

CDDH-SCR(2023)R4 Addendum
14 septembre 2023

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**GROUPE DE RÉDACTION SUR LES DROITS HUMAINS
EN SITUATIONS DE CRISE
(CDDH-SCR)**

**PROJET DE BOÎTE À OUTILS POUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT
SUR LES DROITS HUMAINS DES MESURES PRISES PAR L'ÉTAT
EN SITUATIONS DE CRISE**

*tel qu'adopté par le Groupe de rédaction lors de sa 4^e réunion
(12 – 14 septembre 2023)*

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I - INTRODUCTION	4
Pourquoi la boîte à outils a-t-elle été élaborée ?	4
Quels sont les objectifs de la boîte à outils ?	4
Quand peut-on utiliser la boîte à outils ?	4
À qui s'adresse la boîte à outils ?	5
 PARTIE II - COMPRENDRE LA NATURE ET L'OBJECTIF DES ÉVALUATIONS D'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS DANS LES CIRCONSTANCES SPÉCIFIQUES D'UNE SITUATION DE CRISE	 6
Qu'est-ce qu'une EIDH ?	6
Quelles sont les principales caractéristiques des EIDH ?	6
Quels sont les objectifs des EIDH ?	7
 PARTIE III - ANTICIPER LES SITUATIONS DE CRISE ET PRÉPARER LE TERRAIN POUR LES ÉVALUATIONS D'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS	 8
Pourquoi la préparation à l'EIDH est-elle importante ?	8
S'appuyer sur les enseignements tirés pour améliorer les futurs processus d'EIDH	8
Évaluer et garantir l'existence de ressources suffisantes	9
Établir des réseaux et des canaux de communication	10
 PARTIE IV - MENER DES ÉVALUATIONS D'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS DANS LES SITUATIONS DE CRISE : PROGRESSER PAR ÉTAPES ET S'ADAPTER AUX CIRCONSTANCES	 12
Quels sont les principes clés à garder à l'esprit et à appliquer tout au long du processus ?	 12
Phase 1 : Définir la portée et l'ampleur de l'EIDH	13
1. Déterminer les mesures à évaluer	13
2. Identifier les normes applicables en matière de droits humains	13
3. Cartographier les ressources et déterminer l'échéancier requis pour une EIDH	13
4. Identifier les parties prenantes	15
5. Développer une base de référence pour soutenir l'évaluation	15
Phase 2 : Évaluer les mesures à la lumière des droits humains	16
1. Analyser des mesures au regard des normes en matière de droits humains	16
2. Évaluer le risque d'ingérence avec les droits humains identifiés	16
3. Veiller à ce que les mesures ne soient pas discriminatoires	17
4. Évaluer la légalité des mesures	18

Phase 3 : Examiner l'existence de recours.....	18
Phase 4 : Analyser et atténuer l'impact des mesures	19
1. Évaluer la gravité de l'impact global sur les droits humains	19
2. Atténuer les effets négatifs sur les droits humains	20
3. Rédiger des recommandations pour renforcer la protection des droits humains	20
Phase 5 : Adapter des mesures à la lumière de l'expérience et en réponse à un contexte en évolution	20
1. Suivre et évaluer les mesures	20
2. Réviser et adapter les mesures	21
Phase 6 : Identifier et faire le point sur les enseignements tirés.....	21
1. Procéder à un bilan postérieur à l'EIDH.....	21
2. Procéder à un examen indépendant de la réponse à la crise	21
 PARTIE V - FONDER LA PRISE DE DÉCISION SUR LES ÉVALUATIONS D'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS	22
Comment les EIDH peuvent-elles influencer la prise de décision concernant les dérogations en cas d'urgence ?	22
Principales conditions pour une dérogation au titre de l'article 15	22
Notification de la dérogation.....	23
Comment les EIDH peuvent-elles contribuer à l'évaluation de la nécessité d'un cadre juridique d'urgence ?	23
 Liste de contrôle du processus d'évaluation de l'impact sur les droits humains	24
Liste de contrôle des cinq étapes essentielles de l'évaluation de l'impact sur les droits humains	26

Partie I

INTRODUCTION

Pourquoi la boîte à outils a-t-elle été élaborée ?

