

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
N. **27**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2209 (2018)

Stato di emergenza: questioni di proporzionalità riguardanti
l'articolo 15 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo

Trasmessa il 17 maggio 2018

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2209 (2018) ⁽¹⁾

Provisional version

State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. It is the State's responsibility to take preventive measures to protect the interests of society in time of war or other public emergency threatening the life of the nation, as the Parliamentary Assembly has previously noted in Resolution 1659 (2009) on the protection of human rights in emergency situations. Such situations may even require restrictive measures that exceed what is normally permitted under the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, « the Convention »). Without appropriate guarantees, such measures create serious risks for democracy, human rights and the rule of law.

2. The Convention is adaptable to any and all circumstances, continuing to regulate the State's actions even in the event of national crisis. Article 15 of the Convention allows States to derogate from certain of their obligations in time of war or other public emergency threatening the life of

the nation. In no circumstances, however, does it allow national authorities to act without constraint.

3. There can be no derogation at all from certain rights, as specified in Article 15; nor may derogations from other rights violate international humanitarian law or peremptory norms of international law, or procedural guarantees in such a way as to circumvent the protection of non-derogable rights. Fundamental safeguards of the rule of law, in particular legality, effective parliamentary oversight, independent judicial control and effective domestic remedies, must be maintained even during a state of emergency. Due democratic process, including separation of powers, as well as political pluralism and the independence of civil society and the media must also continue to be respected and protected.

4. Beyond these constraints, the overarching principle of proportionality limits the action that may be taken, via the stringent test of what is « strictly required by the exigencies of the situation ». Normal measures or restrictions permitted by the Convention for the maintenance of public safety, health and order must be plainly inadequate before derogatory, emergency measures are permissible. A state of emergency that requires derogation from the Convention must be limited in duration, circumstance and scope. Emergency powers may be exercised only for the pur-

(1) *Assembly debate* on 24 April 2018 (12th Sitting) (see Doc. 14506, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Raphaël Comte). *Text adopted by the Assembly* on 24 April 2018 (12th Sitting).

See also Recommendation 2125 (2018).

poses for which they were granted. The duration of emergency measures and their effects may not exceed that of the state of emergency.

5. The State must, without any unavoidable delay, inform the Secretary General of the Council of Europe of the measures taken and the reasons for them, and of when such measures have ceased to operate and the Convention is again being fully applied.

6. Three States have or, until very recently, had derogations in force: in chronological order, Ukraine, France and Turkey.

7. Ukraine notified the Secretary General of its derogation on 9 June 2015. It stated that the « public emergency threatening the life of the nation » consisted of the « ongoing armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, together with war crimes and crimes against humanity committed both by regular Armed Forces of the Russian Federation and by the illegal armed groups guided, controlled and financed by the Russian Federation ». Ukraine's derogation concerns four specific laws adopted on 12 August 2014. It extends only to certain specified localities in the Donetsk and Luhansk oblasts. The notification specifies the Convention rights from which Ukraine derogates and indicates the nature of the circumstances in which the derogation may be withdrawn.

8. The Assembly reiterates its condemnation of the Russian aggression in Ukraine, in violation of international law and the principles upheld by the Council of Europe, and recalls the credible reports of violations of international human rights and humanitarian law by all sides to the conflict.

9. The Assembly is concerned about the provision in one of the Ukrainian laws permitting preventive detention for up to 30 days. Whilst this provision seems not to have been applied, its potential duration may be disproportionate. The Assembly is also concerned about the manner in which some of the other laws have been applied, in particular administration of and material conditions at the crossing points between government-controlled and non government-controlled territory, and the

functioning of courts transferred from non government-controlled territory to government-controlled territory.

10. France notified the Secretary General of its derogation on 24 November 2015. The notification recalls that « on 13 November 2015, large-scale terrorist attacks took place in the Paris region » and asserts that « the terrorist threat in France is of lasting nature »; later notifications prolonging the derogation refer also to « an imminent danger resulting from serious breaches of public order ». France's derogation relates to its application of Law No. 55-385 of 3 April 1955 on the state of emergency (« the 1955 Law »), which grants a range of restrictive powers to the administrative authorities throughout metropolitan France and its overseas territories. The state of emergency has been prolonged on several occasions, sometimes with modifications made to the 1955 Law and its application. The notifications do not specify the Convention rights from which France derogated.

11. The Assembly reiterates its condemnation of these terrorist attacks, which target the very values of democracy and freedom, recalling that since November 2015, France has repeatedly suffered further such atrocities.

12. The Assembly notes with concern the various criticisms made of the state of emergency in France, including its use of subjective and insufficiently precise terms to define the scope of application and its reliance on posterior judicial review by the administrative courts, including on the basis of notes blanches provided by the intelligence services, instead of the prior authorisation by the ordinary courts required under criminal law. It is also concerned about the cases of improper behaviour by police during administrative searches and the application of emergency measures to situations not directly related to the grounds for the state of emergency. It notes that these matters have been carefully examined by the competent domestic courts. It welcomes the structured, continuous parliamentary oversight of the state of emergency and the close scrutiny given to it by national human rights structures, civil society and the media, to whose criticisms the government remained attentive.

