



## Résolution 2209 (2018)<sup>1</sup>

# État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. Il incombe à l'État de prendre des mesures préventives pour protéger les intérêts de la société en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, comme l'Assemblée parlementaire l'a précédemment fait remarquer dans sa [Résolution 1659 \(2009\)](#) sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence. De telles situations peuvent même exiger la prise de mesures restrictives qui vont au-delà de ce qu'autorise normalement la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). Sans garanties appropriées, de telles mesures posent de sérieux risques pour la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.
2. La Convention est adaptable à toute circonstance et continue à régler l'action de l'État, même en cas de crise nationale. L'article 15 de la Convention autorise l'État à déroger à certaines de ses obligations en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation. Mais elle ne permet en aucun cas aux autorités nationales d'agir sans restriction.
3. Il ne peut y avoir aucune dérogation à certains droits, tels que spécifiés à l'article 15; aucune dérogation au fait qu'un autre droit puisse porter atteinte au droit humanitaire international ni aux normes impératives du droit international ou aux garanties procédurales, de manière à contourner la protection des droits auxquels on ne peut pas déroger. Les garanties fondamentales de l'État de droit – en particulier la légalité, le contrôle parlementaire effectif, le contrôle juridictionnel indépendant et les recours internes effectifs – doivent être maintenues, même pendant l'état d'urgence. Les garanties du processus démocratique – notamment la séparation des pouvoirs, ainsi que le pluralisme politique et l'indépendance de la société civile et des médias – doivent également continuer à être respectées et protégées.
4. Outre ces contraintes, le principe fondamental de proportionnalité limite la prise de mesures à l'aune d'un critère rigoureux: «dans la stricte mesure où la situation l'exige». Les mesures ou restrictions normales autorisées par la Convention pour le maintien de la sûreté publique, de la santé publique et de l'ordre public doivent être totalement inadaptées pour que les mesures dérogatoires prises dans le cadre de l'état d'urgence puissent être autorisées. L'état d'urgence qui exige de déroger à la Convention doit être limité dans la durée, dans les circonstances et dans son étendue. Les pouvoirs conférés par l'état d'urgence ne peuvent être exercés que dans le but pour lequel ils ont été concédés. La durée des mesures d'urgence et leurs effets ne peuvent excéder celle de l'état d'urgence.
5. L'État doit, sans aucun retard évitable, informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des mesures prises et des motifs qui les ont motivées, ainsi que de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et à laquelle la Convention a été à nouveau pleinement appliquée.
6. Trois États ont ou, jusqu'à tout récemment, avaient des dérogations en vigueur: il s'agit, par ordre chronologique, de l'Ukraine, de la France et de la Turquie.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 24 avril 2018 (12<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 14506](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Raphaël Comte). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 avril 2018 (12<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2125 \(2018\)](#).



7. L'Ukraine a notifié sa dérogation au Secrétaire Général le 9 juin 2015. Elle indiquait que le «danger public menaçant l'existence de la nation» consistait en «l'agression armée en cours de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, associée aux crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis à la fois par les forces armées régulières de la Fédération de Russie et par les groupes armés illégaux guidés, contrôlés et financés par la Fédération de Russie». La dérogation de l'Ukraine porte sur quatre lois particulières adoptées le 12 août 2014. Elle s'applique uniquement à certaines localités précises des oblasts de Donetsk et Lougansk. La notification précise les droits consacrés par la Convention auxquels l'Ukraine déroge et indique la nature des circonstances dans lesquelles la dérogation peut être retirée.

8. L'Assemblée réitère sa condamnation de l'agression russe en Ukraine, en violation du droit international et des principes défendus par le Conseil de l'Europe, et rappelle les signalements dignes de foi de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire par toutes les parties au conflit.

9. L'Assemblée est préoccupée par la disposition de l'une des lois ukrainiennes qui permet le placement en détention préventive pendant une période pouvant aller jusqu'à 30 jours. Bien que cette disposition ne semble pas avoir été appliquée, sa durée possible peut être disproportionnée. L'Assemblée s'inquiète également de la manière dont certaines des autres lois ont été appliquées, en particulier de l'administration et des conditions matérielles des points de passage entre le territoire contrôlé par le gouvernement et le territoire qui ne l'est pas, ainsi que du fonctionnement des tribunaux transférés depuis le territoire qui n'est pas contrôlé par le gouvernement vers le territoire contrôlé par celui-ci.