Ces dernières années, les États membres du Conseil de l'Europe ont été frappés par des crises successives, dont la pandémie de Covid-19, des catastrophes naturelles, des guerres, des crises énergétiques ou des troubles civils. Dans ces situations de crise, les droits humains restent applicables. Les États ont fait face à ces crises en recourant, entre autres, à des mesures exceptionnelles, parfois dans le cadre d'un état d'urgence déclaré.

La pandémie de Covid-19, tout particulièrement, a engendré une crise sanitaire mondiale sans précédent et une urgence de santé publique qui a conduit de nombreux États à mettre en place des mesures de confinement ainsi que d'autres mesures restrictives. Ces mesures adoptées par les États dans le but de remplir leurs obligations positives en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), notamment en ce qui concerne le droit à la vie, ont entraîné des ingérences avec un grand nombre d'autres droits qui, dans la plupart des pays, étaient sans précédent quant à leur portée matérielle, géographique et temporelle. Néanmoins, les recherches laissent à penser que peu d'États membres du Conseil de l'Europe avaient une pratique établie pour mener une évaluation formelle de l'impact sur les droits humains afin de soutenir le processus de prise de décision concernant les mesures adoptées lors d'une crise¹.

Dans ce contexte, les États membres ont exprimé le souhait de disposer d'orientations et d'outils pour les aider à parvenir au difficile équilibre entre des intérêts opposés et à appliquer une approche fondée sur les droits humains lors du processus d'adoption et de mise en œuvre de mesures dans les situations de crise.

Quels sont les objectifs de la boîte à outils ?

Le principal objectif de la boîte à outils est de servir d'outil pratique pour aider les responsables publics dans le processus de prise de décision lié à l'adoption de mesures pour répondre à une situation de crise d'une manière qui intègre les droits humains. À cet égard, elle vise à fournir des orientations sur la mise en place de processus appropriés en prévision d'une crise future et lorsqu'il s'agit de déterminer si et dans quelle mesure des mesures restrictives doivent être prises en réponse à une situation de crise.

La boîte à outils vise en particulier à fournir des orientations sur la manière de mener une évaluation d'impact sur les droits humains (EIDH) en situation de crise, lorsqu'une réponse extrêmement rapide peut s'avérer nécessaire. Elle propose donc un processus spécifique et méthodique, potentiellement moins complexe que pour une EIDH dans des circonstances normales, afin de gagner un temps précieux.

Aux fins de la présente boîte à outils, on entend par situation de crise toute situation menant à l'adoption de mesures en dehors du cadre juridique habituel, y compris, mais sans s'y limiter, une situation conduisant à une déclaration formelle de l'état d'urgence.

Quand peut-on utiliser la boîte à outils ?

La boîte à outils fournit des orientations relatives aux différentes phases du processus d'EIDH, lorsque la crise est en cours et que l'État envisage de prendre des mesures pour y faire face.

¹ Voir le rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur la pratique des États membres en matière de dérogations à la CEDH en situations de crise, document [CDDH\(2022\)R97 Addendum 4](#).

La boîte à outils aborde également le processus de préparation, c'est-à-dire ce que les États pourraient entreprendre en prévision d'une crise pour permettre la réalisation d'EIDH plus efficaces lorsque la crise survient. Enfin, au lendemain de la crise, la boîte à outils pourrait être utilisée par les autorités nationales pour les aider à faire le point et à tirer les leçons du processus d'EIDH.

L'objectif de la Boîte à outils n'est pas de créer de nouveaux processus nationaux lorsque des processus appropriés existent déjà. Elle pourrait néanmoins servir à évaluer et à renforcer ces derniers.

À qui s'adresse la boîte à outils ?