13. On 30 October 2017, France adopted a new law on «reinforcing domestic security and the fight against terrorism» («the 2017 Law»), including measures with a similar aim to some of those previously available under the state of emergency, subject to enhanced legal guarantees. This permitted the lifting of the state of emergency and the withdrawal of the derogation. The Assembly, recognising the legal and political complexities involved, welcomes the end of the state of emergency in France, whose duration had become questionably long. It encourages the French authorities to ensure that the 2017 law is applied in full compliance with Council of Europe standards, including those of the Convention.

14. Turkey notified the Secretary General of its derogation on 21 July 2016, stating that the measures taken may involve derogation from the obligations under the Convention, permissible under Article 15. The notification refers to the failed coup attempt of 15 July 2016 and its aftermath, which, «together with other terrorist acts have posed severe dangers to public security and order, amounting to a threat to the life of the nation in the meaning of Article 15 of the Convention». Turkey's derogation relates to the successive emergency decree-laws that have been passed under the state of emergency that was declared on 20 July 2016 and prolonged on several occasions since. Turkey has notified the Secretary General of all prolongations of the state of emergency and all of the decree-laws. It has not explained whether there were particular circumstances to justify the prolongations. The notifications do not specify the Convention rights from which Turkey derogates, this not being a requirement of Article 15.

15. The Assembly reiterates its firm condemnation of the criminal attempt to overthrow Turkey's democratically elected institutions and again fully acknowledges that these events were traumatic for Turkish society. It also reiterates its recognition of the multiple threats and challenges facing Turkey, the existence of a legitimate reason to declare a state of emergency, and Turkey's right and duty to fight terrorism and address security issues in or-

der to protect its citizens and its democratic institutions. The Assembly also firmly condemns terrorist attacks, which target the very values of democracy and freedom, recalling that since the coup attempt, Turkey has repeatedly suffered further such atrocities.

16. The Assembly recalls the conclusions it reached on the state of emergency in Resolution 2156 (2017) on the functioning of democratic institutions in Turkey. It also recalls the relevant positions taken by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, the Council of Europe Commissioner for Human Rights, the Conference of International Non-governmental Organisations and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), among others. On this basis, it considers that Turkey's response to the unquestionably serious situation described in the derogation is disproportionate on numerous grounds, in particular:

16.1. the powers granted to the government have been used for certain purposes going beyond what is strictly required by the exigencies of the situation giving rise to the state of emergency;

16.2. the duration of the state of emergency has exceeded what is strictly required;

16.3. emergency powers have been used, without effective parliamentary or judicial oversight, to make permanent changes both to the status and rights of natural and legal persons and to legislation, including in areas of particular political and legal significance;

16.4. the overall impact of emergency measures on natural and legal persons has been excessive, both in scope and by being indiscriminate as to the degree of alleged culpability and permanent in effect;

16.5. delays in implementing a timely effective remedy for such a large number of cases have unduly prolonged the impact of emergency measures on persons who may have been wrongly affected.

17. The Assembly also reiterates its concerns about the wider situation in Turkey concerning political pluralism, local democracy, the judiciary, the situation of human rights defenders and civil society and the media, notably in relation to application of anti-terrorism laws. This background heightens the Assembly's concerns in relation to the disproportionality of measures taken under the state of emergency; the Assembly will continue to follow up this issue. The Assembly is particularly concerned about the fact that on 18 April 2018, the President of Turkey called for the presidential and parliamentary elections, previously expected in November 2019, to be brought forward to 24 June 2018, just hours before the Turkish Parliament renewed the state of emergency for a further three months. In this respect, the Assembly recalls the clear position of the Venice Commission against the holding of elections or referenda under a state of emergency, when normal democratic freedoms may be severely restricted, as is currently the case in Turkey.

18. The Assembly therefore recommends that:

18.1. Ukraine:

18.1.1. reconsider the utility and hence the necessity of maintaining the provision on 30-day preventive detention, which the Constitutional Court should be given the opportunity of examining;

18.1.2. make further efforts to enhance material conditions for people in the Donetsk and Luhansk regions using the crossing points between government-controlled territories and territories temporarily under the effective control of the Russian authorities;

18.1.3. make further efforts to ensure the proper functioning of and sufficiency of resources for courts transferred from territories in the Donetsk and Luhansk regions temporarily under the effective control of the Russian authorities;

18.1.4. ensure that parliamentary scrutiny of the emergency measures is sufficient and effective;

18.2. France:

18.2.1. review the 1955 Law, which remains on the statute books and could be used again in future, in light of recent criticisms and the availability of comparable measures under the 2017 Law, examining in particular concerns relating to definitions used in certain provisions, the effectiveness of judicial oversight, individual remedies for damage or misconduct committed by the authorities when implementing emergency measures and the possibility of using emergency measures for purposes without a direct link to the situation that gave rise to the declaration of a state of emergency;

18.2.2. to this end, conduct a careful review of the implementation in practice of the recent state of emergency, involving representatives of the executive and administrative authorities, the legislature, local authorities, the judiciary and civil society;

