



Strasbourg, le 16 avril 2020

**CDL-PI(2020)003**

Or. Engl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**COMPILATION**

**DES AVIS ET RAPPORTS**  
**DE LA COMMISSION DE VENISE**

**SUR LES ÉTATS D'URGENCE**

## Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Critères.....	4
III.	Déclaration d'état d'urgence: définition et exigences de fond.....	5
IV.	Dérogation aux obligations en matière de droits de l'homme .....	11
V.	L'ancrage constitutionnel de l'état d'urgence.....	12
VI.	Déclaration d'état d'urgence: compétences .....	14
VII.	Contrôle de la déclaration et de la prolongation de l'état d'urgence .....	15
	a. Contrôle parlementaire .....	15
	b. Contrôle judiciaire.....	19
VIII.	Durée de l'état d'urgence.....	22
IX.	Durée des mesures d'urgence .....	23
X.	Portée des mesures d'urgence .....	24
	a. Des principes de nécessité et de proportionnalité.....	24
	b. Effets permanents .....	25
	c. Questions spécifiques.....	25
	d. Interprétation .....	25
	e. L'amendement Constitutionnel .....	26
	f. Les pouvoirs des collectivités locales autonomes.....	26
	g. Tribunaux militaires, autorités et forces armées.....	27
XI.	Élections pendant l'état d'urgence .....	28
	a. Général.....	28
	b. Référendums Constitutionnels.....	29
	c. Elections présidentielles extraordinaires durant des situations militaires et d'urgence 29	29
	d. Report des élections.....	30
	e. Les amendements à la loi électorale.....	32
XII.	Dissolution du Parlement.....	32
XIII.	Activités des partis politiques.....	33
XIV.	Documents de référence .....	34

## I. Introduction

Ce document est une compilation d'extraits de rapports/études adoptés par la Commission de Venise sur les pouvoirs d'urgence et les états d'urgence ainsi que d'extraits d'avis spécifiques à certains pays sur les dispositions constitutionnelles et/ou les (projets de) lois d'urgence pertinentes.

La compilation est destinée à servir de source de référence aux rédacteurs de constitutions et aux législateurs sur les questions touchant au pouvoir judiciaire, aux chercheurs, ainsi qu'aux membres de la Commission de Venise, qui sont invités à préparer des commentaires et des avis concernant les législations traitant de ces questions. Lorsque vous faites référence à des éléments contenus dans ce projet de compilation, vous êtes invités à citer le document original et non la compilation en tant que telle.

La compilation est structurée de manière thématique afin de faciliter l'accès aux lignes directrices adoptées par la Commission de Venise sur diverses questions dans ce domaine. Elle ne doit cependant pas empêcher les membres de la Commission de Venise d'introduire de nouveaux points de vue ou de s'écarter des points de vue antérieurs, s'ils ont une bonne raison de le faire. La compilation doit être considérée comme un simple cadre de référence.

Le lecteur doit également être conscient que la plupart des avis dont des extraits sont cités dans la compilation concernent des pays individuels et tiennent compte de la situation spécifique de ces pays. Les citations ne seront donc pas nécessairement applicables dans d'autres pays. Cela ne veut pas dire que les recommandations qui y sont contenues ne peuvent pas être pertinentes pour d'autres systèmes également.

Les rapports et études de la Commission de Venise cités dans cette compilation visent à présenter des normes générales pour tous les Etats membres de la Commission de Venise et Etats observateurs près la Commission. Les recommandations formulées dans les rapports et études seront donc d'application plus générale, bien que la spécificité des situations nationales/locales soit un facteur important et doive être prise en compte de manière adéquate.

Chaque citation de la compilation comporte une référence qui indique sa position exacte dans l'avis ou le rapport/étude concerné (numéro de paragraphe, numéro de page pour les avis plus anciens), ce qui permet au lecteur de la retrouver dans l'avis ou le rapport/étude dont elle est tirée. Afin d'abrégier le texte, la plupart des autres références et notes de bas de page sont omises dans le texte des citations ; seule la partie essentielle du paragraphe concerné est reproduite.

La compilation n'est pas un document statique et sera régulièrement mise à jour avec des extraits d'avis récemment adoptés par la Commission de Venise. Le Secrétariat sera reconnaissant de toute suggestion sur la manière d'améliorer ce projet de compilation ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)).

## II. Critères

Légalité –

### 6. Exceptions dans les situations d'urgence

Des exceptions sont-elles prévues par le droit pour les situations d'urgence ?

- i. Existe-t-il des dispositions spéciales applicables aux situations d'urgence (guerre ou autre danger public menaçant la vie de la nation) ? Le droit national prévoit-il des dérogations aux droits de l'homme pour les situations de ce genre ? Quelles situations et critères retient-il ?
- ii. Le droit national interdit-il la dérogation à certains droits, même en situation d'urgence ? Les dérogations sont-elles proportionnées, c'est-à-dire strictement limitées, quant à leur durée, leurs circonstances et leur portée, aux exigences de la situation ?
- iii. Est-ce que la possibilité pour l'exécutif de déroger à la répartition normale des pouvoirs en situation d'urgence est également limitée quant à sa durée, ses circonstances et sa portée ?
- iv. Quelle est la procédure de déclaration de l'état d'urgence ? La réalité de l'urgence, la durée de l'état d'urgence et la portée de toute dérogation décidée à ce titre sont-elles soumises à un contrôle parlementaire et juridictionnel ?

[...] 51. La sécurité de l'Etat et de ses institutions démocratiques, et la sûreté de ses dirigeants et de sa population sont des intérêts publics et privés essentiels qui méritent d'être protégés, et peuvent justifier la suspension temporaire de certains droits de l'homme et une attribution exceptionnelle de pouvoirs. Cependant, des gouvernements autoritaires ont utilisé des pouvoirs d'exception pour se maintenir au pouvoir, museler l'opposition et restreindre les droits de l'homme en général. Il est donc essentiel qu'il existe de strictes limites en ce qui concerne la durée, les circonstances, le moment et l'étendue de ces pouvoirs. Seule une démocratie qui respecte pleinement l'Etat de droit peut garantir efficacement la sécurité nationale et la sûreté publique. Cela exige le contrôle parlementaire et juridictionnel de la réalité de l'urgence et de la durée de l'état d'urgence.

52. Les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), de la Convention européenne des droits de l'homme, et de la Convention américaine relative aux droits de l'homme sont similaires en la matière. Elles prévoient dans des cas tout à fait exceptionnels des dérogations (à ne pas confondre avec de simples restrictions) aux droits garantis. Les droits dits « absolus » ne peuvent faire l'objet de dérogations : le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage et le principe « pas de peine sans loi », notamment. Le sous-critère II.A.6.i reprend synthétiquement les exigences de ces traités.

[CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit

Voici les aspects que l'on peut prendre en considération pour suggérer certaines normes juridiques concernant l'état d'exception:

- a. Les situations d'urgence capables de donner lieu à la proclamation de telle ou telle forme d'état d'exception doivent être clairement définies et délimitées par la Constitution. En d'autres termes, il faut que soit spécifiée clairement l'existence d'un danger réel et imminent. Cette condition est exprimée dans les trois traités essentiels en matière de droits de l'homme (CEDH, PIDCP, CADH), par les termes "menace exceptionnelle". En vertu du principe de la menace exceptionnelle, la dérogation aux normes en matière de droits de l'homme dans une situation d'exception n'est légitime qu'en cas "de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation".

- b. Il convient d'éviter l'état d'exception de fait et de proclamer officiellement l'état d'exception. La condition pertinente, dans les trois grands traités de référence, est l'obligation de notification, par laquelle les autres Etats seront informés des dérogations appliquées et des considérations qui les ont motivées.
- c. La constitution doit indiquer clairement quels sont les droits qui peuvent être suspendus et quels sont ceux qui ne souffrent aucune dérogation et qui doivent être respectés en toutes circonstances. Les trois principaux traités en matière de droits de l'homme (CEDH, PIDCP, CADH) font figurer dans leurs listes de droits auxquels il n'est pas possible de déroger les quatre droits suivants: le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ni en servitude, et le principe de la non-rétroactivité des lois pénales. Ces quatre droits intangibles, qui constituent le "noyau irréductible" des droits de la personne humaine, devraient être expressément énoncés et garantis dans la constitution. L'insertion de garanties minimales contre la détention arbitraire et de garanties pour protéger le droit à un procès équitable serait aussi importante; en outre, devrait être permis le recours aux tribunaux pour contester les mesures et agissements des autorités d'exception. Ces droits et ces garanties devraient s'appliquer à tous, sans discrimination.
- d. Les mesures d'exception et les dérogations aux droits et libertés fondamentaux doivent être proportionnelles au danger. En d'autres termes, les dérogations, les restrictions et les suspensions ne sont acceptables qu'en cas de guerre ou de situation d'exception menaçant la vie de la nation; en outre, de telles mesures doivent être proportionnelles à l'urgence. Le principe de la proportionnalité comprend aussi ce que la CADH appelle "le principe du caractère temporaire" (*the principle of temporariness*) qui signifie que les mesures d'exception ne sauraient durer plus longtemps que l'exception elle-même et que les restrictions qu'elles entraînent ne doivent s'appliquer que dans les régions touchées par le danger. Cela étant, un grand nombre des mesures adoptées au titre de l'état d'exception n'impliquent aucune dérogation par rapport aux normes en matière de droits de l'homme. Cela est vrai en particulier des mesures prises au niveau inférieur de la situation de crise. Très souvent, ces mesures ne font que régir le comportement de la population ou l'usage que celle-ci peut faire de ses biens; il arrive aussi que l'exécutif soit autorisé à prendre des mesures qui, en d'autres circonstances, exigeraient l'intervention du législateur.
- e. Même pendant l'état d'exception, le principe fondamental de la prééminence du droit doit prévaloir. En d'autres termes, nul ne doit pouvoir être traduit devant une juridiction autre que celle qui a été préalablement déterminée par la loi.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

### III. Déclaration d'état d'urgence: définition et exigences de fond

L'état d'exception entraîne à la fois des dérogations aux règles normales en matière de droits de l'homme et des modifications de la répartition des fonctions et des prérogatives entre les divers organes de l'Etat. Le problème des dérogations aux droits fondamentaux de la personne est particulièrement crucial; en effet, l'expérience a montré que c'est dans le contexte de l'état d'exception qu'ont tendance à se produire les violations les plus graves des droits de l'homme. Néanmoins, les principaux instruments internationaux contemporains dans le domaine des droits de l'homme contiennent une clause dérogatoire applicable dans les situations d'exception: la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH, article 15) autorise une dérogation «en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, article 4) parle de «danger exceptionnel qui menace la vie de la nation»; quant à la Convention américaine relative aux droits de l'homme

(CADH, article 27), elle s'exprime comme suit: «En cas de guerre, de danger public, ou dans toute autre situation de crise qui menace l'indépendance ou la sécurité d'un Etat partie...»

La plupart des constitutions contiennent des dispositions relatives à l'état d'exception. Dans certains pays - les moins nombreux - il n'y a pas d'état d'exception à proprement parler, mais il existe des dispositions à appliquer en cas de guerre, de risque de guerre, ou dans d'autres situations de crise. [...]

Dans une minorité de pays [...], il n'y a qu'un seul type d'état d'exception. [...] Toutefois, dans la majorité des cas, il existe plusieurs types d'état d'exception, en fonction des différents types de dangers et de la gravité de la situation. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

244. [...] L'état d'urgence découle d'une déclaration répondant à une situation extraordinaire constituant une menace importante pour un pays : une catastrophe naturelle, un soulèvement populaire, une épidémie ou une crise économique. La déclaration peut suspendre un certain nombre de fonctions gouvernementales, ou autoriser des organes publics à prendre des mesures de premier secours, voire limiter ou suspendre des libertés civiles et des droits de l'homme. Dans certaines situations, la loi martiale est déclarée, ce qui donne à l'armée une plus grande liberté d'action. Le ministère de la Défense acquiert des pouvoirs spéciaux qui lui sont conférés par la proclamation de l'état d'urgence. Le ministre de la Défense peut ainsi contourner la plupart des procédures parlementaires. Pour cette raison, des mécanismes empêchant les autorités publiques d'abuser des pouvoirs d'urgence doivent être prévus dans la législation. Ce principe fondamental est réaffirmé dans la Recommandation 1713 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, selon laquelle « les mesures d'exception, quel que soit le domaine, doivent être supervisées par les parlements et ne doivent pas constituer un obstacle grave à l'exercice des droits constitutionnels fondamentaux ».