La boîte à outils s'adresse principalement aux fonctionnaires, agents publics, décideurs politiques, législateurs et autres personnes impliqués dans la planification d'urgence, l'élaboration et l'application des mesures adoptées dans le cadre d'une crise.

Le public secondaire comprend les parties prenantes, telles que les institutions nationales des droits humains et les organisations non gouvernementales, qui conseillent les gouvernements ou d'autres acteurs directement impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures en situations de crise.

Plus largement, toute personne intéressée par le sujet ou souhaitant mieux comprendre le processus d'évaluation de la conformité aux droits humains des mesures adoptées en situations de crise peut trouver des informations utiles dans cette boîte à outils.

Partie II

COMPRENDRE LA NATURE ET L'OBJECTIF DES ÉVALUATIONS D'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS DANS LES CIRCONSTANCES SPÉCIFIQUES D'UNE SITUATION DE CRISE

Questions principales abordées

- Qu'est-ce qu'une EIDH ? Quels en sont le but et les objectifs ?
- Quelle est la valeur ajoutée d'une EIDH des mesures prises en situation de crise ?

Qu'est-ce qu'une EIDH ?

Une EIDH est un processus qui permet d'identifier, d'analyser et de traiter systématiquement les effets négatifs potentiels ou réels des mesures adoptées par l'État sur les droits humains. Elle vise également à renforcer la transparence de l'administration publique et l'obligation de rendre compte des effets négatifs sur les droits humains.

Bien qu'une EIDH ne soit pas un processus de suivi, elle devrait inclure un examen de la mise en œuvre de ses recommandations et des mesures introduites à la suite de ces recommandations, afin de permettre les ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience et en réponse à l'évolution de la situation sous-jacente.

Une EIDH n'équivaut pas à un contrôle de constitutionnalité des mesures. Il s'agit d'un moyen de renforcer la protection des droits humains tout au long du processus décisionnel et non d'un processus judiciaire qui évalue les actes juridiques par rapport aux normes constitutionnelles. Cependant, c'est un moyen de collaborer avec les organes publics indépendants pour garantir le maintien d'un système efficace d'équilibre des pouvoirs.

Quelles sont les principales caractéristiques des EIDH ?

- *Exhaustives* : les EIDH devraient porter sur tous les droits humains protégés par l'ordre juridique national, ce qui pourrait inclure à la fois les droits civils et politiques et les droits culturels, économiques et sociaux. Elle doit également prendre en compte une variété de points de vue, par le biais d'un engagement avec les parties prenantes concernées, telles que les institutions nationales des droits humains et les organisations de la société civile, et par la consultation de la population et des groupes vulnérables potentiellement affectés. Enfin, les EIDH devraient évaluer l'impact global de la mesure, en tenant compte de sa nature et de sa durée.
- *Factuelles* : Les EIDH devraient se fonder, dans la mesure du possible, sur des données quantitatives et qualitatives exhaustives afin de contribuer avec précision à l'adoption et à la mise en œuvre des mesures prises dans le contexte de la crise.
- *Méthodologiques* : les EIDH devraient suivre une méthodologie établie afin que l'évaluation soit menée de manière systématique, que chaque acteur impliqué ait un rôle clairement défini et que les ressources disponibles soient utilisées de manière efficace pour mener à bien le processus.
- *Transparentes* : les EIDH devraient être documentées et, dans la mesure du possible, le rapport final devrait être public et accessible. La transparence serait également accrue en assurant que l'EIDH soit participative et que les parties prenantes et les représentants des détenteurs de droits concernés soient impliqués.

Quels sont les objectifs des EIDH ?