10. La France a notifié sa dérogation au Secrétaire Général le 24 novembre 2015. La notification rappelle que «le 13 novembre 2015, des attentats terroristes de grande ampleur ont eu lieu en région parisienne» et ajoute que «la menace terroriste en France revêt un caractère durable»; les notifications ultérieures, qui prorogent la dérogation, évoquent aussi «un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public». La dérogation de la France porte sur son application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence («la loi de 1955»), qui confère une série de pouvoirs restrictifs aux autorités administratives dans l'ensemble de la France métropolitaine et de ses territoires d'outre-mer. L'état d'urgence a été prorogé à plusieurs reprises, parfois avec des modifications apportées à la loi de 1955 et à son application. Les notifications ne précisent pas les droits consacrés par la Convention auxquels la France déroge, ce que n'exige pas l'article 15.

11. L'Assemblée réitère sa condamnation de ces attaques terroristes qui portent atteinte aux valeurs mêmes de la démocratie et à la liberté, en rappelant que, depuis novembre 2015, la France a subi à plusieurs reprises d'autres atrocités de ce genre.

12. L'Assemblée observe avec préoccupation les diverses critiques formulées à l'égard de l'état d'urgence en France, notamment son recours à des termes subjectifs et insuffisamment précis pour déterminer l'étendue de son application, et son recours à un contrôle juridictionnel exercé a posteriori par les juridictions administratives, y compris sur la base de notes blanches fournies par les services de renseignement, au lieu de l'autorisation préalable des juridictions ordinaires qu'exige le droit pénal. Elle s'inquiète également des cas de comportements déplacés de la police lors de perquisitions administratives et de l'application de mesures d'urgence qui ne sont pas directement liées à ce qui motive l'état d'urgence. Elle constate que ces questions ont été soigneusement examinées par les juridictions nationales compétentes. Elle se félicite du contrôle parlementaire structuré et constant de l'état d'urgence, et de son examen minutieux par les structures nationales de défense des droits de l'homme, la société civile et les médias, aux critiques desquels le gouvernement reste attentif.

13. Le 30 octobre 2017, la France a adopté une nouvelle loi «renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme» («la loi de 2017»); cette loi comporte des mesures dont l'objectif est similaire à certaines de celles qui étaient autrefois disponibles au titre de l'état d'urgence, qui font l'objet de garanties juridiques renforcées. Cette situation a permis la levée de l'état d'urgence et le retrait de la dérogation. L'Assemblée, reconnaissant les difficultés juridiques et politiques en cause, se félicite de la fin de l'état d'urgence en France, dont la durée était devenue discutable. Elle encourage les autorités françaises à veiller à ce que la loi de 2017 soit appliquée en pleine conformité avec les normes du Conseil de l'Europe, notamment celles de la Convention.

14. La Turquie a notifié sa dérogation au Secrétaire Général le 21 juillet 2016, indiquant que les mesures prises pourraient impliquer une dérogation aux obligations découlant de la Convention, admissible à l'article 15. La notification évoque la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016 et ses suites, qui, «ainsi que d'autres actes terroristes, ont posé de graves dangers pour la sécurité et l'ordre public, constituant une menace pour la vie de la nation au sens de l'article 15 de la Convention». La dérogation de la Turquie porte

sur les décrets-lois d'urgence successifs pris dans le cadre de l'état d'urgence proclamé le 20 juillet 2016 et prorogé à plusieurs reprises depuis. La Turquie a notifié au Secrétaire Général toutes les prorogations de l'état d'urgence et la totalité des décrets-lois. Elle n'a pas expliqué s'il existait des circonstances particulières justifiant les prorogations. Les notifications ne précisent pas les droits consacrés par la Convention auxquels la Turquie déroge, ce que n'exige pas l'article 15.

15. L'Assemblée réitère sa ferme condamnation de la tentative criminelle de renversement des institutions démocratiquement élues de la Turquie et sa pleine reconnaissance du caractère traumatisant de ces événements pour la société turque. Elle réitère également sa reconnaissance des multiples menaces et défis auxquels la Turquie est confrontée, de l'existence d'une raison légitime de proclamer l'état d'urgence, et du droit et du devoir de la Turquie de lutter contre le terrorisme et de remédier aux questions de sécurité, afin de protéger ses citoyens et ses institutions démocratiques. L'Assemblée condamne aussi fermement les attaques terroristes, qui visent les valeurs mêmes de démocratie et de liberté, rappelant que, depuis la tentative de coup d'État, la Turquie a subi à plusieurs reprises d'autres atrocités de ce genre.