18.2.3. ensure that the 2017 Law is applied in full compliance with Council of Europe standards, in particular those of the Convention;

18.3. Turkey:

18.3.1. immediately inform the Secretary General of all outstanding decrees introduced under the state of emergency;

18.3.2. review as a matter of the utmost urgency all dismissals of public officials based only on indirect or questionable evidence, with a view to the immediate reinstatement of those whose dismissal was not justified to a high standard of proof;

18.3.3. in order to ensure the timely availability of effective domestic remedies, expedite examination by the Inquiry Commission of outstanding applications, whilst ensuring its independence, impartiality and transparency, and by the administrative and superior courts of any subsequent appeals; and expedite examination by the administrative courts of appeals by other public officials dismissed under the state of emergency;

18.3.4. refrain from issuing any further decree-laws unless strictly required by the immediate exigencies of the situation as defined in the original notification of derogation;

18.3.5. use normal administrative and legislative processes for the introduction of any future measures that may be required;

18.3.6. continue its expert-level dialogue with the Council of Europe on State of Emergency (SoE) measures with a view to producing further concrete results such as the establishment of an Inquiry Commission on SoE measures;

18.3.7. bring an end to the state of emergency at the expiration of the current period, withdrawing the derogation to the Convention and thereafter using the normal procedures to adopt any future measures that may be needed to address the security situation in the country, in conformity with Council of Europe standards, including those of the Convention as applied in full.

19. The Assembly recommends that all States Parties to the Convention:

19.1. exercise the utmost caution and restraint when adopting measures that might necessitate derogation from the Convention, and before doing so, explore every possibility for responding to the emergency situation using normal measures;

19.2. liaise with the Secretary General, as repository of the Convention, to ascertain whether derogating is necessary and, if so, strictly delimit the scope of any derogation;

19.3. should derogation be necessary, ensure that the Secretary General is notified immediately and in any case without any unavoidable delay not only of the measures taken and the reasons therefor, as required by the Convention, but also of the Convention rights affected; and explain the justification for any extension of a derogation in time, circumstance or scope

in the relevant notification to the Secretary General;

19.4. should a state of emergency be declared, constantly review the necessity of maintaining it and any measures taken under it, with, at the expiration of every period, a presumption against extending the state of emergency or, if it is extended, in favour of repealing it or, if not repealed, further limiting the scope of measures taken under it;

19.5. on the basis of such review, periodically provide information to the Secretary General, including in the context of any inquiry under Article 52 of the Convention, on the evolution of the emergency situation and the implementation of the state of emergency, with a view to engaging in dialogue on the compatibility of the state of emergency with Convention standards;

19.6. ensure that the normal checks and balances of a pluralistic democracy governed by the rule of law continue to operate to the maximum extent possible, respecting democratic process and the authority of parliament and local authorities, the independence of the judiciary and national human rights structures and the freedoms of association and expression, especially of civil society and the media.

20. The Assembly recommends that the Secretary General of the Council of Europe:

20.1. as depository of the Convention, provide advice to any State Party considering the possibility of derogating on whether derogation is necessary and, if so, how to limit strictly its scope;

20.2. open an inquiry under Article 52 of the Convention in relation to any State that derogates from the Convention;

20.3. on the basis of information provided in response to such an inquiry, engage in dialogue with the State concerned with a view to ensuring the compatibility of the state of emergency with Convention standards, whilst respecting the legal competence of the European Court of Human Rights.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2209 (2018) ⁽¹⁾

Version provisoire

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

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. Il incombe à l'État de prendre des mesures préventives pour protéger les intérêts de la société en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, comme l'Assemblée parlementaire l'a précédemment fait remarquer dans sa Résolution 1659 (2009) sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence. De telles situations peuvent même exiger la prise de mesures restrictives qui vont au-delà de ce qu'autorise normalement la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, «la Convention»). Sans garanties appropriées, de telles mesures posent de sérieux risques pour la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.

2. La Convention est adaptable à toute circonstance et continue à régler l'action de l'État, même en cas de crise nationale. L'article 15 de la Convention autorise l'État à déroger à certaines de ses obligations en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la

nation. Mais elle ne permet en aucun cas aux autorités nationales d'agir sans restriction.

3. Il ne peut y avoir aucune dérogation aux droits spécifiés à l'article 15; aucune dérogation à un autre droit ne peut non plus porter atteinte au droit humanitaire international, aux normes impératives du droit international ou aux garanties procédurales de manière à contourner la protection des droits auxquels on ne peut pas déroger. Les garanties fondamentales de l'État de droit, en particulier la légalité, le contrôle parlementaire effectif, le contrôle juridictionnel indépendant et les recours internes effectifs, doivent être maintenus même pendant l'état d'urgence. Les garanties de la démocratie, notamment la séparation des pouvoirs, ainsi que le pluralisme politique et l'indépendance de la société civile et des médias doivent également continuer à être respectés et protégés.