- *Identifier, prévenir et atténuer les effets négatifs sur les droits humains* : de nombreux droits humains pourraient être affectés par la réponse de l'État à une crise. À cet égard, les EIDH ont pour principaux objectifs d'identifier, de prévenir et d'atténuer de tels effets négatifs sur les droits humains, grâce à un processus continu d'anticipation, de conception, d'examen et d'ajustement. Les EIDH aident les États à mieux s'acquitter de leur devoir de diligence en matière de droits humains.
- *Soutenir un processus décisionnel axé sur les droits humains* : mener une EIDH des mesures est un moyen efficace de soutenir une approche fondée sur les droits humains dans les processus décisionnels pendant les situations de crise. À cet égard, il s'agit également d'un outil permettant aux personnes impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de développer des réponses à la crise qui soient conformes aux droits humains. Enfin, les EIDH aideront l'État à s'acquitter de son obligation de protéger les droits humains en s'attaquant de manière proactive aux impacts négatifs des mesures d'urgence sur les droits humains. Les EIDH encourageront la sensibilisation au rôle positif des droits humains, qui devraient être traités comme l'un des principes fondamentaux à respecter dans le processus décisionnel.
- *Renforcement de la responsabilité* : l'évaluation, la compréhension et la correction des impacts négatifs des mesures sur les droits humains renforceront en retour la responsabilité. En effet, l'évaluation peut recommander la mise en place ou le renforcement de mécanismes pour les personnes ou groupes affectés, afin que les détenteurs de droits puissent fournir des informations en retour, faire part de leurs préoccupations ou déposer des plaintes et réclamer leurs droits et une indemnisation en cas de violations des droits humains liées aux mesures de réponse à la crise. En outre, la réalisation d'une EIDH renforce la responsabilité juridique des décideurs en démontrant leur engagement à respecter les obligations légales et les droits humains.
- *Concilier les obligations légales en matière de droits humains* : les EIDH jouent un rôle crucial en aidant les autorités nationales, lors de l'adoption et de la mise en œuvre de mesures d'urgence, à trouver un équilibre entre l'obligation positive de protéger les droits humains et l'obligation négative de ne pas violer les droits humains.
- *Renforcer la légitimité populaire des mesures* : la transparence et la participation tout au long du processus d'EIDH, et donc dans le cadre du processus décisionnel, renforceront l'appropriation par le public aux mesures et son adhésion à ces dernières, ce qui, en retour, renforcera leur légitimité populaire, y compris par le respect de la démocratie et de l'État de droit. Elles sont également susceptibles d'accroître l'adhésion de la population aux mesures.
- *Soutenir la justification des mesures d'urgence* : en exposant le raisonnement qui soutient les décisions, en démontrant une approche fondée sur les droits humains, en analysant méthodiquement l'impact des mesures sur les droits humains et en documentant l'examen de mesures alternatives ou de garanties pour protéger les droits humains, les EIDH aident à construire une base de preuves solide qui soutient la justification juridique des mesures d'urgence et peut être utilisée en cas de contestation juridique de ces mesures.

Une EIDH ne doit pas être considérée comme un luxe procédural facultatif qui peut être mis de côté en situation de crise. Comme indiqué auparavant, les obligations de l'État en matière de droits humains restent applicables en situation de crise. Dans le même temps, la nécessité de prendre des mesures fortes en réponse à une situation de crise peut accroître le risque et la gravité des ingérences avec les droits humains. Pour éviter ce risque, une analyse éclairée et une planification minutieuse sont nécessaires, même lorsque les délais sont très courts. La présente boîte à outils vise à faciliter ce processus.

Partie III

ANTICIPER LES SITUATIONS DE CRISE ET PRÉPARER LE TERRAIN POUR LES ÉVALUATIONS D'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS

Questions principales abordées

- Quelles mesures pourraient être prises en prévision d'une crise pour rendre le processus d'EIDH plus efficace à l'avenir ?
- Comment les difficultés éventuelles rencontrées au cours du processus d'EIDH peuvent-elles être atténuées grâce à la préparation ?

Pourquoi la préparation à l'EIDH est-elle importante ?

