû suspendre leurs travaux en raison de la pandémie de Covid-19 ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Quelles ont été les dates de suspension et de reprise des travaux ;
- Quelle a été l'autorité à avoir pris cette décision et quelle est la base légale sur laquelle cette décision repose ;
- Si les partis politiques ont été consultés ;
- Comment cette décision a été accueillie par les partis politiques représentés dans votre Parlement et s'il y a eu des différences partisans de perception quant à cette décision.

12. Dans le cadre de l'élaboration de ses ordres du jour, votre Parlement a-t-il eu à ajourner des débats parlementaires ne portant pas sur la crise sanitaire ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Quelles en ont été les raisons ;
- Si votre Parlement a néanmoins pu poursuivre certains de ses débats portant sur des objets sans lien avec la crise sanitaire ;
- Comment, parmi les débats parlementaires maintenus sans lien avec la crise sanitaire, votre Parlement a fixé ses priorités de débat et si ces choix ont été contestés.

Contrôle parlementaire des actions gouvernementales dans le contexte de la pandémie de Covid-19

13. Votre Parlement a-t-il procédé – procède-t-il ou compte-t-il procéder –, dans le cadre de sa mission de contrôle, à un examen des actions gouvernementales entreprises durant la crise sanitaire ?

Le cas échéant, veuillez s'il vous plaît préciser :

- Quand ;
- Par quel mécanisme ;
- Si des éléments d'information sont déjà disponibles.