16. L'Assemblée rappelle les conclusions auxquelles elle est parvenue sur l'état d'urgence dans sa [Résolution 2156 \(2017\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie. Elle rappelle également les positions pertinentes du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), entre autres. Sur cette base, elle considère que la réaction de la Turquie face à la situation indéniablement grave présentée dans la dérogation est disproportionnée pour de nombreux motifs, en particulier parce que:

16.1. les pouvoirs conférés au gouvernement ont été utilisés à certaines fins qui vont au-delà des dispositions prises dans la stricte mesure exigée par la situation qui a donné naissance à l'état d'urgence;

16.2. la durée de l'état d'urgence est allée au-delà de ce qu'exigeait strictement la situation;

16.3. les pouvoirs conférés par l'état d'urgence ont été utilisés, sans contrôle parlementaire ou judiciaire efficace, pour procéder à une modification permanente à la fois de la situation juridique de personnes physiques et morales, et de la législation, y compris dans des domaines d'une importance politique et juridique particulière;

16.4. les répercussions globales des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sur les personnes physiques et morales ont été excessives, en raison de leur portée, en ne faisant pas de distinction entre les différents degrés de culpabilité alléguée et en ayant des effets permanents;

16.5. le retard pris par la mise en œuvre de recours effectifs en temps utile dans un aussi grand nombre d'affaires a prolongé indûment les répercussions des mesures d'urgence sur des personnes qui peuvent avoir été affectées à tort.

17. L'Assemblée réitère également ses préoccupations au sujet de la situation générale, en Turquie, en ce qui concerne le pluralisme politique, la démocratie locale, la magistrature, la situation des défenseurs des droits de l'homme et de la société civile, et celle des médias, notamment dans le cadre de l'application de la législation antiterroriste. Cette toile de fond renforce les préoccupations de l'Assemblée au sujet du caractère disproportionné des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence; l'Assemblée continuera à suivre cette question. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par le fait que, le 18 avril 2018, le Président turc a demandé que la date des élections présidentielles et législatives, qui devaient avoir lieu en novembre 2019, soit avancée au 24 juin 2018, quelques heures avant le renouvellement de l'état d'urgence pour trois mois. À cet égard, l'Assemblée rappelle la position de la Commission de Venise, qui est clairement opposée à la tenue d'élections ou de référendums dans le cadre d'un état d'urgence, lorsque les libertés démocratiques normales peuvent avoir fait l'objet de restrictions considérables, comme c'est actuellement le cas en Turquie.

18. L'Assemblée recommande par conséquent:

18.1. à l'Ukraine:

18.1.1. de reconsidérer l'utilité et donc la nécessité du maintien de la disposition relative à la détention provisoire de 30 jours, et de permettre à la Cour constitutionnelle de l'examiner;

18.1.2. de redoubler d'efforts pour améliorer les conditions matérielles des personnes des régions de Donetsk et de Lougansk qui utilisent les points de passage entre les territoires placés sous le contrôle du gouvernement et les territoires temporairement sous le contrôle des forces d'occupation russes;

18.1.3. de redoubler d'efforts pour assurer le bon fonctionnement des tribunaux transférés depuis les territoires des régions de Donetsk et de Lougansk temporairement sous le contrôle effectif des autorités russes, et pour les doter de ressources suffisantes;

18.1.4. de s'assurer que le contrôle parlementaire des mesures d'urgence est exercé de manière suffisante et effective;

18.2. à la France:

18.2.1. de revoir la loi de 1955, qui reste présente dans le corpus des textes de loi et pourrait être à nouveau utilisée à l'avenir, à la lumière des critiques récemment formulées à son égard et de l'existence des dispositions comparables de la loi de 2017, en examinant en particulier les préoccupations liées aux définitions utilisées dans certaines dispositions, à l'efficacité du contrôle juridictionnel, aux recours individuels prévus en cas de préjudice ou d'actes répréhensibles commis par les autorités à l'occasion de l'application des mesures d'urgence et à la possibilité d'utiliser de telles mesures à des fins sans lien direct avec la situation qui avait donné lieu à la déclaration de l'état d'urgence;

18.2.2. de procéder à cette fin à l'examen attentif de la mise en œuvre concrète de l'état d'urgence récent, avec la participation du pouvoir exécutif et des autorités administratives, du pouvoir législatif, des collectivités locales, du pouvoir judiciaire et de la société civile;

18.2.3. de veiller à ce que la loi de 2017 soit appliquée conformément aux normes du Conseil de l'Europe, et notamment celles de la Convention;

18.3. à la Turquie:

18.3.1. d'informer immédiatement le Secrétaire Général de tous les décrets-lois pris dans le cadre de l'état d'urgence, dont il n'a pas encore été informé;