La mise en place de certains éléments d'une EIDH peut prendre beaucoup de temps, ce qui peut entraîner des retards inutiles pendant une crise. Ce temps précieux peut être gagné si des mesures prévisibles et générales sont prises à l'avance. Cette préparation implique la mise en place des responsabilités, des processus et des réseaux qui seront nécessaires lorsqu'une crise survient.

S'appuyer sur les enseignements tirés pour améliorer les futurs processus d'EIDH

- Évaluer les pratiques récentes

La réalisation d'une évaluation critique de toute EIDH récente ou d'exercices similaires peut contribuer à éclairer les processus futurs et à identifier les lacunes, les domaines d'amélioration et les meilleures pratiques. Cet exercice devrait également tenir compte des enseignements tirés des crises récentes, telles que la pandémie de Covid-19, et prendre en considération le retour d'information des parties prenantes concernées.

Actions possibles :

- *Vérifier si les autorités publiques et les parties prenantes impliquées étaient les plus pertinentes et compétentes pour évaluer les mesures au regard des normes en matière de droits humains.*
- *Vérifier si les institutions indépendantes et les autres parties prenantes concernées, telles que les institutions nationales des droits humains et la société civile, ont été consultées en temps utile et de manière appropriée lors du processus.*
- *Analyser ce qui n'a pas fonctionné et ce qui a été négligé dans le processus, et réfléchir à ce qui pourrait être fait pour rendre l'évaluation plus efficace.*
- *Examiner les difficultés rencontrées au cours du processus et la manière dont elles pourraient être résolues à l'avenir.*
- *Demander un retour d'information aux parties prenantes précédemment impliquées, éventuellement à l'aide d'un formulaire standard, et utiliser leurs commentaires pour améliorer les processus futurs.*

- Adapter les processus existants à une situation de crise

Des processus d'EIDH peuvent déjà exister, par exemple dans le cadre du processus législatif. Il est possible de s'en inspirer, tout en les adaptant aux circonstances spécifiques d'une situation de crise, notamment aux contraintes de temps, aux limitations des ressources et à l'évolution de la situation.

Actions possibles :

- *Examiner le processus d'EIDH ordinaire existant et réfléchir aux éléments qui pourraient être conservés dans une « EIDH d'urgence ».*
- *Évaluer quelles procédures existantes pourraient s'avérer inutiles en cas d'urgence, comment et dans quelle mesure les procédures pertinentes pourraient être accélérées, et si de nouvelles procédures seraient nécessaires.*
- Mettre en place des procédures standard et élaborer des orientations

L'établissement de procédures opérationnelles standard et/ou de lignes directrices visant à rationaliser le processus d'EIDH, permettra finalement de gagner du temps et de garantir la cohérence et l'efficacité tout au long du processus.

Actions possibles :

- *Rédiger des documents structurant les futurs processus d'EIDH pour servir de feuille de route ou d'orientation pour les personnes concernées.*
- *Élaborer des outils pratiques et des modèles, tels que des listes de contrôle ou des cadres d'évaluation, et les partager avec les personnes impliquées dans le processus.*

Évaluer et garantir l'existence de ressources suffisantes

- Identifier et renforcer les ressources nécessaires

Dans une large mesure, la cartographie des ressources peut être réalisée à l'avance. Les ressources susceptibles d'être nécessaires pour mener l'EIDH des mesures adoptées dans une situation de crise seront-elles facilement disponibles ? Dans le cas contraire, cette opportunité peut être saisie afin de s'en assurer. Cet exercice d'évaluation peut également consister à identifier les lacunes en matière d'information et à les combler en localisant des sources d'information et/ou en créant des bases de données ou des outils similaires qui pourront être utilisés ultérieurement pour établir une base de référence pour l'EIDH (voir la partie IV).