4. Outre ces contraintes, le principe fondamental de proportionnalité limite la prise de mesures à l'aune d'un critère rigoureux: «dans la stricte mesure où la situation l'exige». Les mesures ou restrictions normales autorisées par la Convention pour le maintien de la sûreté publique, de la santé publique et de l'ordre public doivent être totalement inadaptées pour que les mesures dérogatoires prises dans le cadre de l'état d'urgence puissent être autorisées. L'état d'urgence qui exige de déroger à la Convention doit être limité

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

Voir également la Recommandation 2125 (2018).

dans sa durée, dans ses circonstances et dans son étendue. Les pouvoirs conférés par l'état d'urgence peuvent uniquement être exercés dans le but pour lequel ils ont été conférés. La durée des mesures d'urgence et leurs effets ne peuvent excéder celle de l'état d'urgence.

5. L'État doit, sans retard inévitable, informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées, ainsi que de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et la Convention est à nouveau pleinement appliquée.

6. Trois États ont ou, jusqu'à tout récemment, avaient des dérogations en vigueur: il s'agit, par ordre chronologique, de l'Ukraine, de la France et de la Turquie.

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

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

9. L'Assemblée est préoccupée par la disposition de l'une des lois ukrainiennes qui permet le placement en détention préventive pendant une période pouvant aller jusqu'à 30 jours. Bien que cette disposition ne semble pas avoir été appliquée, sa durée possible peut être disproportionnée. L'Assemblée s'inquiète égale-

ment de la manière dont certaines des autres lois ont été appliquées, en particulier de l'administration et des conditions matérielles des points de passage entre le territoire contrôlé par le gouvernement et le territoire qui ne l'est pas, ainsi que du fonctionnement des tribunaux transférés depuis le territoire qui n'est pas contrôlé par le gouvernement vers le territoire contrôlé par celui-ci.

10. La France a notifié sa dérogation au Secrétaire Général le 24 novembre 2015. La notification rappelle que «le 13 novembre 2015, des attentats terroristes de grande ampleur ont eu lieu en région parisienne» et ajoute que «la menace terroriste en France revêt un caractère durable»; les notifications ultérieures, qui prorogent la dérogation, évoquent aussi «un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public». La dérogation de la France porte sur son application de la loi no 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence («la loi de 1955»), qui confère une série de pouvoirs restrictifs aux autorités administratives dans l'ensemble de la France métropolitaine et de ses territoires d'outre-mer. L'état d'urgence a été prorogé à plusieurs reprises, parfois avec des modifications apportées à la loi de 1955 et à son application. Les notifications ne précisent pas les droits consacrés par la Convention auxquels la France déroge.

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

12. L'Assemblée observe avec préoccupation les diverses critiques formulées à l'égard de l'état d'urgence en France, notamment son recours à des termes subjectifs et insuffisamment précis pour déterminer l'étendue de son application et à un contrôle juridictionnel exercé a posteriori par les juridictions administratives, y compris sur la base de notes blanches fournies par les services de renseignement, au lieu de l'autorisation préalable des juridictions ordinaires qu'exige le droit pénal. Elle s'inquiète également des cas de comportements déplacés de la police lors des

perquisitions administratives et de l'application de mesures d'urgence qui ne sont pas directement liées à ce qui motive l'état d'urgence. Elle constate que ces questions ont été soigneusement examinées par les juridictions nationales compétentes. Elle se félicite du contrôle parlementaire structuré et constant de l'état d'urgence et de son examen minutieux par les structures nationales de défense des droits de l'homme, la société civile et les médias, aux critiques desquels le gouvernement reste attentif.

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

14. La Turquie a notifié sa dérogation au Secrétaire Général le 21 juillet 2016, indiquant que les mesures prises pourraient impliquer une dérogation aux obligations découlant de la Convention, admissible à l'article 15. La notification évoque la tentative de coup d'état du 15 juillet 2016 et ses suites, qui, «ainsi que d'autres actes terroristes ont posé de graves dangers pour la sécurité et l'ordre public, constituant une menace pour la vie de la nation au sens de l'article 15 de la Convention». La dérogation de la Turquie porte sur les décrets-lois d'urgence successifs pris dans le cadre de l'état d'urgence proclamé le 20 juillet 2016 et prorogé à plusieurs reprises depuis. La Turquie a notifié au Secrétaire Général toutes les prorogations de l'état d'urgence et la totalité, des décrets-lois. Elle n'a pas expliqué s'il existait des circonstances particulières justifiant les prorogations. Les no-

tifications ne précisent pas les droits consacrés par la Convention auxquels la Turquie déroge ce que n'exige pas l'article 15.

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

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

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

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

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

16.4. les répercussions globales des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sur les personnes physiques et morales ont été excessives, en raison de leur portée, du caractère indifférencié du degré de culpabilité allégué et de leurs effets permanents;

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

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

restrictions considérables, comme c'est actuellement le cas en Turquie.