1. Chaque pays a sa propre définition des circonstances qui peuvent donner lieu à un état d'urgence, des procédures à suivre, des limites des pouvoirs d'urgence et des droits qui peuvent être suspendus. Cependant, il existe des normes internationales qui peuvent fournir des orientations précieuses.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées

36. Dans l'affaire Lawless, la CrEDH a donné la définition suivante d'« un danger public menaçant la vie de la nation » : « une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'Etat ». Par la suite, dans l'affaire Brannigan et McBride, la Cour a estimé que « [e]n contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer. Partant, on doit leur laisser en la matière une large marge d'appréciation [...]. Les Etats ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité dans ce domaine. La Cour a compétence pour décider, notamment, s'ils ont excédé la 'stricte mesure' des exigences de la crise. La marge nationale d'appréciation s'accompagne donc d'un contrôle européen.»

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

27. L'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme a défini les caractéristiques que doit présenter une situation pour pouvoir être qualifiée d'état d'urgence :

- le danger doit être réel ou imminent ;

- ses effets doivent toucher l'ensemble de la nation ;
- la vie organisée de la communauté doit être menacée ;
- la crise ou le danger doivent être exceptionnels, c'est-à-dire que les mesures ou restrictions normales qu'autorise la Convention aux fins de la protection de la sûreté, de la santé et de l'ordre publics doivent être tout à fait insuffisantes. En 1961, la CEDH avait déjà souligné que la situation devait constituer une « menace pour la vie organisée de la communauté ».

28. Des principes analogues sont établis dans l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et les états d'exception énonce que les Etats sont tenus de respecter les principes suivants :

- la temporalité, c'est-à-dire le caractère exceptionnel de la déclaration d'un état d'urgence ;
- la menace exceptionnelle, qui exige que la crise présente un danger réel, actuel ou au moins imminent pour la collectivité ;
- la déclaration, c'est-à-dire la nécessité d'annoncer publiquement l'état d'urgence ;
- la communication, à savoir l'obligation d'informer les autres Etats et les organes de suivi des traités pertinents de la teneur des mesures prises ;
- la proportionnalité, qui suppose que les mesures adoptées pour résoudre la crise sont proportionnées à sa gravité ;
- la légalité : les restrictions apportées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales pendant un état d'urgence doivent rester dans les limites prévues par les instruments du droit national et international ; par ailleurs, un état d'urgence n'implique pas la suspension temporaire de l'Etat de droit et n'autorise pas ceux qui sont au pouvoir à agir de telle sorte que la légalité soit bafouée, car ils sont liés par ces principes en permanence ;
- l'intangibilité des droits fondamentaux qui ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, même pendant une situation d'urgence. Il s'agit du droit à la vie, de l'interdiction de la torture, de l'interdiction de l'esclavage, de la non-rétroactivité de la loi et d'autres garanties judiciaires, du droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique et de la liberté de pensée, de conscience et de religion .

29. La Commission de Venise se réfère notamment à sa « Liste de critères d'évaluation de l'Etat de droit », dans laquelle elle a identifié les critères relatifs aux exceptions dans les situations d'urgence comme suit : [...]

[CDL-AD\(2016\)006](#), France – Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence, para. 10

18. Article 1(1) of the draft law contains the definition of state of emergency that reads:

State of emergency is a special legal regime regulating activities of public administration and local self-government bodies, legal entities (irrespective of their legal form) and their officials, which is declared pursuant to the Constitution of the Republic of Armenia throughout the territory of the Republic of Armenia or in certain territories thereof.

19. In the opinion of the Venice Commission, this definition would benefit from further clarification. The concept of "activities of public administration" is rather vague. From the second paragraph of Article 7 of the draft, it appears that this concept does not include laws and judicial acts. Does the latter restriction apply to laws adopted and judicial decisions taken only, or also to future

legislative and judicial activities? The concept of "legal entities (irrespective of their character and legal form)" would also seem to be not specific enough.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

58. La Commission de Venise reconnaît qu'il est difficile de prévoir et décrire une situation d'exception de manière exacte ; une certaine imprécision dans la définition semble dès lors inévitable. Les conditions préalables que la Constitution fixe pour que puisse être déclaré l'état d'urgence doivent de toute manière être interprétées à la lumière des définitions contenues dans la CEDH et dans le PIDCP. Or, la définition contenue à l'article 36-1 peut être interprétée dans le respect des normes européennes. Elle bénéficierait néanmoins de la clarification textuelle que tant « les atteintes graves à l'ordre public » que les « événements présentant ... le caractère de calamité publique » doivent être « de nature à menacer la vie de Nation ».

[CDL-AD\(2016\)006](#), France – Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France

73. Le Président serait seul habilité à déclarer l'état d'urgence et à prendre des décrets *sur les questions nécessitées par l'état d'urgence*, avec force de loi (article 119). La Constitution actuelle définit trois types d'états d'urgence : celui que proclame le Conseil des ministres présidé par le Président (article 119) ; celui que proclame également le Conseil des ministres présidé par le Président en cas d'actes de violence généralisés et de graves perturbations de l'ordre public (article 120) ; et la loi martiale, proclamée par le Conseil des ministres présidé par le Président (article 122). Ce dispositif constitutionnel est en harmonie avec les normes européennes communes relatives à l'état d'urgence. La distinction entre plusieurs états d'urgence est une bonne solution, qui se retrouve dans de nombreux pays : chaque type d'états d'urgence appelle ses propres moyens.

74. La révision ne fait plus de distinction entre types d'états d'urgence. Les articles 120, 121 et 122 sont abrogés, et le Président peut désormais déclarer l'état d'urgence « en cas de guerre, de situation nécessitant la guerre, de mobilisation, de soulèvement, de tentative vigoureuse et réelle d'atteinte à la patrie et à la République, d'actes de violence généralisés d'origine intérieure ou extérieure menaçant l'indivisibilité du pays et de la nation, d'actes de violence généralisés visant à la destruction de l'ordre constitutionnel ou des libertés et droits fondamentaux, de graves perturbations de l'ordre public par des actes de violence, de catastrophes naturelles, de pandémie dangereuse ou de crise économique grave » (article 119 modifié).

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 Janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 Avril 2017

34. [...] les dérogations aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ne sont possibles qu'après « la proclamation officielle » de l'état de guerre ou autre état d'urgence « mettant en danger la vie de la nation » et seulement « dans la mesure requise par la situation » (l'expression « dans les limites requises » n'est pas suffisamment claire).

2. Il faudrait également que cette disposition précise quels articles de la Constitution ne sont pas affectés par l'état de guerre ou d'urgence.

[CDL-AD\(2007\)017](#), Monténégro – Avis intérimaire sur le projet de Constitution du Monténégro

68. [...] De l'avis de la Commission de Venise, il serait dès lors important de modifier l'article 36-1 pour mentionner tout d'abord l'existence de droits non susceptibles de dérogation et exiger que toute loi sur l'état d'urgence les respecte. Il serait également souhaitable que la Constitution exige que la déclaration de l'état d'urgence contienne la liste des droits auxquels il sera dérogé.

69. De l'avis de la Commission de Venise, il est important que l'article 36-1 précise également que les autorités civiles peuvent prendre des mesures (de police administrative) pour prévenir le péril imminent ou faire face à ces événements seulement « dans la stricte mesure où la situation l'exige ».

[CDL-AD\(2016\)006](#), France – Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France

95. Les articles 200 et 201 définissent l'état d'urgence et l'état de guerre. Les dispositions relatives à l'état de guerre sont généralement sans ambiguïté. L'état de guerre sur le territoire d'un pays donné est en principe proclamé à cause d'une guerre, c'est-à-dire d'une situation existant au niveau international. S'agissant de l'état d'urgence, des distinctions sont nécessaires. Le droit constitutionnel général connaît plusieurs types d'état d'urgence. L'état d'urgence ou plutôt des mesures extraordinaires peuvent être annoncées dans plusieurs types de circonstances : 1) en cas de menaces extérieures à l'encontre de l'Etat ou d'une agression armée contre le territoire du pays ; 2) sous l'effet d'une obligation de défense commune, prescrite par un traité international, contre une agression ; 3) en cas de menaces contre l'ordre constitutionnel de l'Etat, contre la sécurité des citoyens ou contre l'ordre public ; 4) afin de prévenir ou de traiter les conséquences d'une catastrophe naturelle ou d'un accident technologique présentant les caractéristiques d'une catastrophe naturelle.

96. L'article 200 prévoit que l'état d'urgence peut être proclamé « lorsque la survie de l'Etat ou de ses citoyens est menacée par un danger public ». Cette formulation se rapproche de la situation mentionnée ci-dessus au point 3. Toutefois, les conditions dans lesquelles peut être proclamé l'état d'urgence sont décrites en termes très généraux. Il est vrai que ceci est le cas aussi dans d'autres constitutions. Néanmoins, il serait préférable d'ajouter au moins une clause supplémentaire à la fin de l'article 200.1 : « lorsque les moyens constitutionnels ordinaires sont inadéquats ».

97. Cet article régit la dérogation aux droits de l'homme et aux droits des minorités en cas d'état d'urgence et d'état de guerre. Il aurait été préférable de continuer à distinguer entre état de guerre et état d'urgence pour ce qui concerne la dérogation aux droits fondamentaux. Ces deux situations ne sont pas identiques et, par conséquent, l'étendue de la dérogation devrait être différenciée comme cela était le cas dans le projet de constitution précédent. La formulation générale « autorisée uniquement dans la mesure jugée nécessaire » paraît beaucoup trop vague. Une formulation plus stricte, comme celle qui est employée à l'article 15 CEDH (« dans la **stricte** mesure où la situation l'exige »), devrait être utilisée.

98. Des lacunes apparaissent aussi dans la liste de droits non dérogeables à l'alinéa 4 de cet article. Au vu de l'article 202 par. 2, l'article 44 sur les Eglises et les communautés religieuses aurait dû être inclus. On peut aussi s'interroger sur les raisons pour lesquelles les articles 33 et 65, par exemple, ne figurent pas dans cette liste.

[CDL-AD\(2007\)004](#), Serbie – Avis sur la Constitution de la République de Serbie

3. La liste des droits pouvant être restreints dans les situations d'urgence est excessivement longue. Les conditions requises pour décréter l'état d'urgence ou la loi martiale ne sont définies nulle part dans le projet de texte.

[CDL-AD\(2009\)024](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution ukrainienne présenté par le Président ukrainien (l'avis est disponible uniquement en anglais)

21. It is to be emphasised that, to the extent that the declaration of the state of emergency entails human rights derogations, (...), the circumstances where the state of emergency may be declared must also fulfil the criteria of the condition of a “public emergency threatening the life of the nation” established by Article 15 of the ECHR and Article 4 of the ICCP (...).

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

41. Article 10(2) of the draft law lays down that “under state of emergency the measures and temporary limitations provided for by this Law shall be in line with the international commitments of the Republic of Armenia on derogating from obligations in emergency situations”. This is also a most welcome provision. However, it is to be recommended that an explicit reference to the rights and freedoms that, (...), Article 15 of the ECHR and Article 4 of the ICCP, may not at all be derogated from be included (...).