Actions possibles :

- *Cartographier et évaluer les ressources existantes afin de déterminer si elles sont effectivement disponibles, suffisantes, disponibles rapidement, etc.*
- *Identifier les lacunes en matière de ressources et envisager ce qui pourrait être entrepris pour y remédier.*
- *Créer/mettre à jour des outils informatiques tels que des bases de données ou des tableaux de bord pour soutenir les futurs processus d'EIDH.*
- *Élaborer un « catalogue de droits », qui énumérerait les différents droits et libertés que l'État est tenu de garantir, ainsi que leur base juridique respective, tant dans le cadre juridique international que national.*
- Renforcer les capacités en matière d'EIDH

La qualité de l'EIDH dépend du niveau d'expertise des personnes qui la réalisent. Il est important de renforcer les capacités et la préparation des personnes impliquées ou intéressées par l'élaboration et le traitement des mesures d'urgences, y compris des fonctionnaires et des représentants des ministères ou parlements concernés, des législateurs et des décideurs politiques.

Par ailleurs, des plateformes de partage des connaissances et de collaboration pourraient être encouragées, afin d'améliorer la compréhension des processus d'EIDH et des questions

de droits humains relatives aux crises parmi les décideurs politiques et autres personnes concernées.

Actions possibles :

- *Évaluer les besoins de formation des personnes impliquées dans le processus d'EIDH afin d'en déterminer la nature et l'étendue.*
- *Organiser des sessions de formation régulières et des ateliers pour les autorités publiques concernées, sur des questions de fond et de procédure relatives à l'EIDH.*
- *Élaborer et partager avec les parties prenantes du matériel de formation, tel que des manuels et des guides.*
- *Mettre en place une plateforme impliquant toutes les parties prenantes concernées pour partager les connaissances et les meilleures pratiques sur les processus d'EIDH et les questions de droits humains en période de crise.*

Établir des réseaux et des canaux de communication

- Identifier les principaux acteurs et parties prenantes

Les personnes chargées de démarrer le processus d'EIDH, puis de le superviser et de coordonner le travail des différentes personnes impliquées doivent être identifiées et leurs responsabilités clairement définies à l'avance. Il en va de même pour l'identification des principales parties prenantes dans différentes entités et la définition de leurs rôles respectifs. Dans ce contexte, il convient également de s'assurer que les coordonnées de tous les acteurs et parties prenantes identifiés soient disponibles et mises à jour.

Actions possibles :

- *Mener des discussions internes et contacter les principaux acteurs et parties prenantes pour déterminer qui devrait être impliqué dans un processus d'EIDH et à quel stade.*
- *Dresser la liste (dans un document, une base de données ou tout autre format accessible) de toutes les personnes impliquées dans le processus d'EIDH et de leurs responsabilités, y compris les parties prenantes, et fournir leurs coordonnées.*

- Mettre en place des mécanismes de coordination interne

Pour mener efficacement les EIDH et partager l'information lors d'une crise, il pourrait s'avérer important de mettre en place des mécanismes internes à l'avance. Ces mécanismes permettront une meilleure coordination et faciliteront la diffusion de l'information et la mobilisation des autorités publiques qui participent au processus d'EIDH. De tels mécanismes pourraient également s'appuyer sur et se coordonner avec d'autres mécanismes nationaux existants visant à assurer le respect des droits humains.

Actions possibles :

- *Veiller à ce que des points focaux soient désignés au sein des différentes entités impliquées dans l'EIDH, pour servir de contacts principaux et rediriger les demandes, et établir un réseau interne, afin qu'ils puissent réagir rapidement en cas de besoin.*
- *Envisager la possibilité de créer des unités spécialisées, des comités interministériels ou des groupes de travail pour coordonner les processus d'EIDH, qui pourraient fonctionner uniquement lorsqu'ils sont activés, superviser l'établissement/la révision des procédures et des outils à l'appui des EIDH, coordonner les activités de formation, etc.*

- Permettre une plus large participation au processus

Une réponse à une crise fondée sur les droits humains devrait être inclusive et il est donc important de veiller à ce que l'EIDH soit aussi participative que possible. Certains groupes de population peuvent être plus vulnérables ou marginalisés que d'autres et n'ont donc qu'un accès limité aux processus décisionnels. Pour faciliter leur participation aux processus d'EIDH, il pourrait s'avérer utile, avant une crise, d'établir des relations qui pourraient ensuite être utilisées efficacement.