18. L'Assemblée recommande par conséquent:

18.1. à l'Ukraine:

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

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

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

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

18.2. à la France:

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

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

18.2.3. de veiller à ce que la loi de 2017 soit appliquée en pleine conformité avec les normes du Conseil de l'Europe, et notamment celles de la Convention;

18.3. à la Turquie:

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

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

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

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

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

18.3.6. de poursuivre son dialogue au niveau des experts avec le Conseil de l'Europe sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, en vue d'obtenir

d'autres résultats concrets, comme la création d'une Commission d'enquête sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence;

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

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

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

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

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

19.4. en cas de proclamation de l'état d'urgence, d'examiner constamment le caractère indispensable de son maintien et de toute mesure prise dans ce cadre, en excluant a priori, à l'expiration de chaque

période, la prorogation de l'état d'urgence ou, en cas de prorogation, en prévoyant a priori de l'abroger et, s'il n'est pas abrogé, en limitant davantage la portée des mesures prises dans le cadre de cet état d'urgence;

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

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

défense des droits de l'homme, ainsi que la liberté d'association et d'expression, surtout de la société civile et des médias.

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

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

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

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

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2209 (2018) ⁽¹⁾

Stato di emergenza: questioni di proporzionalità riguardanti l'articolo 15 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. È responsabilità dello Stato prendere provvedimenti preventivi a tutela degli interessi della società in caso di guerra o di qualsiasi altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, come l'Assemblea parlamentare ha precedentemente rilevato nella sua Risoluzione 1659 (2009) sulla protezione dei diritti umani in caso di stato d'emergenza. Situazioni del genere possono persino richiedere l'assunzione di provvedimenti restrittivi che vanno al di là di quanto normalmente consentito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, « la Convenzione »). Senza garanzie adeguate, tali provvedimenti comportano gravi rischi per la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto.

2. La Convenzione è adattabile ad ogni circostanza e continua a regolare l'azione dello Stato, anche in caso di crisi nazionale. L'articolo 15 della Convenzione consente allo Stato di derogare ad alcuni dei suoi obblighi in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della

nazione. Esso non permette però in nessun caso alle autorità nazionali di agire senza restrizioni.

3. Non è possibile derogare ai diritti enunciati all'articolo 15; né tantomeno una deroga a un altro diritto può ledere il diritto umanitario internazionale, le norme imperative del diritto internazionale o le garanzie procedurali in modo tale da eludere la protezione di diritti inderogabili. Le garanzie fondamentali dello stato di diritto, in particolare la legalità, l'effettivo controllo parlamentare, il controllo giurisdizionale indipendente e l'efficacia delle vie di ricorso interne, devono essere mantenute anche durante lo stato d'emergenza. Anche le garanzie della democrazia, segnatamente la separazione dei poteri, così come il pluralismo politico e l'indipendenza della società civile e dei mezzi di comunicazione, devono continuare a essere rispettate e tutelate.

4. Oltre a questi vincoli, il principio fondamentale di proporzionalità limita l'assunzione dei provvedimenti assoggettandoli a un criterio rigoroso: « nella stretta misura in cui la situazione lo richieda ». Le normali misure o restrizioni autorizzate dalla Convenzione per il mantenimento della sicurezza pubblica, della salute pubblica e dell'ordine pubblico devono essere totalmente inadeguate perché i provvedimenti in deroga adottati in base allo stato d'emergenza possano essere autorizzati. Lo stato d'emergenza che esige una deroga alla Convenzione deve essere

(1) *Dibattito in Assemblea* del 24 aprile 2018 (12° seduta) (cfr. Doc. 14506, relazione della Commissione Affari giuridici e diritti umani, Relatore: On. Raphaël COMTE). *Testo adottato dall'Assemblea* il 24 aprile 2018 (12° seduta). Cfr. anche Raccomandazione 2125 (2018).

limitato nella durata, nelle circostanze e nella portata. I poteri conferiti dallo stato d'emergenza possono essere esercitati soltanto allo scopo per il quale erano stati conferiti. La durata dei provvedimenti d'emergenza e i loro effetti non possono superare quella dello stato d'emergenza.

5. Lo Stato deve, senza alcun ritardo inevitabile, informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa delle misure adottate e delle relative motivazioni, nonché della data in cui tali misure hanno cessato di essere in vigore e la Convenzione è tornata ad essere pienamente applicata.

6. Tre Stati hanno, o fino a poco tempo fa avevano, deroghe in vigore: si tratta, in ordine cronologico, dell'Ucraina, della Francia e della Turchia.

7. L'Ucraina ha notificato la sua deroga al Segretario generale il 9 giugno 2015. In essa si affermava che « il pericolo pubblico minacciante l'esistenza della nazione » consisteva « nell'aggressione armata in atto da parte della Federazione russa contro l'Ucraina, associata a crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi sia dalle forze armate regolari della Federazione Russa sia dai gruppi armati illegali diretti, controllati e finanziati dalla Federazione Russa ». La deroga ucraina si riferisce a quattro leggi specifiche approvate il 12 agosto 2014, e si applica soltanto a specifiche località nelle oblast [regioni] di Donetsk e Luhansk. La notifica specifica i diritti sanciti dalla Convenzione ai quali deroga l'Ucraina e precisa in quali circostanze la deroga possa essere revocata.

8. L'Assemblea ribadisce la propria condanna dell'aggressione russa in Ucraina, in violazione del diritto internazionale e dei principi difesi dal Consiglio d'Europa, e ricorda le attendibili segnalazioni di violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario da parte di tutti i belligeranti.