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

44. The concept of emergency rule is founded on the assumption that in certain situations of political, military and economic emergency, the system of limitations of constitutional government has to give way before the increased power of the executive. However, even in a state of public emergency the fundamental principle of the rule of law must prevail. The emergency measures and derogations, restrictions and suspensions of fundamental rights are acceptable only in case of a public emergency threatening the life of the nation; furthermore, such measures should be proportionate to the emergency and should only last as long as the emergency itself. The rule of law further means that governmental agencies must operate within the framework of law, and their actions must be subject to review by independent courts. The legal security of individuals must be guaranteed.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

4. L'état de droit présente plusieurs aspects, qui tous sont d'une importance capitale et doivent être préservés en intégralité : le principe de légalité, la séparation des pouvoirs, la répartition des compétences, les droits de l'homme, la détention par l'Etat du monopole de la force, une administration de la justice publique et indépendante, la protection de la vie privée, le droit de vote, la liberté d'accès au pouvoir politique, la participation démocratique au processus décisionnel public et la supervision de ce processus, la transparence du gouvernement, la liberté d'expression, d'association et de réunion, les droits des minorités et la règle de la majorité dans la prise de décision politique.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

117. Aucune mention n'est toutefois faite de la possibilité et des conditions de dérogations aux droits et libertés garantis aux chapitres II dans une situation pouvant s'assimiler à un « danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation » (voir article 4 ICCPR).

[CDL-AD\(2013\)032](#), Tunisie – Avis sur le projet final de la Constitution de la République Tunisienne

95. Cet article [53] revêt une importance capitale pour l'exercice effectif des droits et libertés fondamentaux par tous. Ses dispositions devraient préciser les droits et les libertés susceptibles d'être restreints et comprendre une liste des droits non limitables. Les clauses de limitation devraient être harmonisées avec celles de la CEDH, notamment pour ce qui concerne les dérogations possibles en cas d'état d'urgence et les conséquences juridiques d'un état d'urgence sur la jouissance des droits et libertés fondamentaux.

[CDL-AD\(2014\)010](#), Roumanie – Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie

#### **IV. Dérogation aux obligations en matière de droits de l'homme**

30. L'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoient, dans des termes très semblables, une possibilité de dérogation en cas d'urgence publique menaçant la vie de la nation. Or, la Turquie est partie à ces deux traités.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

33. Le mécanisme de dérogation permet aux autorités turques de réduire provisoirement la portée des obligations que leur imposent des traités relatifs à la protection des droits de l'homme. Toutefois, certaines conditions doivent être réunies pour bénéficier d'un régime de dérogation en vertu de la CEDH et du PIDCP :

- le droit de déroger ne peut être invoqué que dans des situations d'urgence (guerre ou autre danger public menaçant la vie de la nation) ;
- l'État désireux de bénéficier de ce droit de dérogation doit se conformer à certaines conditions procédurales conventionnelles (voir l'article 15, paragraphe 3, de la CEDH et l'article 4, paragraphe 3, du PIDCP) telles que la déclaration et la notification, ainsi qu'à son droit interne ;
- l'État ne peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations que « dans la stricte mesure où la situation l'exige » – quant à leur durée, leurs circonstances et leur portée – et si leur nécessité et leur proportionnalité sont contrôlées par la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) et fait l'objet d'un suivi par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDH) ;
- certains droits sont non susceptibles de dérogation ;
- la dérogation ne peut pas être discriminatoire ou contraire aux autres obligations imposées à l'État par le droit international ;
- l'objectif primordial doit être le retour à une situation normale permettant d'assurer de nouveau le plein respect des droits de l'homme.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

67. La Commission de Venise a déjà souligné dans ses travaux qu'en droit international les Etats disposent d'une marge d'appréciation pour évaluer l'existence d'un danger public et la nécessité de mesures dérogoires. Il incombe aux autorités nationales d'apprécier, face à la gravité de la situation et en prenant en considération l'ensemble des facteurs concernés, si et

quand il y a un danger public menaçant la vie de la nation et si la proclamation de l'état d'urgence s'impose pour le combattre. De même, il revient aux autorités étatiques de se prononcer sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour conjurer ce danger. Ceci étant, si les Etats disposent d'une large marge d'appréciation à cet égard, leur pouvoir n'est pas illimité dans ce domaine ; dans le cadre de la CEDH, la Cour européenne exerce une surveillance sur ce pouvoir .

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquie – Avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu

5. [...] le meilleur moyen de lutter contre les personnes qui menacent la sécurité de l'Etat et la sûreté publique n'est pas toujours d'étendre les prérogatives du pouvoir exécutif et de restreindre les libertés et droits individuels, mais plutôt de renforcer la démocratie et l'état de droit, qui visent justement à protéger l'individu contre les restrictions arbitraires et disproportionnées que les autorités risquent d'apporter à ses libertés et droits fondamentaux.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

6. Lorsqu'une situation d'urgence se produit et qu'un Etat contractant souhaite user de son pouvoir de dérogation, cet Etat doit impérativement formellement notifier cette dérogation au titre de l'article 15, en précisant les droits et le territoire auxquels elle s'applique. [...] L'article 15 impose à l'Etat concerné de tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées [...].

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

39. En-dehors des cas prévus par l'article 15 de la CEDH et l'article 4, paragraphe 1 du PIDCP, les libertés fondamentales et les droits de l'homme qualifiés ne peuvent pas faire l'objet de limitations implicites. [...]

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

7. Les dérogations [à l'article 4(1) du PIDCP] ne peuvent être maintenues - et leur portée ne peut être définie - que « *dans la stricte mesure où la situation l'exige* ». Leur nécessité et leur proportionnalité doivent faire l'objet d'un contrôle, aux niveaux national et international. [...]

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

## **V. L'ancrage constitutionnel de l'état d'urgence**

Il serait souhaitable que la constitution définisse et délimite clairement les situations susceptibles de donner lieu à la proclamation de l'état d'exception; il faudrait prévoir, dans tous les cas, un mécanisme parlementaire exerçant un contrôle sur la proclamation ou la prorogation (ainsi que la cessation) de l'état d'exception. Presque toutes les constitutions contiennent des dispositions relatives à un mécanisme de contrôle parlementaire; certaines prévoient également des procédures spéciales pour le contrôle législatif.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

8. La protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique peut justifier de soumettre certains droits fondamentaux à des restrictions, et même de déroger à certaines obligations

relatives à des droits fondamentaux. Les restrictions aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, ainsi que les dérogations, doivent cependant être prévues par la loi et, de préférence, avoir un fondement dans la Constitution. Il en va de la préservation de la démocratie et de l'état de droit. La loi doit préciser dans quels cas des restrictions peuvent être justifiées et, de préférence, définir l'état d'urgence pouvant justifier des mesures dérogatoires [...].

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

51. La Commission de Venise rappelle que l'état d'exception entraîne à la fois des dérogations aux règles normales en matière de droits de l'homme et des modifications de la répartition des fonctions et des prérogatives entre les divers organes de l'Etat. Le problème des dérogations aux droits fondamentaux de la personne est particulièrement crucial ; en effet, l'expérience a montré que c'est dans le contexte de l'état d'exception qu'ont tendance à se produire les violations les plus graves des droits de l'homme . L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné que « le besoin de sécurité amène souvent les gouvernements à établir des procédures exceptionnelles. Ces procédures doivent être réellement exceptionnelles, car aucun Etat ne peut renoncer au principe de légalité, même dans des situations extrêmes. Dans tous les cas, des garanties établies par la loi doivent empêcher l'usage abusif des procédures spéciales».

52. Si de nombreuses constitutions contiennent des dispositions visant spécifiquement l'état d'exception, d'autres n'en contiennent pas. C'est le cas notamment en Autriche, en Belgique, en Italie, en Norvège, au Danemark, au Luxembourg, en Suède et en Suisse. Dans certains pays, il existe une tradition de règles non écrites de droit constitutionnel d'exception. La Commission de Venise toutefois, étant donné que l'ordre constitutionnel comporte, d'ordinaire, des garanties pour les droits et libertés fondamentaux, a déjà exprimé son avis qu'il serait néanmoins souhaitable que ces régimes d'exception fassent l'objet de dispositions constitutionnelles expresses. L'initiative de constitutionnaliser l'état d'urgence en France mérite dès lors d'être saluée.

[CDL-AD\(2016\)006](#), France – Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France

54. Or, la Commission de Venise souligne que l'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution doit avoir pour but d'accroître les garanties contre d'éventuels abus sous forme de déclenchement ou prorogation de l'état d'urgence sans réelle justification pour protéger la vie de la nation ou sous forme de prise de mesure de police qui ne sont pas strictement liées ni justifiées par l'état d'urgence. Les dispositions sur l'état d'urgence devront être interprétées de manière systémique, conforme aux autres normes constitutionnelles, notamment aux droits et libertés fondamentaux. En aucun cas la constitutionnalisation ne devrait résulter en un « chèque en blanc » au profit du législateur, voire de la majorité parlementaire au pouvoir, qui posséderait ainsi la possibilité de porter des dérogations plus que substantielles au statut des libertés, même après la déclaration de l'état d'urgence. Pour cette raison, il apparaît nécessaire que ce risque soit conjuré en inscrivant dans la Constitution non seulement la possibilité de déclarer (et renouveler) tout régime d'exception, y compris l'état d'urgence, mais également les limites formelles, matérielles et temporelles qui doivent régir de tels régimes.

[...] 100. L'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution devrait avoir pour but d'accroître les garanties contre d'éventuels abus sous forme de déclenchement ou prorogation de l'état d'urgence sans réelle justification pour protéger la vie de la Nation ou de prise de mesures de police qui ne sont pas strictement justifiées par l'état d'urgence. En aucun cas la constitutionnalisation ne devrait résulter en un blanc-seing au profit du législateur, qui posséderait ainsi la possibilité de porter des dérogations plus que substantielles au statut des libertés, même après la déclaration de l'état d'urgence. Pour cette raison, il apparaît

nécessaire que ce risque soit conjuré en inscrivant dans la Constitution non seulement la possibilité de déclarer (et renouveler) tout régime d'exception, y compris l'état d'urgence, mais également les limites formelles, matérielles et temporelles qui doivent régir de tels régimes.

[CDL-AD\(2016\)006](#), France – Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France

9. La protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique peut justifier de soumettre certains droits fondamentaux à des restrictions, et même de déroger à certaines obligations relatives à des droits fondamentaux. Les restrictions aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, ainsi que les dérogations, doivent cependant être prévues par la loi et, de préférence, avoir un fondement dans la Constitution. Il en va de la préservation de la démocratie et de l'état de droit. La loi doit préciser dans quels cas des restrictions peuvent être justifiées et, de préférence, définir l'état d'urgence pouvant justifier des mesures dérogatoires [...].

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

38. The Constitution, in its proposed amended form, contains provisions on the proclamation of a state of emergency or a state of war, as well as on the imposition of martial law (...). These provisions seem to secure in an adequate way the position of the Jogorku Kenesh. However, the legal effects of the proclamation of a state of emergency or a state of war or the imposition of martial law are not regulated in a comprehensive way.

[CDL-AD\(2002\)033](#), Kirghizistan – Avis sur les projets d'amendements à la Constitution du Kirghizistan (l'avis est disponible uniquement en anglais)

## **VI. Déclaration d'état d'urgence: compétences**

10. Les Constitutions de certains Etats comme le Danemark ne contiennent aucune disposition relative aux situations d'urgence. Cependant, la plupart des Etats disposent de mécanismes constitutionnels qui réglementent la déclaration d'état d'urgence et l'application de dérogations. Quant à la prérogative de déclarer l'état d'urgence, les trois démarches qui suivent sont les plus courantes [...].

11. L'exécutif déclare l'état d'urgence sans participation parlementaire. [...] 12. L'exécutif déclare l'état d'urgence mais celui-ci doit être ratifié par le parlement avant que des mesures d'urgence puissent être mises en œuvre. [...]

13. Le parlement déclare lui-même l'état d'urgence [...].

[CDL-AD\(2008\)004](#), Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées

L'état d'exception peut entraîner par des changements dans la répartition des pouvoirs entre les organes de l'Etat ou dans les compétences de ces organes; mais ce n'est pas nécessairement le cas: en Espagne et au Portugal, par exemple, l'état d'exception n'affecte pas le fonctionnement normal des organes constitutionnels. [...] En principe, la proclamation de l'état d'exception implique le transfert de pouvoirs supplémentaires à l'exécutif.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

## VII. Contrôle de la déclaration et de la prolongation de l'état d'urgence

14. Même lorsque la situation d'urgence est réelle, le principe de l'état de droit doit prévaloir. [...] il faut que continue à fonctionner un mécanisme de contrôle interne au moyen duquel « *l'on peut, sous réserve des limitations découlant du contexte, obtenir (...) l'observation des lois applicables* ».