Actions possibles :

- *Mettre en place des mécanismes de consultation ou de retour d'information inclusifs, impliquant divers groupes de population, en prenant en compte les plus vulnérables, afin de faciliter leur participation aux futurs processus d'EIDH.*
- *Développer des stratégies pour dialoguer efficacement avec les parties prenantes concernées, y compris en période de crise.*
- *Veiller à ce que les parties prenantes concernées soient consultées en temps utile et de manière efficace.*
- *Envisager la mise en place de structures dédiées à la consultation des parties prenantes.*

Partie IV

MENER DES ÉVALUATIONS D'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS EN SITUATIONS DE CRISE : PROGRESSER PAR ÉTAPES ET S'ADAPTER AUX CIRCONSTANCES

Questions principales abordées

- Quels sont les principes clés qui devraient guider le processus d'EIDH ?
- Quelles étapes pourraient être suivies et quels critères clés pourraient être évalués lors de l'EIDH des mesures prises en situations de crise ?
- Comment les principaux défis susceptibles d'être rencontrés au cours du processus pourraient-ils être relevés ?

Quels principes clés devraient être gardés à l'esprit et appliqués tout au long du processus ?

Égalité et non-discrimination : la discrimination consiste à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations analogues, sur la base d'une caractéristique ou d'un statut identifié, ou de la même manière des personnes se trouvant dans des situations différentes, sans justification objective et raisonnable. Par conséquent, toute différence de traitement n'est pas forcément une discrimination. Lors de l'évaluation des mesures d'urgence du point de vue des droits humains, il est essentiel de tenir compte de leur impact potentiel sur les minorités, les groupes vulnérables, les groupes bénéficiant d'une protection spéciale (tels que les enfants), etc. La non-discrimination, qui est un principe fondamental des droits humains, devrait être appliquée tout au long du processus d'EIDH.

Participation : le processus d'EIDH doit prévoir une participation et une consultation effectives des détenteurs de droits et autres parties prenantes, dans la mesure du possible dans un contexte où le temps est compté. La participation de groupes vulnérables est essentielle pour garantir la prise en compte de leurs besoins spécifiques. Afin de permettre à ces derniers de prendre part au processus, il convient de leur fournir les informations pertinentes en temps utile et de manière accessible et, dans la mesure du possible, leur donner la possibilité de commenter les conclusions de l'EIDH et d'y contribuer. L'inclusion des institutions nationales des droits humains dans le processus est un moyen supplémentaire de renforcer la participation.

Transparence et responsabilité : les titulaires de droits et les responsables doivent être identifiés pour chaque mesure, afin que ces derniers puissent être tenus responsables si l'atteinte aux droits humains constitue une violation. En outre, il convient de s'assurer que toutes les mesures prises en réponse à la crise, sont adoptées de manière transparente, conformément aux procédures légales nationales, qu'elles peuvent être contestées et qu'il existe des mécanismes permettant de contrôler et d'évaluer en permanence leur impact sur les droits humains. L'obligation de rendre des comptes des personnes impliquées dans le processus d'EIDH doit également être prise en considération : elles sont responsables de sa qualité et, à ce titre, doivent s'assurer qu'elle renforcera effectivement le respect des droits humains, malgré les défis qu'une situation de crise pose à un tel processus.

Prise en compte de la dimension de genre : les questions de genre doivent être généralisées tout au long des processus d'EIDH et de prise de décision. Il s'agit aussi de s'assurer que les considérations de genre sont prises en compte chaque fois que cela s'avère pertinent.

Coordination et communication : la coordination et la communication entre les multiples acteurs impliqués dans le processus d'EIDH peuvent s'avérer difficiles, en particulier dans une situation de crise. Par conséquent, il est essentiel d'établir des lignes de communication

claires et de veiller à ce que les informations soient partagées efficacement entre les acteurs pertinents et que les délais soient clairement fixés et respectés. Par ailleurs, une communication claire et efficace avec le public est nécessaire pour garantir l'accessibilité et la prévisibilité des mesures et, par conséquent, leur compréhension et leur mise en œuvre.