9. L'Assemblea è preoccupata dalle disposizioni di una delle leggi ucraine che consente la detenzione in custodia cautelare per un massimo di trenta giorni. Sebbene questa disposizione non sembri essere stata applicata, la sua durata potenziale può risultare sproporzionata. L'Assemblea è inoltre inquieta per il modo

in cui sono state applicate alcune delle altre leggi, e in particolare per la gestione e le condizioni materiali dei varchi fra il territorio controllato dal Governo e il territorio che non è sotto il suo controllo, nonché per il funzionamento dei tribunali trasferiti dal territorio non controllato dal Governo al territorio sotto il suo controllo.

10. La Francia ha notificato la sua deroga al Segretario generale il 24 novembre 2015. La notifica ricorda che « il 13 novembre 2015 si sono verificati attacchi terroristici su larga scala nella regione di Parigi » e aggiunge che « la minaccia terroristica in Francia è di natura protratta nel tempo »; le notifiche successive, che estendono la deroga, fanno anche riferimento a « un pericolo imminente derivante da gravi violazioni dell'ordine pubblico ». La deroga della Francia riguarda la sua applicazione della legge n. 55-385 del 3 aprile 1955 sullo stato d'emergenza (« la legge del 1955 »), che conferisce una serie di poteri restrittivi alle autorità amministrative della Francia metropolitana e dei suoi territori d'oltremare. Lo stato d'emergenza è stato più volte prorogato, a volte tramite modifiche alla legge del 1955 e alla sua attuazione. Le notifiche non specificano i diritti sanciti dalla Convenzione ai quali deroga la Francia.

11. L'Assemblea ribadisce la sua condanna di questi attacchi terroristici, che prendono di mira gli stessi valori di democrazia e libertà, ricordando che dal novembre 2015 in poi la Francia ha ripetutamente subito altre atrocità analoghe.

12. L'Assemblea prende atto con preoccupazione delle diverse critiche mosse allo stato d'emergenza in Francia, compreso il suo avvalersi di termini soggettivi e non abbastanza precisi per determinare la portata della propria applicazione, e di un controllo giurisdizionale esercitato a posteriori dai tribunali amministrativi, anche in base a « note in bianco » fornite dai servizi di intelligence, anziché dell'autorizzazione preventiva dei tribunali ordinari come prescrive il diritto penale. È inoltre preoccupata per i casi di comportamento inappropriato della polizia durante le perquisizioni amministrative e per l'applicazione di misure d'emergenza non direttamente collegate alle motivazioni dello stato d'emergenza. Rileva che tali questioni

sono state attentamente esaminate dai tribunali nazionali competenti. Si compiace del controllo parlamentare strutturato e costante dello stato d'emergenza e del suo esame minuzioso da parte delle strutture nazionali di tutela dei diritti umani, della società civile e dei media, alle cui critiche il governo rimane attento.

13. Il 30 ottobre 2017, la Francia ha adottato una nuova legge volta a « rafforzare la sicurezza interna e la lotta al terrorismo » (« la legge del 2017 ») comprendente misure dallo scopo analogo a quello delle misure precedentemente disponibili in virtù dello stato d'emergenza, che sono soggette a garanzie giuridiche rafforzate. Tale situazione ha consentito di revocare lo stato d'emergenza e ritirare la deroga. L'Assemblea, riconoscendo le difficoltà giuridiche e politiche in essere, accoglie con favore la fine dello stato d'emergenza in Francia, la cui durata era divenuta discutibile. Esorta le autorità francesi a garantire che la legge del 2017 sia applicata nel pieno rispetto delle norme del Consiglio d'Europa, in particolare quelle della Convenzione.

14. La Turchia ha notificato la sua deroga al Segretario generale il 21 luglio 2016, affermando che le misure adottate possono implicare una deroga agli obblighi previsti dalla Convenzione, ammissibile ai sensi dell'articolo 15. La notifica fa riferimento al tentato colpo di stato del 15 luglio 2016 e alle sue conseguenze, che « insieme ad altri atti terroristici hanno comportato gravi pericoli per la sicurezza e l'ordine pubblico, configurando una minaccia alla vita della nazione ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione ». La deroga della Turchia si riferisce ai decreti legge d'emergenza emanati in successione nell'ambito dello stato d'emergenza proclamato il 20 luglio 2016 e da allora più volte prorogato. La Turchia ha notificato al Segretario generale tutte le estensioni dello stato d'emergenza e tutti i decreti legge. Non ha spiegato se sussistessero particolari circostanze a giustificazione delle estensioni. Le notifiche non specificano i diritti sanciti dalla Convenzione ai quali deroga la Turchia, cosa non richiesta dall'articolo 15.