18.3.2. de réexaminer de toute urgence tout licenciement d'agents publics fondé uniquement sur des preuves indirectes ou discutables, en vue de la réintégration immédiate de ceux dont le licenciement n'était pas justifié à un niveau de preuve élevé;

18.3.3. afin de veiller à la mise à disposition en temps utile de recours internes effectifs, d'accélérer l'examen des recours en suspens par la Commission d'enquête sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, en garantissant son indépendance, son impartialité et sa transparence, ainsi que par les juridictions administratives et supérieures pour tout appel interjeté par la suite; et d'accélérer l'examen par les juridictions administratives des recours déposés par d'autres fonctionnaires révoqués dans le cadre de l'état d'urgence;

18.3.4. de s'abstenir de prendre d'autres décrets-lois, sauf dans la stricte mesure où la situation l'exigerait immédiatement, comme le définit la notification de dérogation initiale;

18.3.5. de recourir aux processus administratif et législatif normaux pour l'introduction de toute mesure future qui peut l'exiger;

18.3.6. de poursuivre son dialogue au niveau des experts avec le Conseil de l'Europe sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, en vue d'obtenir d'autres résultats concrets, comme la création de la Commission d'enquête sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence;

18.3.7. de mettre un terme à l'état d'urgence à l'expiration de la période actuelle, en retirant la dérogation à la Convention et en recourant par la suite aux procédures normales pour adopter toute future mesure qui pourrait être nécessaire afin de remédier à la situation de la sécurité dans le pays, conformément aux normes du Conseil de l'Europe, notamment à celles de la Convention lorsqu'elle est pleinement appliquée.

19. L'Assemblée recommande à tous les États parties à la Convention:

19.1. de faire preuve de la plus grande prudence et de la plus grande retenue lorsqu'ils adoptent des mesures qui pourraient nécessiter une dérogation à la Convention et, avant de le faire, d'étudier toute possibilité de réagir à la situation d'urgence en recourant à des mesures ordinaires;

19.2. d'entretenir des contacts avec le Secrétaire Général, en sa qualité de dépositaire de la Convention, pour déterminer si la dérogation est nécessaire et, si tel est le cas, délimiter rigoureusement l'étendue de toute dérogation;

19.3. si une dérogation s'avérait nécessaire, de veiller à informer le Secrétaire Général immédiatement et, en tout état de cause, sans aucun retard évitable, non seulement des mesures prises et de leurs motifs, comme l'exige la Convention, mais aussi des droits de la Convention concernés; et d'expliquer la justification de toute prorogation d'une dérogation dans sa durée, dans ses circonstances ou dans son étendue dans la notification pertinente adressée au Secrétaire Général;

19.4. en cas de proclamation de l'état d'urgence, d'examiner constamment le caractère indispensable de son maintien et de toute mesure prise dans ce cadre, en excluant a priori, à l'expiration de chaque période, la prorogation de l'état d'urgence ou, en cas de prorogation, en prévoyant a priori de l'abroger ou, s'il n'est pas abrogé, en limitant davantage la portée des mesures prises dans le cadre de cet état d'urgence;

19.5. sur la base de cet examen, de fournir périodiquement des informations au Secrétaire Général, notamment dans le cadre de toute enquête ouverte au titre de l'article 52 de la Convention, sur l'évolution de la situation d'urgence et la mise en œuvre de l'état d'urgence, en vue d'engager un dialogue à propos de la compatibilité de l'état d'urgence avec les normes de la Convention;

19.6. de veiller à ce que les freins et contrepoids habituels d'une démocratie pluraliste régie par l'État de droit continuent à fonctionner dans toute la mesure du possible, en respectant le processus démocratique et l'autorité du parlement et des collectivités locales, l'indépendance de la justice et des structures nationales de défense des droits de l'homme, ainsi que la liberté d'association et d'expression, surtout de la société civile et des médias.

20. L'Assemblée recommande au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe:

20.1. en sa qualité de dépositaire de la Convention, de dispenser des conseils à tout État partie qui envisagerait la possibilité d'une dérogation pour en déterminer la nécessité et, si elle s'avérait nécessaire, de définir comment limiter rigoureusement sa portée;

20.2. d'ouvrir une enquête au titre de l'article 52 de la Convention pour tout État qui dérogerait à la Convention;

20.3. sur la base des informations obtenues à la suite d'une telle enquête, d'engager un dialogue avec l'État concerné en vue de veiller à la compatibilité de l'état d'urgence avec les normes de la Convention, dans le respect de la compétence juridique de la Cour européenne des droits de l'homme.