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

15. Les dérogations ne peuvent être maintenues - et leur portée ne peut être définie - que « *dans la stricte mesure où la situation l'exige* ». Leur nécessité et leur proportionnalité doivent faire l'objet d'un contrôle, aux niveaux national et international. [...]

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

22. In relation to the state of emergency, the Venice Commission recalls that it is essential that the constitution and the legislation provide mechanisms – notably parliamentary and judiciary oversight over the executive – for preventing the abuse of emergency powers by national authorities. This fundamental principle is reaffirmed in Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1713(2005), stating that 'exceptional measures in any field must be supervised by Parliaments and must not seriously hamper the exercise of fundamental constitutional rights.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

### a. Contrôle parlementaire

Dans la plupart des pays, le pouvoir de déclarer l'état d'exception est partagé entre l'organe législatif et l'exécutif. Normalement, l'exécutif propose et le parlement approuve la déclaration de l'état d'exception. [...] Certaines constitutions disposent que la proclamation de l'état d'exception requiert une majorité parlementaire qualifiée. [...]

Le contrôle législatif des actes des autorités de l'état d'exception et les procédures spéciales d'un tel contrôle sont importants pour la réalisation de l'état de droit et de la démocratie. La plupart des constitutions démocratiques confèrent à l'exécutif le droit de proclamer l'état d'exception - mais sous réserve de l'approbation parlementaire. La question de savoir qui met fin à l'état d'exception, à quel moment et selon quelles modalités ne peut être laissée à l'appréciation d'un exécutif qui est en train d'exercer un pouvoir accru. C'est une question qui s'adresse au parlement. D'où la nécessité de la continuation de la vie parlementaire pendant la période d'exception. C'est la raison pour laquelle certaines constitutions indiquent expressément que le Parlement ne peut pas être dissous pendant l'exercice des pouvoirs d'exception.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

16. Il est crucial que le parlement et le pouvoir judiciaire exercent un contrôle du gouvernement afin d'éviter les abus de pouvoir. Le premier mécanisme de contrôle consiste à prévoir la ratification parlementaire de la décision de l'exécutif de proclamer l'état d'urgence. En règle générale, les gouvernements doivent solidement motiver leur décision de proclamer l'état d'urgence et d'adopter des mesures adaptées à la situation. La plupart des parlements ont également le pouvoir d'examiner l'état d'urgence à intervalles réguliers et, le cas échéant, de le suspendre. Par ailleurs, le pouvoir de contrôle *post hoc* du parlement, c'est-à-dire le droit de

conduire des enquêtes et des investigations sur la mise en œuvre des pouvoirs d'urgence, est extrêmement important pour évaluer le comportement du gouvernement.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées

62. Le contrôle législatif des actes des autorités de l'état d'exception et les procédures spéciales d'un tel contrôle sont importants pour la réalisation de l'Etat de droit et de la démocratie. La plupart des constitutions démocratiques confèrent à l'exécutif le droit de proclamer l'état d'exception - mais sous réserve de l'approbation parlementaire. La question de savoir qui met fin à l'état d'exception, à quel moment et selon quelles modalités, ne peut être laissée à l'appréciation d'un exécutif qui est en train d'exercer un pouvoir accru. C'est une question qui s'adresse au parlement. D'où la nécessité de la continuation de la vie parlementaire pendant la période d'exception. C'est la raison pour laquelle certaines constitutions indiquent expressément que le parlement ne peut pas être dissous pendant l'exercice des pouvoirs d'exception.

[CDL-AD\(2016\)006](#), France – Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France

23. [...] the draft law repeats (...) that the President consult the Chairperson of the National Assembly and the Prime Minister before declaring a state of emergency and that, after the declaration, a special sitting of the National Assembly must be immediately convened. The words "in consultation with" in the English translation are not totally clear: they could mean "in agreement with", but also "after consultation with". If the original text creates the same lack of clarity, it is advised to clarify the text, since these words are highly important for the democratic basis of the declaration concerned. [...]

27. The Venice Commission recalls that parliamentary control of the decision of the executive to declare a state of emergency is the first available control mechanism. As a general rule, the executive must provide a well-considered justification both for their decision to declare a state of emergency and for the specific measures to address the situation. Most Parliaments also have the power to review the state of emergency at regular intervals and to suspend it as necessary. Furthermore, the post hoc general accountability powers of Parliament, i.e. the right to conduct inquiries and investigations on the execution of Emergency Powers are extremely important for assessing government behaviour.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

28. [...] the draft law provides that the National Assembly may terminate the state of emergency. It also provides that the National Assembly may revoke individual actions taken in a state of emergency. This is welcome from the point of view of parliamentary control of the use of emergency powers. Since [...] the draft law (like [...] the Constitution) provides that in case of a declaration of a state of emergency, a special sitting of the National Assembly shall be immediately convened, a provision should be added according to which the Presidential Decree declaring a state of emergency or its prolongation shall be immediately submitted to the National Assembly, which will decide on whether the Decree as a whole or its individual provisions will remain in force.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

17. Nombre de constitutions donnent à l'exécutif la possibilité de légiférer dans les situations d'exception. Le parlement devrait être associé à la procédure par approbation de la déclaration d'état d'exception et/ou le contrôle *a posteriori* des décrets d'exception ou de toute

prolongation de l'état d'exception. La participation de l'opposition pourrait être garantie par une exigence de majorité qualifiée pour la décision de prolongation de l'état d'exception au-delà de sa durée initiale ([CDL-AD\(2016\)006](#), paragraphe 63). Il pourrait en outre être utile de limiter les pouvoirs législatifs de l'exécutif en situation d'exception à certains domaines spécifiques, de sorte qu'il ne puisse pas user de ses fonctions législatives pour priver l'opposition de ses droits. La Commission de Venise a déjà indiqué que la vie parlementaire devait continuer pendant tout l'état d'exception, et que le parlement ne devait pas être dissous au cours de l'exercice des pouvoirs d'exception ([CDL-AD\(2016\)006](#), paragraphe 62). Il est recommandé de ne pas modifier la constitution en situation d'exception ([CDL-AD\(2017\)005](#), paragraphe 29). Ces restrictions empêchent l'exécutif de prétexter d'une situation d'exception pour réduire les droits de l'opposition.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères

93. Le paragraphe 2 de l'article 103 énumère les lois dont l'adoption requiert une majorité de trois cinquièmes au moins du total des voix de parlementaires. Il conviendrait d'y ajouter les lois sur le régime juridique de la loi martiale et de l'état d'urgence, surtout si elles doivent avoir caractère général. En outre, la loi sur les médias, la loi sur les actes normatifs et les lois sur les divisions territoriales administratives de l'Etat pourraient être ajoutées à cette liste.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Arménie – Premier avis sur les projets d'amendements de la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie

81. La Commission entend bien que, dans la pratique, une décision d'une telle importance ne résulte pas d'un acte unilatéral du préfet : comme il a été confirmé par les autorités, une concertation préalable de ce dernier (en tant qu'autorité déconcentrée de l'Etat) avec le ministère de l'Intérieur et d'autres agences gouvernementales (notamment des services de sécurité) a, en règle générale, lieu avant la prise de décision. Cette concertation couvre certainement un examen de la nécessité du couvre-feu, ainsi que de son étendue (territoriale et dans la durée) et des mesures afférentes à son application. Les autorités y voient une application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, d'une importance incontestable dans le cas d'une mesure d'exception. De l'avis de la Commission, il s'agit toutefois de concertations ponctuelles qui ne sauraient remplacer des conditions d'application générales prescrites par la loi, ni se substituer au contrôle exercé, dans un régime d'exception, par le parlement, permettant notamment qu'un débat parlementaire ait lieu concernant les mesures d'exception envisagées par l'exécutif avant leur approbation.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquie – Avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu

53. [...] La Constitution turque soumet les décrets-lois d'urgence au contrôle a posteriori de la Grande Assemblée nationale. Ce contrôle doit être effectif. Or, lorsqu'une longue période s'écoule entre la promulgation d'un décret-loi d'urgence et son examen par le Parlement, on peut considérer que les mesures mises en œuvre par ce texte dans l'intervalle revêtent un caractère unilatéral puisqu'elles échappent au contrôle du Parlement. De plus, dans ce cas précis, l'absence d'un contrôle en temps utile des décrets-lois d'urgence est d'autant plus problématique qu'aucun contrôle judiciaire n'a été exercé pendant la période en question et que la Cour constitutionnelle ne peut examiner un décret-loi d'urgence in abstracto uniquement, une fois ce texte approuvé par une loi [...].

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

191. [...] la situation constitutionnelle créée par l'état d'urgence est source de préoccupation pour la Commission de Venise. La déclaration elle-même ne précisait pas la portée des pouvoirs d'urgence conférés au gouvernement. De même, le Parlement, lorsqu'il l'a approuvée, n'a posé aucune limite au mandat de l'exécutif. La Constitution énonce certains principes généraux auxquels il est interdit de déroger même en période d'urgence. Pourtant, le Parlement s'étant abstenu de donner des instructions générales au gouvernement et n'ayant pas exercé ses pouvoirs de contrôle sur les décrets-lois spécifiques jusqu'au mois d'octobre, le gouvernement, pendant cette période, a joui du pouvoir absolu de diriger le pays sans d'autres freins et contre-poids que sa bonne volonté. Une telle situation est dangereuse pour l'ordre légal démocratique, notamment en raison du caractère quasiment irréversible des mesures adoptées par le gouvernement.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

18. L'article 118, n° 5 soulève plusieurs questions : que se passe-t-il si le Sénat n'approuve pas les décrets en question ? Le recours aux forces armées est-il vraiment possible sans l'approbation d'un autre organe constitutionnel que le seul Président ? Dans ce contexte, il convient de rappeler le commentaire précédent de la Commission de Venise :

*« Il n'y a pas d'objection à ce que le Président se voie confier un rôle prédominant en cas de guerre et dans les situations d'urgence. Cependant, la répartition des rôles au point 6 n'est pas très claire. Les décrets instaurant la loi martiale ou l'état d'urgence doivent être approuvés par la Verkhovna Rada, mais les conséquences en cas de non-approbation ne sont pas spécifiées. Il paraît judicieux de n'accorder au Président qu'un droit de « première réaction », en précisant que ses décrets perdent leur validité s'ils ne recueillent pas l'approbation de la Verkhovna Rada. Par ailleurs, d'après les termes de la disposition, le recours aux forces armées en cas d'agression militaire n'a pas à être confirmé par la Verkhovna Rada. L'obligation d'approbation par le Parlement devrait être étendue à ce domaine ».*

19. Ni l'article 118 n° 5, ni l'article 100 n° 7, qui donnent au Sénat le pouvoir d'entériner les décisions du Président, ne précisent dans quelles situations il est possible de décréter la loi martiale ou l'état d'urgence. Or, l'article 68.2 autorise à restreindre certains droits fondamentaux en cas d'application de la loi martiale ou de l'état d'urgence. Il est donc recommandé d'ajouter au texte une disposition précisant ce point.

[CDL-AD\(2009\)024](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution ukrainienne présenté par le Président ukrainien (l'avis est disponible uniquement en anglais)

30. The President still has the right of immediate reaction in the case of emergencies and war. But in all those cases it is necessary “to provide prompt notification to the Jogorku Kenesh”, which has the right to confirm or to abrogate the decrees of the President (Article 74).

31. All these changes are very positive, as they considerably reduce the excessive powers the President had under the 2007 Constitution. The scope of powers now assigned to the President is still large enough for securing stability in the country, especially in view of the possibilities of immediate reaction to emergency situations.

[...] 46. The changes of the chapter on the competences of the Jogorku Kenesh are complementary to the changes of the powers of the President and clearly show that the newly established system is a parliamentary one. [...]. As already stated above, the Jogorku Kenesh

also has the power to confirm or abrogate the decrees of the President in case of emergencies and war.