15. L'Assemblea ribadisce la sua ferma condanna del tentativo criminale di rove-

sciare le istituzioni democraticamente elette della Turchia e il suo pieno riconoscimento della natura traumatica di tali eventi per la società turca. Ribadisce inoltre il suo riconoscimento delle molteplici minacce e sfide che affliggono la Turchia, dell'esistenza di un legittimo motivo per proclamare lo stato d'emergenza e del diritto e dovere della Turchia di combattere il terrorismo e fronteggiare le questioni di sicurezza, al fine di proteggere i propri cittadini e le proprie istituzioni democratiche. L'Assemblea condanna anche con fermezza gli attacchi terroristici, che colpiscono i valori stessi della democrazia e della libertà, ricordando che, dal tentativo di colpo di stato, la Turchia ha ripetutamente sofferto simili atrocità.

16. L'Assemblea richiama le conclusioni raggiunte sullo stato d'emergenza nella sua risoluzione 2156 (2017) sul funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia. Essa richiama anche le posizioni assunte al riguardo dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, della Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative e dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), tra gli altri. Su questa base, ritiene che la reazione della Turchia alla situazione innegabilmente grave esposta nella deroga sia sproporzionata per svariati motivi, e in particolare perché:

16.1. i poteri conferiti al Governo sono stati utilizzati per alcuni scopi che vanno oltre quanto strettamente richiesto dalle necessità della situazione che ha dato origine allo stato d'emergenza;

16.2. la durata dello stato d'emergenza è andata oltre quanto strettamente richiesto;

16.3. i poteri emergenziali sono stati utilizzati senza un efficace controllo parlamentare o giudiziario per apportare modifiche permanenti sia alla situazione giuridica delle persone fisiche e morali che alla legislazione, anche in ambiti di particolare rilevanza politica e giuridica;

16.4. l'impatto complessivo dei provvedimenti adottati nell'ambito dello stato

d'emergenza sulle persone fisiche e morali è stato eccessivo a causa della loro portata, del loro approccio indifferenziato al grado di colpevolezza presunta e dei loro effetti permanenti;

16.5. i ritardi nella tempestiva attivazione di vie di ricorso efficaci per un numero così elevato di casi hanno indebitamente prolungato l'impatto dei provvedimenti emergenziali su persone che possono averli subiti erroneamente.

17. L'Assemblea ribadisce inoltre le sue preoccupazioni per la situazione generale in Turchia in relazione al pluralismo politico, alla democrazia locale, alla magistratura, alla situazione dei difensori dei diritti umani e della società civile e in particolare dei media, specie in rapporto all'attuazione della legislazione antiterrorismo. Tale sfondo accentua le preoccupazioni dell'Assemblea sulla natura sproporzionata dei provvedimenti assunti in virtù dello stato d'emergenza; l'Assemblea continuerà a seguire la questione. Inoltre, l'Assemblea esprime particolare inquietudine perché il 18 aprile 2018 il Presidente della Turchia ha chiesto che le elezioni presidenziali e politiche, già previste per novembre 2019, fossero anticipate al 24 giugno 2018, esattamente qualche ora prima che il Parlamento turco rinnovasse lo stato d'emergenza per altri tre mesi. In proposito, l'Assemblea ricorda la posizione della Commissione di Venezia chiaramente contraria alla tenuta di elezioni o di referendum sotto lo stato d'emergenza, quando le normali libertà democratiche possono essere gravemente limitate, come è attualmente il caso in Turchia.

18. L'Assemblea raccomanda pertanto:

18.1. all'Ucraina:

18.1.1. di riconsiderare l'utilità e quindi la necessità di mantenere la disposizione relativa ai trenta giorni di custodia cautelare e di consentire alla Corte costituzionale di esaminarla;

18.1.2. di intensificare gli sforzi per migliorare le condizioni materiali delle popolazioni delle regioni di Donetsk e

Luhansk che utilizzano i varchi tra i territori controllati dal Governo e i territori che sono temporaneamente sotto l'effettivo controllo delle autorità russe; ;

18.1.3. di intensificare gli sforzi per garantire il corretto funzionamento dei tribunali trasferiti dai territori delle regioni di Donetsk e Luhansk che sono temporaneamente sotto l'effettivo controllo delle autorità russe;

18.1.4. di garantire che il controllo parlamentare delle misure d'emergenza sia esercitato in misura adeguata e in modo efficace;

18.2. alla Francia:

18.2.1. di rivedere la legge del 1955, tuttora figurante nell'ordinamento e potenzialmente riutilizzabile in futuro, alla luce delle recenti critiche nei suoi confronti e dell'esistenza di disposizioni paragonabili nella legge del 2017, soffermandosi in particolare sulle preoccupazioni per le definizioni impiegate in alcune disposizioni, per l'efficacia del controllo giurisdizionale, per le vie di ricorso individuali in caso di danni o illeciti commessi dalle autorità nell'attuare i provvedimenti d'emergenza e per la possibilità di utilizzare le misure d'emergenza a fini non direttamente collegati alla situazione che è all'origine alla proclamazione dello stato d'emergenza;

18.2.2. di procedere, a tal fine, a un esame accurato dell'attuazione pratica del recente stato d'emergenza, che coinvolge esponenti dell'esecutivo e le autorità amministrative, il Parlamento, gli enti locali, il sistema giudiziario e la società civile;

