

**REPENDRE EFFICACEMENT A UNE CRISE SANITAIRE
DANS LE PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME ET DES PRINCIPES
DE LA DEMOCRATIE ET DE L'ÉTAT DE DROIT
VIDEOCONFERENCE A L'ECHELLE DE L'ORGANISATION
SUR LES ENSEIGNEMENTS TIRES**

**Dialogue et processus menant à la conférence ministérielle d'Athènes
(4 novembre 2020)**

Discours de M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise

Les pandémies et les crises, sanitaires ou autres, ont toujours existé, même avant la peste d'Athènes au 4^{ème} siècle avant Jésus-Christ ; l'humanité a toujours réussi à y faire face.

Depuis le début de son existence, la Commission de Venise s'est occupée des états et des pouvoirs d'urgence ; en 1995 déjà, elle avait publié une étude, et a par la suite analysé ces questions dans des rapports à caractère général et dans des avis sur la législation d'urgence, sollicités par les autorités des pays concernés.

La pandémie que nous traversons est inédite ; elle a rendu nécessaire le recours à des pouvoirs et à des stratégies d'urgence, et nos états devront se montrer très résilients pour éviter que ces pouvoirs d'exception ne nuisent à la démocratie, aux droits fondamentaux et à l'État de droit, pendant et après l'état d'urgence.

Pour cela, il est essentiel, en tout premier lieu, que tout état d'urgence respecte les principes identifiés par la Commission de Venise :

1. La nécessité - seules sont justifiables les mesures susceptibles d'aider l'État à surmonter la situation exceptionnelle ;
2. La proportionnalité - les mesures d'urgence doivent être en relation raisonnable avec le but légitime de surmonter la crise ;
3. Le caractère temporaire – les mesures d'urgence ne doivent rester en vigueur que tant que perdure la situation exceptionnelle ;
4. Le contrôle parlementaire et judiciaire efficace de la déclaration et de la prolongation de l'état d'urgence, ainsi que des mesures d'urgences spécifiques ;
5. La prévisibilité de la législation d'urgence : les règles de gestion de l'urgence doivent être définies à l'avance, par tous les stakeholders toutes les parties prenantes et sans précipitation ;

6. La coopération loyale entre les institutions de l'État – ce principe acquiert une importance capitale, puisque l'état d'urgence entraîne des modifications dans la distribution verticale et horizontale des pouvoirs ; cette coopération est indispensable afin de garantir une action efficace et coordonnée, dès lors l'égalité et l'équité de traitement de tous les citoyens.

Les modèles constitutionnels de gestion des états d'urgence dans les pays membres du Conseil de l'Europe sont très variés et peuvent tous être acceptables, à condition qu'ils garantissent le respect de ces principes.

La crise a certainement posé des défis spécifiques très difficiles, mais elle a également révélé des lacunes et des faiblesses, non seulement dans la législation, mais aussi et surtout dans les critères de choix et les priorités de définition des politiques et des stratégies.

L'état d'urgence repose sur la dichotomie norme-normalité/exception. Nous devons certainement nous poser la question de : comment retrouver aussi rapidement que possible la première, en sortant de la seconde ? Mais nous devons tout autant faire trésor de l'expérience de la seconde, pour être mieux préparés à gérer une nouvelle crise, si elle devait se représenter, et aussi pour améliorer la manière dont nous gérons la première.

Voici quelques pistes de réflexion :

1. En premier lieu, le type, les modalités et le fonctionnement des mesures d'urgence doivent être conçus d'avance, en temps normaux, mais les mesures d'urgence ne doivent pas devenir la norme ! Elles ne doivent pas faire partie des outils qui sont normalement à la disposition de l'exécutif.
2. Deuxièmement, si la rapidité d'action indispensable à la gestion de la crise justifie le transfert des compétences du parlement à l'exécutif, le parlement ne doit pas pour autant cesser d'exercer ses prérogatives de contrôle, y compris à a posteriori pour donner une légitimité démocratique aux actions de l'exécutif.
3. Troisièmement, la justice constitutionnelle et la justice ordinaire doivent continuer d'être exercées de manière indépendante et en temps voulu.
4. En quatrième lieu, les mesures d'urgence ne doivent pas avoir d'effets permanents ; s'il est nécessaire de prolonger leurs effets, c'est le parlement qui doit en décider, par les procédures ordinaires.
5. En cinquième lieu, en situation d'urgence seules les questions strictement nécessaires et étroitement liées à l'urgence doivent être décidées.
6. En sixième lieu, en situation d'urgence, la nécessité de contreponds institutionnel et non institutionnel est manifeste. L'importance de la liberté d'expression et de la presse est accrue et capitale.

7. Et mon dernier point : un état d'urgence peut mettre à mal l'équité des élections, notamment la possibilité de bénéficier d'une campagne électorale ouverte et équilibrée. Les élections, ainsi que les référendums constitutionnels, devront donc normalement être reportés, sauf si - et jusqu'à quand le scrutin ne puisse être égal, universel, libre, secret et direct, tout en respectant la sécurité des votants et du personnels des administrations électorales. La décision sur le report/maintien des élections doit être prise après consultation de toutes les forces politiques.

Un bilan du fonctionnement des institutions pendant la crise à la lumière de ces critères pourrait indiquer les besoins d'action dans chaque pays. A cet égard, l'Observatoire de la mise en œuvre des états et de la législation d'urgence créé par la Commission de Venise pourra être très utile. Il rassemblera les informations et explications fondamentales de ~~comment~~ la manière dont les systèmes juridiques des pays membres de la Commission de Venise permettent de gérer les situations d'urgence. Il sera disponible en ligne sur le site de la Commission très prochainement.

Je conclurai en soulignant, qu'en temps de crise, le gouvernement s'appuie lourdement sur l'avis des experts, ce qui est rationnel et justifié.

Les décisions restent cependant des décisions politiques. Les gouvernements gardent le choix des moyens d'action, et doivent choisir ceux qui permettent de respecter les principes fondamentaux de la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'état de droit.

Comme les membres de la Commission l'ont souligné, la dichotomie entre normalité et exception sur laquelle repose l'état d'urgence, n'est pas nécessairement – et ne doit pas devenir - synonyme d'une dichotomie entre lutte active contre le danger d'une part, et constitutionnalisme démocratique de l'autre, ni entre la protection de la santé publique et l'État de droit.