[CDL-AD\(2010\)015](#), Kirghizistan – Avis sur le projet de Constitution de la République Kirghize (l'avis est disponible uniquement en anglais)

116. Le Président jouit aussi du droit de prendre des mesures exceptionnelles « en cas de péril imminent menaçant les institutions du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » (article 79). Cette disposition semble inspirée de l'article 16 de la Constitution française. Ces pouvoirs exceptionnels sont toutefois bien encadrés par le texte, politiquement par l'action de l'Assemblée et juridiquement par l'intervention de la Cour constitutionnelle. Cette disposition mérite d'être saluée.

[CDL-AD\(2013\)032](#), Tunisie – Avis sur le projet final de la Constitution de la République Tunisienne

114. L'article 119 définit les motifs et procédures d'instauration de la loi martiale et du recours aux forces armées. La procédure est décrite dans le détail ; elle permet au gouvernement ou au Premier ministre de prendre des décisions rapides, tout en imposant que les mesures soient ensuite soumises à l'approbation du Parlement. Il n'est toutefois pas prévu de dispositif permettant à l'Assemblée nationale de contrôler a posteriori les mesures mises en place en vertu de la loi martiale ou de l'état d'urgence. Il conviendrait de remédier à cette lacune.

[...] 116. L'article 120 relatif à l'état d'urgence semble présenter les mêmes lacunes que le précédent. Son paragraphe 2 dit qu'en cas de déclaration de l'état d'urgence, l'Assemblée nationale est immédiatement convoquée en séance spéciale en vertu de la loi ; elle peut lever l'état d'urgence ou s'opposer à la mise en œuvre des mesures à la majorité des voix du nombre total des parlementaires. Cette consultation immédiate de l'Assemblée nationale est une bonne chose, mais l'Assemblée devrait conserver ultérieurement la possibilité de contrôler les mesures prises en vertu de l'état d'urgence.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Arménie – Premier avis sur les projets d'amendements de la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie

## **b. Contrôle judiciaire**

Le concept d'état d'exception est fondé sur le postulat selon lequel, dans certaines situations d'urgence politique, militaire ou économique, le système de garde-fous inhérent à un gouvernement constitutionnel doit céder le pas au pouvoir accru de l'exécutif (y compris au pouvoir militaire, dans le cadre de la loi martiale). Cependant, l'état d'exception est un régime juridique régi par les principes de la légalité de l'administration, sur la base de la prééminence du droit. Cette dernière expression renvoie à un système où les institutions de l'Etat sont tenues d'agir dans le cadre de la loi, et où les actions de ces institutions sont soumises à l'examen de tribunaux indépendants. En d'autres termes, il faut que la sécurité juridique individuelle soit garantie.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

36. [...] Les juridictions internes doivent avoir pleine compétence pour vérifier que les mesures restrictives et dérogatoires sont légales, justifiées et conformes aux dispositions pertinentes de la CEDH.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence

20. Outre le parlement, le système judiciaire joue un rôle crucial dans le contrôle des prérogatives de l'exécutif pendant les situations d'urgence. Il prend des décisions sur la légalité d'une déclaration d'état d'urgence et examine la légalité des mesures d'urgence. Par ailleurs, le système judiciaire doit continuer à garantir le droit à un procès équitable. Il doit également offrir un recours effectif aux individus en cas de violation de leurs droits fondamentaux par des agents du gouvernement. Afin d'assurer une protection contre la violation de droits non dérogeables, le droit de saisir un tribunal sur des questions relatives à la licéité des mesures d'urgence doit être protégé par l'indépendance de la justice.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées

185. [...] la Commission de Venise convient que « l'exécutif étant normalement composé, dans une démocratie parlementaire, de dirigeants et autres membres éminents de partis politiques, [...] le contrôle par le législatif risque de ne pas s'avérer suffisant en pratique pour lutter contre l'abus du pouvoir exécutif. C'est pourquoi, dans un État fondé sur la prééminence du droit, le contrôle par le législatif doit être complété par un contrôle judiciaire approprié et efficace » [...].

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

41. Article 13, which regulates the procedure of arresting persons violating the rules of curfew, includes a provision which lays down that “a natural person may appeal the decision on the arrest in higher instances or through judicial procedure”. Especially where the right of habeas corpus is at stake, but also more in general the right of access to court has to be guaranteed. It is recommended to include a general provision to that effect (...). In this respect, the Venice Commission recalls that “next to Parliament, the judicial system plays a crucial role in the control of the executive's prerogatives during states of emergencies, taking decisions on the legality of a declaration of a state of emergency as well as reviewing the legality of specific emergency measures. Moreover, the judicial system must continue to ensure the right to fair trial. It must also provide individuals with effective recourse in the event that government officials violate their human rights. In order to guard against infringement of non-derogable rights, the right to take proceedings before a court on questions relating to the lawfulness of emergency measures must be safeguarded through the independence of the judiciary.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

49. A la lumière de ces informations, il n'apparaît pas certain qu'un décret-loi susceptible d'imposer des mesures de couvre-feu puisse faire l'objet d'un contrôle de légalité. La Commission rappelle ses observations formulées dans le cadre de son Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la nation » de la France , quant à l'importance capitale du contrôle juridictionnel des mesures dérogeatoires et des décisions prises par les autorités pendant un état d'urgence. Elle recommande aux autorités turques de s'assurer qu'un dispositif adapté est en place pour permettre un contrôle de légalité effectif, y compris en termes de nécessité et de proportionnalité, de toutes les mesures prises par les autorités dans le cadre de l'état d'urgence.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquie – Avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu

159. Dans son rapport consacré aux droits de l'homme et aux états d'exception (1997), le Rapporteur spécial des Nations Unies formule les recommandations suivantes (concernant le principe de proportionnalité) : « Si l'état d'exception affecte l'exercice de certains droits de l'homme susceptibles de dérogation, il est procédé, dans la mesure du possible, à l'adoption de

mesures administratives ou judiciaires visant à en atténuer ou à en corriger les conséquences défavorables du point de vue de la jouissance des droits de l'homme ».

160. Des exemples empruntés à d'autres pays confirment que certains droits procéduraux peuvent être perçus comme implicitement non susceptibles de dérogation. Ainsi, la Convention américaine relative aux droits de l'homme interdit explicitement la suspension « des garanties judiciaires essentielles à la protection de ces droits » qui sont considérés comme ne pouvant faire l'objet d'aucune dérogation (article 27, paragraphe 2, de la CADH). La Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans son avis consultatif intitulé « Habeas Corpus in Emergency Situations » (l'habeas corpus dans les situations d'urgence) a émis l'opinion que les États ne peuvent pas suspendre le droit à un recours judiciaire visant à faire vérifier la légalité d'une détention (article 7, paragraphe 6, de la CADH) et le droit à la protection judiciaire (article 25, paragraphe 1, de la CADH).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

74. La Commission de Venise ne voit pas de raison de douter que le contrôle des mesures d'urgence par le juge administratif français, notamment par voie de référé, représente un recours efficace. Elle estime que l'ajout à l'article 36-1 de la condition que seules les mesures qui sont strictement nécessaires peuvent être prises par l'autorité civile représenterait une garantie ultérieure.

[CDL-AD\(2016\)006](#), France – Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France

86. L'article 23 indique que seules des exceptions provisoires aux droits et libertés fondamentaux qui sont en accord avec les engagements internationaux de la Finlande en matière de droits de l'homme peuvent être instaurés par une loi (en cas d'agression armée ou dans des circonstances assimilées par la loi à une agression armée en raison de leur gravité). Cette disposition confirme la primauté des traités relatifs aux droits de l'homme sur la législation nationale (ordinaire).

87. En conséquence, les autorités judiciaires finlandaises peuvent procéder à un contrôle juridictionnel de la conformité avec les obligations internationales relatives aux droits et libertés fondamentaux.

[CDL-AD\(2008\)010](#), Finlande – Avis sur la Constitution de la Finlande

115. Il serait sage de charger explicitement le Président de déférer à la Cour constitutionnelle les lois adoptées sous le régime de la loi martiale.

[...] 118. Enfin il serait sage de charger explicitement le Président de déférer à la Cour constitutionnelle les lois adoptées pendant l'état d'urgence.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Arménie – Premier avis sur les projets d'amendements de la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie

### VIII. Durée de l'état d'urgence

Plusieurs constitutions prévoient une durée maximale pour l'état d'exception. [...] Ces périodes sont en principe renouvelables.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

65. L'état d'urgence est par définition un état qui doit rester exceptionnel et provisoire. De ce fait il doit aussi rester temporaire. Le régime d'exception doit être borné dans le temps. Il ne peut durer que tant que l'urgence elle-même dure et ne peut devenir un état permanent.

67. La Commission de Venise souligne, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, que la prolongation de l'état d'urgence ne peut se faire que sur base d'un « processus de réflexion continue » « qui commande un réexamen constant de la nécessité de mesures d'exception ». Le parlement doit prendre sa décision sur la prolongation de l'état d'urgence, en pleine connaissance des faits qui pourraient la justifier. Or, la Commission de Venise observe que dans son avis obligatoire sur la deuxième loi de prorogation de l'état d'urgence, le Conseil d'Etat a affirmé que « l'état d'urgence doit demeurer temporaire. [...] Un régime de pouvoirs exceptionnels a des effets qui dans un Etat de droit sont par nature limités dans le temps et dans l'espace. [...] L'état d'urgence reste un « état de crise » qui est par nature temporaire. Ses renouvellements ne sauraient par conséquent se succéder indéfiniment [...] Lorsque, comme cela semble être le cas, le « péril imminent » ayant motivé la déclaration de l'état d'urgence trouve sa cause dans une menace permanente, c'est à des instruments pérennes qu'il convient de recourir. Il convient donc que le Gouvernement prépare dès maintenant la fin de l'état d'urgence ». La Commission de Venise estime par conséquent que, malgré l'absence de disposition explicite prévoyant que l'état d'urgence doit être limité dans le temps, ce principe est inscrit dans les avis du Conseil d'Etat. De plus, la Commission de Venise recommande d'examiner s'il ne serait pas utile de prévoir qu'à partir de la deuxième prolongation, la décision du parlement soit prise à la majorité qualifiée.

[CDL-AD\(2016\)006](#), France – Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France

229. [...] la Commission de Venise rappelle que l'objectif principal de l'état d'urgence est de restaurer l'ordre juridique démocratique. Le régime d'état d'urgence ne devrait pas être indûment prolongé; tout gouvernement gérant un pays en recourant à des pouvoirs d'urgence pendant trop longtemps finit inévitablement par perdre sa légitimité démocratique. De plus, même pendant l'état d'urgence, il est interdit de restreindre les droits non susceptibles de dérogation et les autorités, si elles désirent introduire des restrictions visant d'autres droits, doivent démontrer que celles-ci sont indispensables compte tenu des nécessités imposées par l'urgence déclarée.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

Article 133 (proclamation de l'état d'urgence)

102. Le dernier paragraphe de cet article prévoit que l'état d'urgence est levé lorsque les circonstances l'ayant causé ont cessé d'exister (« the state of emergency shall last until the circumstances that have caused it have ceased to exist »). L'article 133 ne précise pas quel organe détermine si ces circonstances continuent d'exister, ni selon quelle procédure il le détermine.