18.2.3. di provvedere affinché la legge del 2017 sia applicata nel pieno rispetto delle norme del Consiglio d'Europa, e specialmente di quelle della Convenzione;

18.3. alla Turchia:

18.3.1. d'informare immediatamente il Segretario generale di tutti i decreti legge adottati nell'ambito dello

stato d'emergenza di cui egli non sia stato ancora informato;

18.3.2. di riesaminare con la massima urgenza qualsiasi licenziamento di pubblici dipendenti esclusivamente fondato su prove indirette o discutibili, in vista della reintegrazione immediata di coloro il cui licenziamento non fosse giustificato da un alto grado d'intensità delle prove;

18.3.3. di accelerare, per garantire la tempestiva disponibilità di vie di ricorso interne efficaci, la revisione dei ricorsi pendenti da parte della Commissione d'inchiesta, assicurando al contempo la sua indipendenza, imparzialità e trasparenza, nonché da parte dei tribunali amministrativi e superiori per ogni appello successivo; e di accelerare la revisione da parte dei tribunali amministrativi dei ricorsi presentati da altri pubblici dipendenti licenziati nell'ambito dello stato d'emergenza;

18.3.4. di astenersi dall'emanare ulteriori decreti legge, salvo che nella stretta misura in cui la situazione lo richieda immediatamente, secondo quanto definito nella notifica della deroga iniziale;

18.3.5. di utilizzare le normali procedure amministrative e legislative per l'introduzione di qualsiasi misura necessaria in futuro;

18.3.6. continuare il dialogo a livello di esperti con il Consiglio d'Europa sulle misure dello stato di emergenza al fine di produrre ulteriori risultati concreti, quali l'istituzione di una Commissione di inchiesta su tali misure;

18.3.7. di porre fine allo stato d'emergenza alla scadenza del periodo attuale, revocando la deroga alla Convenzione e tornando quindi a utilizzare le normali procedure per adottare eventuali provvedimenti futuri che possano essere necessari per fronteggiare la situazione di sicurezza nel paese, in conformità con le norme del Consiglio d'Europa, comprese quelle della Convenzione integralmente applicata.

19. L'Assemblea raccomanda a tutti gli Stati parti alla Convenzione:

19.1. di far uso della massima prudenza e moderazione nel prendere provvedimenti che possano richiedere una deroga alla Convenzione e, prima di farlo, di esperire ogni possibilità di reagire alla situazione d'emergenza ricorrendo a misure ordinarie;

19.2. di tenersi in contatto con il Segretario generale, in qualità di depositario della Convenzione, per stabilire se una deroga sia necessaria e, qualora lo sia, di delimitare rigorosamente la portata di una deroga eventuale;

19.3. qualora si renda necessaria una deroga, di provvedere a informare il Segretario generale immediatamente e, in ogni caso, senza un ritardo inevitabile, non solo delle misure adottate e delle loro motivazioni, come richiesto dalla Convenzione, ma anche dei diritti della Convenzione interessati; e di spiegare che cosa giustifichi l'eventuale estensione di una deroga in quanto alla sua durata, circostanze o campo di applicazione nella pertinente notifica al Segretario generale;

19.4. in caso di proclamazione dello stato d'emergenza, di verificare costantemente l'indispensabilità del mantenimento dello stesso come pure di qualsiasi misura presa nel suo ambito, escludendone a priori l'estensione alla scadenza di ogni periodo o, in caso di proroga, prevedendo a priori di abrogarlo oppure, in caso di non abrogazione, limitando ulteriormente la portata delle misure adottate nel suo ambito;

19.5. di fornire periodicamente, sulla base di tale revisione, informazioni al Segretario generale, in particolare nel quadro di qualsiasi inchiesta aperta a norma dell'articolo 52 della Convenzione, sull'evoluzione della situazione d'emergenza e l'attuazione dello stato d'emergenza, per confrontarsi sulla compatibilità dello stato d'emergenza con le norme della Convenzione;

19.6. di vigilare affinché gli abituali freni e contrappesi di una democrazia pluralistica regolata dallo stato di diritto continuino a funzionare il più possibile, nel rispetto del processo democratico e dell'autorità del Parlamento e delle autorità locali; dell'indipendenza della giustizia e delle strutture nazionali per la tutela dei diritti umani, nonché delle libertà di associazione ed espressione, soprattutto della società civile e dei media.

20. L'Assemblea raccomanda al Segretario generale del Consiglio d'Europa:

20.1. di consigliare, in qualità di depositario della Convenzione, qualsiasi

Stato parte prenda in considerazione la possibilità di una deroga al fine di determinarne la necessità e di stabilire, qualora essa sussista, in che modo limitarne rigorosamente il campo di applicazione;

20.2. di aprire un'inchiesta ai sensi dell'articolo 52 della Convenzione per qualsiasi Stato deroghi alla Convenzione;

20.3. d'intavolare, sulla base delle informazioni ricavate da tale inchiesta, un dialogo con lo Stato interessato al fine di garantire la compatibilità dello stato d'emergenza con le norme della Convenzione, nel rispetto della competenza giuridica della Corte europea dei diritti dell'uomo.

PAGINA BIANCA



180122023500