

Strasbourg, le 01/02/10

CAHDI (2010) 2

**COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
(CAHDI)**

**39^e réunion
Strasbourg, 18-19 mars 2010**

**Communication du Président du CAHDI
adressée au Secrétariat du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relativement à
la Recommandation 1865 (2009) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
intitulée « La protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence »**

Contexte

La Recommandation 1865 (2009) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « La protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence »¹ a été transmise par les Délégués des Ministres au CAHDI pour information et commentaires éventuels. Toutefois, cette demande n'est parvenue au Secrétariat du CAHDI qu'après la 38^{ème} réunion du Comité et la réponse devait être formulée avant le 15 décembre 2009.

Le Président du CAHDI, en consultation avec la Vice-Présidente, a donc décidé de transmettre aux Délégués des Ministres la communication suivante :

* * *

« Communication du Président du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) »

Dans cette recommandation, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à réfléchir aux moyens de parvenir à un niveau de surveillance plus élevé des déclarations d'état d'urgence, en particulier en examinant l'opportunité d'accorder au Secrétaire Général, sur réception d'une déclaration de dérogation au titre de l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Série des Traités Européens, n° 5), la possibilité de requérir des informations complémentaires pendant et après l'état d'urgence, et de transmettre ces informations à toutes les Parties contractantes, au Président du Comité des Ministres, au Président de la Cour européenne des droits de l'homme, au Commissaire aux droits de l'homme, ainsi qu'aux Présidents de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée propose par ailleurs d'examiner la possibilité d'allonger la liste des droits ne pouvant faire l'objet d'une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, en y ajoutant en particulier les droits dont la suspension n'est pas essentielle même en cas d'état d'urgence, comme c'est le cas à l'article 27 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Le CAHDI a reçu le texte de cette recommandation et l'invitation à présenter des commentaires après sa réunion de septembre (Strasbourg, 10-11 septembre 2009). La prochaine réunion du CAHDI étant programmée pour les 18-19 mars 2010, le Comité ne pourra pas délibérer sur cette demande de commentaire avant l'échéance donnée, à savoir le 15 décembre 2009.

Le Président du CAHDI estime toutefois important de souligner que les questions soulevées par la Recommandation 1865 (2009) nécessiteraient en tout état de cause d'amender la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE, n° 5). »

¹ Voir Annexe I du présent document.

ANNEXE I

Recommandation 1865 (2009)

Protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence

1. Se référant à sa Résolution 1659 (2009) sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence², l'Assemblée parlementaire est convaincue que le Conseil de l'Europe doit élever le niveau de surveillance appliqué lors des déclarations d'état d'urgence, renforcer le contrôle démocratique, veiller à ce que les organes et mécanismes de contrôle du respect des droits de l'homme de l'Organisation réagissent plus promptement à l'évolution rapide de la situation sur le terrain et condamner fermement les abus commis sous le couvert d'un prétendu état d'urgence.

2. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à réfléchir aux moyens de parvenir à ce résultat en chargeant ses comités pertinents d'examiner:

2.1. l'opportunité d'accorder au Secrétaire Général, sur réception d'une déclaration de dérogation au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), la possibilité de requérir des informations complémentaires pendant et après l'état d'urgence, et de transmettre ces informations à toutes les Parties contractantes, au Président du Comité des Ministres, au Président de la Cour européenne des droits de l'homme, au Commissaire aux droits de l'homme, ainsi qu'aux Présidents de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;

2.2. la possibilité d'allonger la liste des droits ne pouvant faire l'objet d'une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, en y ajoutant en particulier les droits dont la suspension n'est pas essentielle même en cas d'état d'urgence, comme c'est le cas à l'article 27 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

*Discussion par l'Assemblée le 27 avril 2009 (11^e séance) (voir Doc. 11858, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Haibach).
Texte adopté par l'Assemblée le 27 avril 2009 (11^e séance).*

² Voir Annexe II du présent document.

ANNEXE II

Résolution 1659 (2009)

La protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par le recours récent à la déclaration de l'état d'urgence dans plusieurs Etats membres, en particulier la Géorgie et l'Arménie, qui s'est accompagné de graves violations des droits de l'homme.

2. Il incombe à l'Etat 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» (article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme). Les mesures d'urgence ne doivent pas outrepasser ce qu'exige strictement la situation et ne doivent pas être en contradiction avec les autres obligations de l'Etat découlant du droit international.