[CDL-AD\(2007\)047](#), Monténégro – Avis sur la Constitution du Monténégro

42. Article 14 of the draft law correctly sets out the obligation for the authorities which issued measures under the state of emergency to repeal them immediately upon the termination of the state of emergency. The provision should indicate that the “relevant acts” should be taken promptly.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

41. Plus généralement, selon la Commission de Venise, la prolongation d'un état d'urgence n'est pas toujours la meilleure solution pour rétablir la sécurité publique et restaurer l'État de droit. L'expérience acquise dans certains autres pays révèle que plus le régime d'urgence persiste, plus l'État a des chances de s'écarter des critères objectifs pouvant avoir justifié le recours initial aux pouvoirs d'urgence. Plus le régime se prolonge, plus il est difficile de justifier le recours à un traitement exceptionnel de la situation rendant impossible l'application des outils juridiques ordinaires. S'agissant du PIDCP, le CDH souligne que les dérogations doivent être temporaires et n'a pas hésité à critiquer le maintien de l'état d'urgence pendant de longues périodes (voir, par exemple, les observations finales du Comité relatives à Israël (1998) et à l'Égypte (2002)).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

## **IX. Durée des mesures d'urgence**

80. En ce qui concerne les mesures structurelles générales, les dispositions des décrets-lois d'urgence devraient cesser de produire leurs effets juridiques à l'expiration de l'état d'urgence. Il convient de ne pas introduire de changements permanents à la législation par le biais de décrets-lois et d'abandonner cette prérogative au législateur ordinaire. Cette règle revêt un aspect particulièrement important pour l'existence de recours effectifs: certains aspects des procédures de recours peuvent être modifiés, sans pour autant que cette pratique soit totalement abolie. Le gouvernement ne devrait pas être autorisé à soustraire ses propres actes au contrôle judiciaire ou à modifier les règles de procédure de manière à rendre ce contrôle inopérant. De même, le gouvernement ne devrait pas être en mesure d'adapter des règles affaiblissant la position d'autres institutions étatiques indépendantes, notamment en modifiant leur composition, leurs principes de fonctionnement, etc.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

79. S'agissant du critère de « temporalité », exigeant qu'une telle mesure ait un caractère temporaire et limité, alors que sur le terrain on a pu relever des couvre-feux de durée variable (de quelques heures jusqu'à, dans les cas extrêmes, des couvre-feux permanents, certains durant plusieurs semaines), au niveau de loi sur l'administration des provinces on constate le même manque d'indications. De même, dans les décisions de préfets, la durée des couvre-feux est indéterminée.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquie – Avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu

76. Il convient néanmoins de se féliciter que l'article 119 modifié prévoit explicitement, contrairement à la Constitution actuelle, que les décrets présidentiels d'urgence sont automatiquement frappés de nullité au bout de trois mois s'ils n'ont pas été examinés et adoptés par la Grande Assemblée nationale

[...] 83. Pendant l'état d'urgence, le Président peut prendre des décrets présidentiels qui ont force de loi (projet d'article 119). Ces décrets ne sont pas soumis aux restrictions prévues au

paragraphe 17 de l'article 104, et peuvent donc porter sur n'importe quelle question, y compris les droits de l'homme. Les garanties figurant à l'article 15 s'appliqueraient toutefois ici aussi. Les décrets ayant force de loi devraient être soumis à l'approbation de la Grande Assemblée nationale turque le jour de leur publication. L'Assemblée aurait trois mois pour les examiner et les approuver, faute de quoi ils seraient automatiquement frappés de nullité. Cette disposition est plus claire que celle qui porte sur les décrets présidentiels pris en dehors de l'état d'urgence

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017

## **X. Portée des mesures d'urgence**

59. Le principal effet de la déclaration d'un état d'urgence ou d'une dérogation tient à ce que le gouvernement peut prendre certaines mesures qui seraient inacceptables en temps normal. En ce qui concerne les questions relevant du système européen de protection des droits de l'homme, ce régime renforce considérablement le pouvoir d'appréciation de l'exécutif concernant la manière dont il entend faire face à l'urgence [...]

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

### **a. Des principes de nécessité et de proportionnalité**

62. L'analyse de la nécessité et de la proportionnalité des mesures d'urgence et de leur conformité à l'État de droit impose une approche dynamique. La CrEDH estime ainsi que l'article 15, paragraphe 3, de la CEDH commande un contrôle permanent de la nécessité des mesures d'urgence et que l'interprétation du même article 15 doit permettre une adaptation progressive<sup>35</sup>. La même approche doit être appliquée en cas d'analyse plus spécifique de la proportionnalité et de la nécessité de mesures particulières: des décisions justifiées juste après la survenance d'une crise publique majeure risquent en effet de ne plus apparaître nécessaires au bout de quelques mois.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

81. La Commission entend bien que, dans la pratique, une décision d'une telle importance ne résulte pas d'un acte unilatéral du préfet : comme il a été confirmé par les autorités, une concertation préalable de ce dernier (en tant qu'autorité déconcentrée de l'Etat) avec le ministère de l'Intérieur et d'autres agences gouvernementales (notamment des services de sécurité) a, en règle générale, lieu avant la prise de décision. Cette concertation couvre certainement un examen de la nécessité du couvre-feu, ainsi que de son étendue (territoriale et dans la durée) et des mesures afférentes à son application. Les autorités y voient une application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, d'une importance incontestable dans le cas d'une mesure d'exception.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turquie – Avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu

## **b. Effets permanents**

78. La spécificité essentielle de tout régime d'urgence tient à son caractère temporaire. Elle est soulignée dans le document intitulé « Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency », section A, p. 3 (a) adopté par l'Association de droit international en 1984. Cette caractéristique est également mise en relief par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et les états d'exception, tel qu'il est cité plus haut. La Commission de Venise a confirmé cette analyse dans son Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de Protection de la Nation » de la France. Dans la même veine, l'Observation générale n° 29 relative à l'article 4 du PIDCP insiste sur le fait que les mesures dérogeant aux dispositions du Pacte doivent revêtir « un caractère exceptionnel et provisoire ».

79. Il est difficile de savoir dans quelle proportion des mesures prises dans le cadre du régime d'urgence pourraient avoir un effet permanent (c'est-à-dire se prolongeant au-delà de la période d'urgence). Il convient de distinguer dans ce domaine entre les mesures individuelles et les dispositions (générales) structurelles. Les premières sont parfois irréversibles lorsque le danger ne peut être écarté qu'au prix d'un acte irrévocable. Ceci dit, pendant le régime d'urgence, le gouvernement devrait essayer – autant que possible et dès lors que le danger peut être écarté d'une autre manière – d'adopter des mesures individuelles provisoires ayant un effet limité dans le temps où pouvant être ultérieurement annulées ou modifiées, attendu que le but ultime de tout état d'urgence devrait être le retour du pays à la normale.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016

58. Dans ses avis précédents, la Commission de Venise disait, en ce qui concerne les normes et principes internationaux en la matière, que la spécificité essentielle de tout régime d'urgence tient à son caractère temporaire. Des décisions dûment justifiées à la survenance d'une crise publique majeure peuvent ne plus être jugées nécessaires quelques mois plus tard. Les modifications permanentes doivent par ailleurs être apportées à la législation nationale par des lois ordinaires soigneusement rédigées et suffisamment débattues au Parlement avant leur adoption.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Turquie – Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence N° 674 du 1er septembre 2016 relatives à l'exercice de la démocratie locale en Turquie

## **c. Questions spécifiques**

121. [...] Il pourrait en outre être utile de limiter les pouvoirs législatifs de l'exécutif en situation d'exception à certains domaines spécifiques, de sorte qu'il ne puisse pas user de ses fonctions législatives pour priver l'opposition de ses droits. [...] Ces restrictions empêchent l'exécutif de prétexter d'une situation d'exception pour réduire les droits de l'opposition.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères

## **d. Interprétation**

73. En outre, le régime du couvre-feu étant de par sa nature une mesure exceptionnelle qui implique des restrictions aux droits fondamentaux, les textes qui le régissent doivent être interprétés restrictivement, tant quant au fond, qu'en termes de compétence et de champ d'application.

[CDL-AD\(2017\)010](#), Turquie – Avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu

### e. L'amendement Constitutionnel

224. Beaucoup de constitutions contiennent des dispositions qui limitent l'amendement constitutionnel en temps de guerre, d'urgence ou de situations analogues (voir supra, Section III, § 52-53). Bien que cela représente une restriction de l'amendement constitutionnel, celle-ci est *temporelle* par nature et sa logique est très différente de celle de l'immuabilité. À cet égard, la Commission tient à souligner que c'est le législateur constitutionnel lui-même qui devrait, de préférence, décider quand une telle situation extraordinaire existe. Mais cette circonstance peut devenir problématique si ces règles finissent par donner au pouvoir exécutif la possibilité de bloquer une proposition de réforme légitime en déclarant une situation d'urgence. Le concept de « guerre » doit donc être compris d'une façon restrictive et ne pas comprendre par exemple, la participation nationale à des conflits militaires internationaux.

[CDL-AD\(2010\)001](#), Rapport sur l'amendement constitutionnel

29. Aucune règle formelle de droit international ne s'oppose à ce qu'une constitution soit modifiée dans des situations d'exception, à savoir le temps de guerre, la loi martiale, l'état de siège ou les mesures extraordinaires. Une interdiction de cette nature n'en figure pas moins dans les constitutions de plusieurs pays (Albanie, Estonie, Géorgie, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Espagne, Ukraine). Le paragraphe 6 de l'article 228 de la Constitution polonaise dit par exemple clairement qu'il n'est pas possible de modifier la Constitution, les textes relatifs aux élections à la Diète ou au Sénat et aux organes des collectivités locales pendant que des mesures d'exception sont en place. De même, le paragraphe 2 de l'article 147 de la Constitution lituanienne dit que la Constitution ne peut pas être révisée pendant l'état d'urgence ou la loi martiale, et l'article 157 de la Constitution ukrainienne que cette dernière ne peut pas être révisée pendant les périodes de loi martiale ou d'état d'urgence. La Constitution turque ne contient pas de dispositions en ce sens.

30. Ces interdictions soulignent bien à quel point il est important de protéger les piliers d'un système politique, notamment la constitution et le système électoral. L'état d'urgence peut en effet entraver le fonctionnement normal du Parlement (surtout en ce qui concerne le rôle de l'opposition) et très souvent aussi celui des médias, et restreindre l'exercice des libertés politiques, comme la liberté de réunion. Dans ces conditions, il se pourrait que la révision de la constitution ne se fasse pas de façon pleinement démocratique.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017

121. [...] Il est recommandé de ne pas modifier la constitution en situation d'exception (CDL-AD(2017)005, paragraphe 29). Ces restrictions empêchent l'exécutif de prétexter d'une situation d'exception pour réduire les droits de l'opposition.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères

### f. Les pouvoirs des collectivités locales autonomes

Dans certains Etats fédéraux, la proclamation de l'état d'exception peut entraîner un transfert de compétences des Etats fédérés ou des autorités locales vers le gouvernement central.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

34. Paragraph 2 of Article 7 provides for the power of the President, during a state of emergency, “to suspend the legal acts of state and local self-government bodies, with the exception of laws and judicial acts”. The powers of the President are too broadly defined. In addition, these powers, too, should be used through Presidential Decrees. The scope and consequences of the exception concerning “laws and judicial acts” is not very clear: several of the measures listed in the first paragraph of Article 7 of the draft and several of the powers listed in Article 9 of the draft imply a temporary derogation from the law, which amounts in fact to a partial suspension of the law concerned. It is advised to reconsider or clarify this issue.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

92. Dans l'opinion de la Commission de Venise, ce contrôle renforcé qu'exerce le gouverneur revient à un pouvoir étendu et discrétionnaire des représentants de l'État sur la municipalité, ses organes élus, son personnel et ses ressources. Ces pouvoirs peuvent bien être créés dans le seul contexte d'activités soupçonnées de présenter un caractère terroriste, ils ne sont pas limités aux circonstances exceptionnelles qui caractérisent l'état d'urgence. Comme l'observait le Congrès, les changements introduits par le décret-loi dans la loi sur les municipalités peuvent donc être considérés comme le signe d'un mouvement plus général allant au-delà des exigences de l'état d'urgence pour ouvrir la voie à une nouvelle sorte de « recentralisation » de l'administration locale publique turque. Cela est problématique tant du point de vue des règles nationales et internationales relatives à l'état d'urgence que vis-à-vis des engagements pris par la Turquie en matière d'autonomie locale au titre de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Turquie – Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence N° 674 du 1er septembre 2016 relatives à l'exercice de la démocratie locale en Turquie

#### **g. Tribunaux militaires, autorités et forces armées**

21. Les forces armées peuvent appuyer les autorités civiles lorsque celles-ci ne parviennent plus à maintenir la loi et l'ordre. L'aide militaire à l'application de la loi est un sujet particulièrement polémique, et l'ampleur de cette aide varie énormément selon les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle dépend souvent de l'existence de forces de police militarisées. Dans les Etats où des forces intermédiaires existent, le rôle des forces armées en la matière est généralement limité. Dans la plupart des Etats, l'emploi des forces armées pour maintenir l'ordre est encadré par des lois strictes et, dans de nombreux cas, l'instauration officielle de l'« état d'urgence » est requise avant que les troupes puissent être déployées. [...].

