

AVIS DU CAHDI

sur la Recommandation 2125 (2018) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – «État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme»

1. Le 15 mai 2018, les Délégués des Ministres, lors de leur 1316^e réunion, ont convenu de communiquer la Recommandation 2125 (2018) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur «*État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*» au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), pour information et commentaires éventuels avant la fin de septembre 2018¹. Le texte de la Résolution 2209 (2018) de l'APCE, sur le même sujet, est associé à cette Recommandation.

2. Le CAHDI a examiné la Recommandation susmentionnée lors de sa 56^e réunion (Helsinki, Finlande, 20-21 septembre 2018) et a formulé les commentaires suivants concernant les aspects de la Recommandation 2125 (2018) qui présentent un intérêt particulier pour le mandat du CAHDI.

3. D'emblée, le CAHDI convient avec l'APCE de la nécessité de respecter le principe de proportionnalité lors de l'adoption et de la mise en œuvre des mesures d'urgence nationales prévues à l'article 15 de la *Convention européenne des Droits de l'Homme* (CEDH) ainsi que de la nécessité de veiller à ce qu'elles n'entrent pas en conflit avec les autres obligations découlant du droit international. En effet, l'article 15 de la CEDH dispose que «*En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international*». A cet égard, le CAHDI souligne que l'article 15 de la CEDH permet aux Etats Parties de déroger, dans des circonstances exceptionnelles, et d'une manière limitée et surveillée, à leurs obligations de garantir certains droits et libertés en vertu de la CEDH et seulement pour le temps strictement requis par les exigences de la situation. Certains droits ne permettent toutefois aucune dérogation par l'article 15 : le droit à la vie, sauf dans le contexte d'actes licites de guerre (article 2 CEDH), l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3 CEDH), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 4 paragraphe 1 CEDH), et la règle de «pas de peine sans loi» (article 7 CEDH).² De même, il ne peut être dérogé à l'article 1 du

¹ Les Délégués des Ministres ont spécifiquement indiqué dans leur décision qu'ils «conviennent de la communiquer [Recommandation 2125 (2018)] au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), pour information et commentaires éventuels d'ici le 29 juin 2018». Toutefois, compte tenu du fait que la 56^e réunion du CAHDI aurait lieu les 20 et 21 septembre, il a été convenu d'envoyer l'avis du CAHDI au Secrétariat du Comité des Ministres le 30 septembre 2018.

La Recommandation 2125 de l'APCE a également été communiquée au Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH) pour information et commentaires éventuels.

² Paragraphe 2 de l'article 15 CEDH: «*La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7*».

Protocole n° 6 à la CEDH (abolition de la peine de mort en temps de paix), à l'article 1 du Protocole n° 13 à la CEDH (abolition de la peine de mort en toutes circonstances) et à l'article 4 du Protocole n° 7 à la CEDH (le droit de ne pas être jugé ou puni deux fois).

4. Le CAHDI souligne, en outre, que si un Etat Partie souhaite utiliser son droit de dérogation en cas d'urgence en vertu du paragraphe 1 de l'article 15 CEDH, l'Etat en question tient « *le Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées*³ ». Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 15 CEDH demande un acte formel et public de dérogation⁴. La pratique des Etats Parties de fournir des traductions et/ou des résumés de la législation interne pertinente est la bienvenue. En vertu du paragraphe 3 de l'article 15, toute Partie Contractante « *doit également informer le Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application* ».

5. Le CAHDI souligne en outre que, comme indiqué dans le rapport de l'APCE, la CEDH continue à s'appliquer – avec les restrictions indiquées en raison des dérogations en cas d'urgence – au niveau national dans le pays concerné. Par conséquent, les personnes relevant de la juridiction d'un tel pays continuent d'avoir le droit de saisir la Cour européenne des droits de l'homme conformément à l'article 34 de la CEDH.

6. Le CAHDI rappelle également que la Cour européenne est compétente pour déterminer si les mesures prises par un Etat Partie en vertu de l'article 15 l'ont été dans la stricte mesure que la situation exigeait et en conformité avec les autres obligations découlant du droit international. La Cour européenne procède à cette évaluation lors de l'examen sur le fond des griefs du requérant dans une affaire qui lui est soumise⁵.

7. Le CAHDI souligne enfin que les pouvoirs discrétionnaires accordés au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par l'article 52 de la CEDH pour lancer des enquêtes sur « la manière dont son droit interne assure la mise en œuvre effective de l'une quelconque des dispositions de la Convention » n'étaient en principe pas conçus dans le système de la CEDH pour faire face aux circonstances exceptionnelles d'un état d'urgence. À cet égard, il convient de souligner que, dans les rares occasions où les Secrétaires Généraux successifs ont eu

³ Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Hassan c. Royaume Uni, requête n° 29750/09](#), arrêt de la Grande Chambre du 16 septembre 2014. La Grande Chambre a établi, au paragraphe 103, que « *l'absence de dérogation formelle au titre de l'article 15 n'empêche pas la Cour de tenir compte du contexte et des règles du droit international humanitaire pour interpréter et appliquer l'article 5 en l'espèce* ».

⁴ Voir la conclusion de la Commission dans l'affaire [Chypre c. Turquie](#), requêtes n°6780/74 et n°6950/75 (Rapport de la Commission du 10 juillet 1976, § 527) : « *l'article 15 exige un acte formel et public de dérogation, comme une déclaration d'état de siège ou d'état d'exception, et que lorsque la Haute Partie Contractante en cause n'a pas proclamé cet acte, bien qu'elle n'eût pas été empêchée de le faire dans les circonstances particulières, l'article 15 ne peut pas s'appliquer* ». Voir également le Rapport de la Commission du 4 octobre 1983 dans l'affaire [Chypre c. Turquie](#), requête n°8007/77 paragraphe 67.

⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Sahin Alpay c. Turquie, requête no.16538/17](#), arrêt définitif de la Chambre du 20 mars 2018, paragraphe 78 : « *En ce qui concerne le point de savoir si les mesures prises en l'espèce l'ont été dans la stricte mesure que la situation exigeait et en conformité avec les autres obligations découlant du droit international, la Cour estime qu'un examen sur le fond des griefs du requérant – auquel elle se livrera ci-après – est nécessaire.* » Voir également [Mehmet Hasan Altan c. Turquie, requête no.13237/17](#), arrêt de la Chambre du 20 mars 2018, paragraphe 94.

recours à de tels pouvoirs, cela n'a jamais été dans le cadre de mesures adoptées au titre de l'article 15 de la CEDH.

8. Enfin, le CAHDI rappelle que l'Unité de la Presse de la Cour européenne des droits de l'homme a préparé une «[Fiche thématique - Dérogation en cas d'état d'urgence](#)» qui est maintenue à jour et qui contient de nombreuses informations sur ce sujet, y compris toute la jurisprudence pertinente.

9. Compte tenu des considérations susmentionnées et des compétences décrites par la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, le CAHDI considère en conséquence que la proposition de l'APCE en vue de recenser les normes juridiques et les bonnes pratiques, et, «sur cette base, d'adopter une recommandation aux États membres en la matière» ne serait pas nécessaire