3. Dans certains cas très particuliers liés directement à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, la déclaration de l'état d'urgence peut constituer une méthode légale légitime pour faire face rapidement à de telles menaces. Cependant, comme elle entraîne des restrictions des droits et des libertés des individus, cette méthode doit être utilisée avec la plus grande précaution et uniquement en dernier ressort. La déclaration de l'état d'urgence ne doit pas devenir un prétexte pour restreindre indûment l'exercice des droits de l'homme fondamentaux.

4. Les allégations de recours abusif à ces dérogations doivent faire l'objet d'une enquête efficace et approfondie, et la responsabilité du gouvernement doit être pleinement engagée.

5. Afin de renforcer le contrôle national du recours à la législation d'urgence, l'Assemblée est convaincue que le corps législatif doit avoir un contrôle effectif du processus de décision concerné.

6. L'Assemblée note que l'état d'urgence, lorsqu'il est déclaré de façon abusive ou appliqué de façon inappropriée, se traduit souvent par un usage excessif de la force et, en particulier, le musellement de la liberté de réunion et de la liberté d'expression.

7. Les autorités nationales devraient fournir aux représentants des forces de l'ordre une formation appropriée au sujet des droits non dérogeables, en particulier le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements inhumains ou dégradants et le principe «pas de peine sans loi», ainsi que sur l'emploi d'une force potentiellement létale uniquement en dernier recours lorsque tous les autres moyens ont échoué. Les forces de sécurité devraient disposer d'une panoplie appropriée de moyens de contrôle des foules non violents et moins susceptibles d'être létaux, et elles devraient rester soumises à un contrôle administratif et juridictionnel rigoureux (selon les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (1990) et le Code européen d'éthique de la police du Conseil de l'Europe (2001)).

8. L'Assemblée est fermement d'avis qu'il est nécessaire de revoir de manière approfondie les règles d'engagement des forces de sécurité dans tous les pays membres du Conseil de l'Europe, en particulier dans ceux qui, comme la Fédération de Russie, ont hérité de certaines règles de la période soviétique ou ont récemment adopté une législation ou une

réglementation similaire, et de moderniser ces règles à la lumière des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

9. Compte tenu des Lignes directrices du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté de réunion pacifique (2007), des restrictions portant sur le moment, le lieu ou les modalités des réunions dans une situation d'urgence sont nettement préférables à une interdiction totale.

10. S'agissant de la liberté d'expression, l'Assemblée rappelle les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise (2007), et souligne que la communication d'informations et l'expression d'opinions ne doivent jamais être considérées, en tant que telles, comme une menace pour la sécurité nationale, hormis dans des conditions strictement définies par la loi; dans une société démocratique, il convient de démontrer, pour toute restriction, que celle-ci est nécessaire pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale et qu'elle respecte le principe de proportionnalité. De telles restrictions doivent être aussi claires et aussi limitées que possible. Le public doit avoir accès en permanence à des médias indépendants.

11. L'Assemblée condamne toute tentative d'introduire une législation relative aux manifestations qui conduirait inévitablement à des situations proches d'un état d'urgence en limitant de façon excessive les droits à la liberté de circulation ou à la liberté d'expression et en érigeant des obstacles indus à la délivrance des autorisations de manifester.

12. L'Assemblée considère que les garanties suivantes – outre celles prévues à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme – devraient toujours être respectées dans les situations d'état d'urgence:

12.1. limitation claire de la durée de tout état d'urgence et contrôle législatif efficace – par exemple au moyen de mesures temporaires dont la prolongation serait soumise à une nouvelle approbation du parlement –, en assurant à l'opposition la possibilité de jouer son rôle;

12.2. contrôle juridictionnel de la validité de l'état d'urgence et de sa mise en œuvre.

13. L'intégrité du système judiciaire – compétence, indépendance et impartialité – doit être garantie, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice et à un recours effectif.

14. Au niveau international, la surveillance exercée par le Secrétaire Général et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les états d'urgence déclarés devrait être renforcée. De plus, les Etats membres devraient envisager d'allonger la liste des droits actuellement non dérogeables, comme dans le cas d'autres mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme.

Discussion par l'Assemblée le 27 avril 2009 (11^e séance) (voir Doc. 11858, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Haibach). Texte adopté par l'Assemblée le 27 avril 2009 (11^e séance). Voir également la Recommandation 1865 (2009).