22. Dans le cas d'opérations de secours d'urgence, certaines Constitutions prévoient explicitement l'aide des militaires. Dans d'autres pays, comme le Danemark, même en l'absence de dispositions constitutionnelles spécifiques délimitant le rôle des militaires dans des situations de crise intérieures, le ministre de la Défense est autorisé à ordonner aux forces armées de fournir une aide humanitaire au plan national. D'autres systèmes juridiques prévoient la possibilité d'adopter des lois autorisant les forces armées à intervenir pour atténuer les effets des catastrophes naturelles et les menaces extraordinaires pour l'environnement et à participer à des missions de recherche et de sauvetage. Au Royaume-Uni, les forces armées ont des pouvoirs et des obligations identiques à ceux des citoyens et peuvent, en cas de besoin, aider les autorités civiles à atténuer les effets des catastrophes. En outre, le gouvernement peut invoquer la loi sur les pouvoirs d'exception (ainsi que la nouvelle loi susmentionnée sur les circonstances civiles exceptionnelles [*Civil Contingencies Act*]) pour proclamer l'état d'urgence. Enfin, certains Etats disposent d'unités militaires spécialisées dans ces tâches d'assistance. L'Espagne, avec son Unité militaire des urgences, en est un exemple.

23. Les forces armées peuvent aussi être mobilisées pour aider les autorités publiques en cas de catastrophes biologiques, c'est-à-dire d'épidémies dues à des micro-organismes ou des

toxines pathogènes. Des menaces biologiques peuvent résulter d'attaques déclenchées par des Etats ou des acteurs non étatiques ou bien, cas plus probable, de phénomènes naturels. La plupart des Etats ont un cadre juridique qui précise clairement quand et comment les divers protagonistes doivent être engagés dans la gestion des risques biologiques. Ce cadre contient en général des dispositions concernant la coopération entre les autorités civiles et militaires [...].

24. Les parlements exercent principalement un contrôle *ex ante* en adoptant des lois qui définissent et réglementent les services de sécurité et leurs pouvoirs, et en approuvant les crédits budgétaires correspondants. La participation à la création du cadre juridique national de la sécurité représente la fonction proactive du parlement, axée sur les politiques et les activités futures de l'exécutif. Le contrôle *ex ante* peut consister en une autorisation préalable à l'envoi de troupes à l'étranger ou à l'intervention de troupes en cas d'état de siège ou d'urgence lorsque les effectifs de la police et des autres forces de sécurité ne sont pas suffisants. Le contrôle *ex ante* relève principalement de la compétence de l'exécutif. Ce dernier est responsable de la gestion quotidienne des forces armées [...].

[CDL-AD\(2008\)004](#), Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées

Dans certains cas, la création de tribunaux militaires est expressément interdite par la Constitution (Russie). Dans d'autres cas, la création de tribunaux militaires est possible, notamment en temps de guerre. [...].

Dans certains pays (Portugal, Grèce et Turquie), l'état de siège implique également le transfert de certains pouvoirs de police aux autorités militaires. Dans d'autres pays (Allemagne, Finlande, Russie, Pologne, Hongrie, Lettonie et Malte), un tel transfert n'est pas possible.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

## **XI. Élections pendant l'état d'urgence**

### **a. Général**

31. Aucune règle formelle de droit international ne s'oppose non plus à ce qu'un État organise des élections ou un référendum pendant un état d'exception. Mais plusieurs constitutions prévoient qu'une telle situation impose ou permet le report d'élections, par exemple par prolongation de la législature (Croatie, Italie, Allemagne, Grèce, Pologne, Lituanie, Slovaquie, Espagne, Hongrie et Canada). De même, il peut être interdit de dissoudre le Parlement en état d'exception (Allemagne, Espagne, Portugal, Pologne, Hongrie, Russie). En Turquie, des élections doivent être reportées si l'état de guerre est déclaré (article 78 de la Constitution).

32. Ces précautions témoignent de l'inquiétude qu'inspire la possibilité qu'en situation d'urgence, l'État ne soit plus nécessairement en mesure de satisfaire aux normes constitutionnelles et internationales en matière d'élections libres et équitables. Les normes définies dans le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise, par exemple, veulent qu'un référendum se fonde sur le principe du suffrage universel, égal, libre et secret ; la ou les questions doivent être clairement formulées ; le référendum doit être organisé par un organisme indépendant ; les autorités doivent fournir une information objective et ne pas exercer d'influence sur les résultats du scrutin en menant une campagne partisane ; les moyens publics d'information doivent être neutres, particulièrement dans la couverture de l'actualité ; les droits de l'homme fondamentaux, en particulier la liberté d'expression, la liberté de réunion et le droit à la sécurité, doivent être pleinement respectés.

33. La Commission de Venise a déjà indiqué que « la tenue d'élections démocratiques et donc l'existence même de la démocratie ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et tout particulièrement de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que de la liberté de réunion

et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques. Le respect de ces libertés est notamment indispensable pendant les campagnes électorales. Les restrictions à ces droits fondamentaux doivent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et, plus généralement, aux conditions de base légale, d'intérêt public et de proportionnalité ».

34. La Commission de Venise estime qu'il existe un réel danger que les processus démocratiques soient affectés par des restrictions au fonctionnement normal de l'État de droit. Des principes électoraux fondamentaux risquent également d'être compromis par l'état d'urgence, surtout pour ce qui est de l'égalité des chances. Il est en outre évident que les résultats d'un scrutin pourraient ne pas être démocratiques si des droits civils et politiques sont suspendus.

35. La Commission a en fait vu d'un bon œil une disposition de la Constitution géorgienne interdisant la tenue d'élections pendant l'état d'urgence ou la loi martiale, et cela jusqu'à soixante jours après leur levée, « car les élections exigent un climat politique paisible, la pleine concrétisation de la totalité des libertés et droits de l'homme et des conditions garantissant intégralement l'ordre public et la sécurité ».

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017

9. [...] Cet amendement – dont le sens n'est pas très clair – donnerait au Parlement la possibilité de décider d'organiser des élections anticipées même en cas d'état d'urgence ou de loi martiale. Il semble peu probable que les conditions nécessaires à la tenue d'élections libres et impartiales existent en cas d'état d'urgence ou de loi martiale.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Géorgie – Avis sur le projet d'amendement de la Constitution de la République de Géorgie

#### **b. Référendums Constitutionnels**

36. Cette analyse vaut à plus forte raison pour l'organisation d'un référendum constitutionnel<sup>35</sup>, surtout si ledit référendum entraîne un changement de système politique. Bien sûr, l'effondrement complet du système constitutionnel en place pourrait justifier l'organisation d'un référendum pendant l'état d'urgence. La révision à caractère permanent d'une constitution ne serait alors possible pendant l'état d'urgence que si la situation garantit le respect des principes démocratiques. Les paragraphes qui suivent sont à lire dans cette logique.

[...] 42. Deux possibilités seraient conformes aux normes démocratiques: s'il est absolument indispensable d'organiser un référendum constitutionnel pendant l'état d'urgence, il conviendrait de lever les restrictions aux libertés politiques; ou, si cela n'est pas possible, il faudrait reporter le référendum jusqu'à la levée de l'état d'urgence, ou du moins desdites restrictions.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017

#### **c. Elections présidentielles extraordinaires durant des situations militaires et d'urgence**

51. L'article 72 des amendements stipule qu'il convient d'ajouter à l'article 91 un paragraphe visant à interdire l'organisation d'élections présidentielles extraordinaires en cas de situation d'urgence ou d'intervention militaire. De telles élections ne pourront avoir lieu qu'au bout d'un délai de 40 jours après la fin de la situation d'urgence. Alors que l'on peut considérer comme

souhaitable d'éviter la conduite d'élections dans le contexte d'une intervention militaire ou d'une autre situation grave, il existe la possibilité que de telles situations soient provoquées ou exploitées afin d'empêcher la conduite d'élections extraordinaires par des moyens constitutionnels.

[CDL-AD\(2006\)026](#), Arménie – Avis conjoint relatif au projet de code électoral de la République d'Arménie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH

34. En cas d'état d'urgence ou de loi martiale, les élections présidentielles extraordinaires sont interdites et doivent avoir lieu 40 jours après la fin de la situation d'urgence (article 91 du code modifié par l'article 80 des amendements). L'avis conjoint précédent (paragraphe 51) mettait en garde contre le risque de provoquer ou d'exploiter de telles situations afin d'éviter des élections extraordinaires. Le moment exact auquel la situation d'urgence ou la situation militaire cesse n'est pas clair non plus, d'autant que le délai de 40 jours court à partir de ce moment.

[CDL-AD\(2007\)013](#), Arménie – Avis conjoint final relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie

#### **d. Report des élections**

##### **D. Pouvoirs exceptionnels**

51. La préservation de l'ordre constitutionnel peut constituer un but légitime justifiant le report d'élections dans une situation exceptionnelle: état de guerre ou catastrophe naturelle, par exemple. Dans un pays en proie à une crise grave, des élections pourraient exacerber un conflit politique, et il peut être nécessaire de rechercher une solution à la crise. Dans des situations très exceptionnelles, il peut être du devoir des autorités de reporter des élections pour résorber les tensions et donner aux électeurs la possibilité d'exprimer leur volonté dans une atmosphère d'ordre et de sécurité.

54. La Commission de Venise ne saurait se pencher sur ces faits ni trancher en la matière, mais elle peut étudier la question de la situation d'exception en termes juridiques puisque l'exposé des motifs du décret n° 11199, sans mentionner de danger spécifique de ce type, évoque le risque de conflit civil, ainsi qu'une menace pesant sur la stabilité de l'ordre public susceptible de menacer aussi la sécurité nationale. En admettant de façon purement hypothétique qu'un tel danger ait existé, la question est de savoir à qui incombe alors la décision en vertu de la constitution nationale.

55. L'article 86(1) de la Constitution dispose que le Président représente l'unité du peuple. Une situation exceptionnelle appelle fréquemment des mesures spéciales; si la mission première du Président est de représenter l'unité du peuple, son mandat constitutionnel lui impose de contribuer au fonctionnement normal de l'État. Ce mandat englobe indubitablement les appels au dialogue en direction des acteurs publics et des partis politiques; or le Président en a adressé plusieurs à la classe politique. Cela étant, il convient de voir si le Président possède les pouvoirs exceptionnels spécifiques qui lui donneraient la base constitutionnelle et légale nécessaire au report d'élections en pareil cas.

56. L'exposé des motifs du Président ne renvoie pas à l'article 170 de la Constitution; il n'en importe pas moins de se demander si cette disposition pourrait avoir fondé le décret du 10 juin.

57. L'article 170(1) de la Constitution albanaise autorise les mesures exceptionnelles prises en raison d'un état de guerre, d'un état d'exception ou d'une catastrophe naturelle, et leur maintien pendant toute la durée d'une situation de cette nature.

58. L'article 170(2) exige que la loi définisse les principes de l'activité des organes publics ainsi que l'étendue des restrictions aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dans les périodes où la situation exige des mesures d'exception. Cela signifie que même en cas d'urgence, les mesures d'exception doivent avoir une base dans la loi.

59. L'article 170(6) de la Constitution albanaise dit qu'il ne peut y avoir d'élections municipales, ni de référendum, ni d'élections présidentielles en période d'application de mesures d'exception. Il n'est possible d'organiser des élections aux organes de gouvernance locaux que dans les municipalités non concernées par les mesures d'exception. En d'autres termes, il ne peut y avoir d'élections pendant l'état d'exception.

62. [...] Les pouvoirs exceptionnels de l'article 170 ne peuvent donc pas servir de base juridique au Président pour reporter des élections. Le Président ne peut qu'invoquer une crise qui n'atteigne pas la gravité justifiant le déclenchement de l'article 170 de la Constitution. Or cette dernière lie explicitement la non-tenu d'élections à l'état d'exception. Une crise de moindre gravité ne saurait donc justifier l'annulation ou le report de la date d'élections par une autorité publique non habilitée à le faire.

[CDL-AD\(2019\)019](#), Albanie – Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections

10. [...] Dans certains États, le parlement peut changer la date des élections en cas d'urgence nationale (République tchèque, Slovaquie).

11. Dans certains pays, des élections ont été reportées, ou il existe une base juridique permettant de le faire:

- en cas d'inondation, d'incendie ou autre catastrophe (Canada, Costa Rica en 2002 pour certaines élections municipales, Islande en 1958, Slovaquie<sup>1</sup>).

12. Il est fréquent qu'il n'existe pas de dispositions spécifiques sur le report des élections. La loi constitutionnelle n° 110/1998 Coll. sur la sécurité de la République tchèque fait plutôt exception en prévoyant la possibilité de reporter des élections si, en régime d'exception, une situation menaçant l'État ou un état de guerre ont pour effet que la situation en République tchèque ne permet pas la tenue d'élections le jour prescrit pour les mandats électoraux réguliers ; le scrutin peut alors être reporté dans la loi, pour six mois au maximum.

13. De même, l'article 196 de la loi de la République de Corée sur l'élection des hauts responsables de l'État habilite le Président à reporter des élections présidentielles ou législatives, et le président de la commission électorale régionale concernée des élections locales, en cas de catastrophe naturelle, de séisme grave ou dans toute autre circonstance inévitable.

15. La Norvège revoit actuellement sa loi électorale de 2002, notamment pour introduire une disposition d'urgence déclenchée en cas de catastrophe naturelle, d'attentat terroriste ou d'autres événements extraordinaires interrompant des élections (pandémie, graves perturbations des communications, par exemple à la suite d'une cyberattaque ou d'une panne dans la fourniture d'énergie) et nécessitant le report ou l'extension de la consultation. Peu de pays semblent s'être actuellement dotés de dispositions d'urgence comparables dans leur droit électoral ; mais eu égard aux risques de cyberattaque ou de campagne de désinformation électorale de masse, il pourrait être prudent de le faire.

[CDL-AD\(2019\)019](#), Albanie – Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections

---

<sup>1</sup> Le Parlement pourrait reporter des élections en situation d'exception.

*En résumé : seuls quelques États membres de la Commission de Venise prévoient dans leur Constitution ou leur législation la possibilité de reporter les élections en cas d'état d'urgence, et quelques autres en cas de catastrophe naturelle ou d'autres événements extraordinaires. Une recherche comparative a montré que de tels reports ont lieu occasionnellement.*

#### **e. Les amendements à la loi électorale**

28. Outre les préoccupations concernant le calendrier des modifications, il est problématique que celles qui ont été introduites en mars et en avril aient été adoptées à la hâte, sans consultation adéquate des parties prenantes, y compris des partis d'opposition et de la société civile. Dans de nombreux avis, la Commission de Venise et le BIDDH ont souligné qu'il est important de mener une consultation publique globale et inclusive lors de l'adoption de cadres juridiques sur des questions d'importance majeure pour la société, telles que des modifications significatives du droit électorale. En l'espèce les modifications ont en outre été apportées dans le cadre de l'état d'urgence, ce qui limitait l'espace accordé au débat démocratique et la libre expression d'une pluralité d'opinions. Si certaines modifications sont d'ordre technique, plusieurs d'entre elles peuvent avoir des conséquences importantes pour l'exercice des droits de suffrage (passif et actif), les résultats des élections ou l'administration de celles-ci. Comme le BIDDH et la Commission de Venise l'ont déjà souligné à plusieurs reprises, compte tenu de l'importance de ces modifications, ainsi que des effets de la réforme constitutionnelle de 2017 sur le système électoral en vigueur (voir les points 3 et 4 ci-dessous), il est essentiel qu'elles interviennent à l'issue d'un processus inclusif et approfondi de consultation publique. L'adoption de modifications hâtives et non inclusives des éléments fondamentaux du droit électoral, comme celles qui ont été apportées en 2018, questionnent la légitimité même du système électoral turc.

[CDL-AD\(2018\)031](#), Turquie – Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et le « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018

## **XII. Dissolution du Parlement**

Dans certains pays, la durée de la législature est prolongée pour couvrir la période d'exception; il en est ainsi en Italie (en cas d'état de guerre), en Allemagne (en cas d'état de défense), en Turquie (en cas d'état de guerre), en Pologne, en Lituanie (en cas d'état de guerre), en Slovénie, en Hongrie et au Canada (à condition que plus d'un tiers des députés ne s'y oppose pas). Dans de nombreux pays (Allemagne, Espagne, Portugal, Grèce, Pologne, Hongrie, Russie et Croatie), la dissolution du parlement ne peut intervenir pendant la durée de l'état d'exception.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Les pouvoirs d'exception

121. [...] La Commission de Venise a déjà indiqué que la vie parlementaire devait continuer pendant tout l'état d'exception, et que le parlement ne devait pas être dissous au cours de l'exercice des pouvoirs d'exception ([CDL-AD\(2016\)006](#), paragraphe 62). [...] Ces restrictions empêchent l'exécutif de prétexter d'une situation d'exception pour réduire les droits de l'opposition.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères

14. Dans la plupart des Etats, le parlement peut être dissous avant l'expiration normale de son mandat. Dans quelques Etats seulement, la dissolution et la tenue d'élections anticipées sont

totalemment impossibles<sup>31</sup>. Dans de nombreux Etats, la Constitution interdit explicitement la dissolution du parlement lorsque l'état de guerre (loi martiale) ou l'état d'urgence a été déclaré.

[CDL-AD\(2007\)037](#), Rapport sur la fixation de la date des élections

42. La Convention prévoit la possibilité d'imposer des restrictions aux droits et aux libertés en matière électorale, notamment un ajournement des élections dans des situations d'exception comme l'état d'urgence ou l'imposition de la loi martiale (article 6, paragraphe 5). Il devrait exister des dispositions permettant d'éviter la prolongation des mandats et le report des élections de manière injustifiée dans les situations d'urgence.

[CDL-AD\(2007\)007](#), Avis relatif à la Convention sur les normes en matière d'élections démocratiques, et les droits et libertés électoraux dans les Etats membres de la Communauté des Etats indépendants

[CDL-AD\(2004\)010](#), Avis sur le projet de Convention de l'ACEEEO sur les standards, les droits et les libertés en matière électorale

10. (...) Ce nouveau paragraphe permet de convoquer à nouveau le Parlement dissous en cas de proclamation de l'état de guerre ou de loi martiale. Au cas où le nouveau Parlement est déjà élu, il serait préférable d'avancer la date de la première session.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Géorgie – Avis sur le projet d'amendement de la Constitution de la République de Géorgie

### **XIII. Activités des partis politiques**

2. Bien que cet article ne mentionne pas expressément la liberté de former des partis politiques mais la liberté d'association en général, la Cour européenne des Droits de l'Homme a appliqué à maintes reprises cette disposition dans des affaires concernant directement la liberté d'association dans le cadre de partis politiques.

[...] 7. n'est pas exclue de la protection apportée par la Convention européenne des Droits de l'Homme simplement parce que ses activités sont considérées par les autorités nationales comme portant atteinte aux structures constitutionnelles de l'Etat et nécessitant l'application de restrictions.

[...] 16. la situation générale dans le pays est un facteur important pour une telle évaluation. En même temps, il faut aussi tenir compte des normes établies par la pratique en développement de la démocratie européenne, ainsi qu'on l'a déjà fait remarquer dans les paragraphes précédents. Même en cas d'état d'urgence, les obligations internationales de l'Etat doivent être respectées et toute mesure à caractère exceptionnel doit avoir une durée limitée clairement déterminée conformément à l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

[CDL-INF\(2000\)001](#), Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues

30. Article 7(1.13) authorises "the suspension or termination of activities of the political parties obstructing the elimination of the circumstances having served as a ground for declaration of state of emergency, pursuant to Article 80 of the Law of the Republic of Armenia "On Constitutional Court". This provision is problematic. It must be stressed at the outset that "the prohibition or dissolution of political parties as a particularly far-reaching measure should be used with utmost restraint" and that "the prohibition or enforced dissolution of political parties may only be justified in the case of parties which advocate the use of violence or use violence as a political means to overthrow the democratic constitutional order, thereby undermining the rights and

freedoms guaranteed by the constitution”. While under Armenian law the dissolution of a political party is possible in general pursuant to Article 28 of the Constitution, reference in this law to the possibility of doing so seems to suggest that the state of emergency provides an additional and specific ground for terminating a political party. This would be incompatible with the exceptional and temporary nature of the state of emergency, which calls for temporary measures, not for final ones.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie (l'avis est disponible uniquement en anglais)

#### **XIV. Documents de référence**

##### **Rapports**

- Les pouvoirs d'exception (1995) - [CDL-STD\(1995\)012](#)
- Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées - [CDL-AD\(2008\)004](#)
- Avis sur la protection des droits de l'Homme dans les situations d'urgence - [CDL-AD\(2006\)015](#).
- Avis relatif à la Convention sur les normes en matière d'élections démocratiques, et les droits et libertés électoraux dans les Etats membres de la Communauté des Etats indépendants - [CDL-AD\(2007\)007](#)
- Rapport sur la fixation de la date des élections - [CDL-AD\(2007\)037](#)
- Rapport sur l'amendement constitutionnel - [CDL-AD\(\(2010\)001](#)
- Liste des critères de l'état de droit - [CDL-AD\(2016\)007](#)
- Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères - [CDL-AD\(2019\)015](#)

##### **Avis par pays**

- République d'Arménie – Avis sur le projet de loi sur le régime juridique de l'état d'urgence de l'Arménie - [CDL-AD\(2011\)049](#)
- République d'Arménie – Premier avis sur les projets d'amendements de la constitution (Chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie - [CDL-AD\(2015\)037](#)
- République d'Arménie – Avis conjoint sur des projets d'amendements au code électoral de la République d'Arménie, par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH – [CDL-AD\(2006\)026](#)
- Finlande – Avis sur la Constitution du Finlande - [CDL-AD\(2008\)010](#)
- France - Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France - [CDL-AD\(2016\)006](#)
- Géorgie - Avis sur le projet d'amendement de la Constitution de la République de Géorgie - [CDL-AD\(2004\)008](#)
- Kirghizistan – Avis sur des projets d'amendements à la Constitution du Kirghizistan – [CDL-AD\(2002\)033](#) (l'avis est disponible uniquement en anglais)
- Kirghizistan – Avis sur le projet de Constitution de la République Kirghize – (version publiée le 21 mai 2010) - [CDL-AD\(2010\)015](#) (l'avis est disponible uniquement en anglais)
- Monténégro - Avis intérimaire sur le projet de constitution du Monténégro - [CDL-AD\(2007\)017](#)
- Monténégro – Avis sur la Constitution du Monténégro - [CDL-AD\(2007\)047](#)
- Roumanie – Avis sur le projet de loi de révision de la constitution de la Roumanie – [CDL-AD\(2014\)010](#)
- Serbie – Avis sur la constitution de la République de Serbie - [CDL-AD\(2007\)004](#)
- Tunisie – Avis sur le projet final de la constitution de la République Tunisienne - [CDL-AD\(2013\)032](#)

- Turquie – Avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu - [CDL-AD\(2016\)010](#)
- Turquie – Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016 - [CDL-AD\(2016\)037](#)
- Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017 - [CDL-AD\(2017\)005](#)
- Turquie – Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence N° 674 du 1er septembre 2016 relatives à l'exercice de la démocratie locale en Turquie - [CDL-AD\(2017\)021](#)
- Ukraine – Avis sur le projet de loi portant modification de la constitution Ukrainienne – [CDL-AD\(2009\)024](#) (l'avis est disponible uniquement en anglais)