Attention et efficacité : les mesures d'urgence prises en réponse à une situation de crise sont destinées à protéger les droits humains, les libertés fondamentales et d'importants intérêts publics. Le processus d'évaluation de l'impact de ces mesures sur les droits humains ne doit pas retarder leur mise en œuvre, même s'il sert également un intérêt public important, à savoir la protection des droits et des libertés individuels. Une EIDH des mesures prises en situation de crise devrait donc être conçue et réalisée avec attention dans un souci d'efficacité.

Phase 1 : Définir la portée et l'ampleur de l'EIDH

Avant de débiter le processus d'EIDH, il convient d'en définir les paramètres et les objectifs de manière réaliste. Chaque individu impliqué devrait donc être clairement au fait de l'objectif de l'EIDH, des mesures qu'elle vise, du cadre juridique applicable et des ressources disponibles pour la mener à bien.

1. Déterminer les mesures à évaluer

Pour commencer, il convient de définir quelles mesures devraient être évaluées, de comprendre leur contenu et leurs objectifs et d'identifier la population (et les groupes spécifiques au sein de cette population) susceptible d'être affectée par ces mesures.

Questions possibles :

- *Quelles sont les mesures à évaluer ?*
- *Quel est l'objectif des mesures ? Dans quel contexte seront-elles appliquées ?*
- *Quel est l'intérêt public à atteindre ?*
- *Quelles sont les catégories de la population susceptibles d'être affectées par les mesures, et comment ?*

2. Identifier les normes applicables en matière de droits humains

Les normes internationales en matière de droits humains continuent de s'appliquer, même en temps de crise et même si un état d'urgence ou d'un autre régime juridique spécial est en vigueur. L'EIDH devrait être fondée sur les normes et principes relatifs aux droits humains internationalement reconnus. Elle devrait être exhaustive et couvrir les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels. Le cadre juridique devrait tenir compte des normes les plus élevées de protection des droits humains qui peuvent être garanties par les lois nationales.

Questions possibles :

- *Quels sont les instruments juridiques nationaux (constitution, lois, décrets, etc.) et internationaux (traités multilatéraux et bilatéraux, conventions, etc.) pertinents ?*
- *Toutes les catégories de droits (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels) sont-elles incluses ?*

3. Cartographier les ressources et déterminer l'échéancier requis pour une EIDH

Il est important d'avoir une vue d'ensemble précise des ressources disponibles pour mener à bien l'évaluation. Il peut s'agir de ressources humaines et financières, de sources d'information ou d'outils (par exemple, des documents pratiques pertinents tels que des procédures opérationnelles standard) à la disposition de ceux qui mènent le processus. Dans

ce contexte, il est essentiel que les personnes impliquées dans l'EIDH possèdent les compétences requises et que des responsabilités claires leur soient attribuées.

Questions possibles :

- *Qui devrait être impliqué dans le processus et quelles devraient être leurs responsabilités ?*
- *Quelles ressources peuvent être utilisées pour soutenir le processus d'EIDH ?*

Remédier à tout manque de compétence et de ressources

L'efficacité de l'EIDH repose sur une méthodologie claire. Elle doit tenir compte des ressources et des compétences disponibles, et permettre, si nécessaire, d'adapter le processus à la disponibilité des moyens.

Des parties prenantes pertinentes, par exemple des institutions nationales des droits humains, des organisations non gouvernementales ou des experts indépendants, pourraient être impliquées : elles possèdent les compétences techniques nécessaires et la connaissance du contexte, et ont accès à des données et à des informations préexistantes qui peuvent utilement éclairer le processus d'EIDH.

En tout état de cause, les résultats de l'EIDH doivent faire état de toute limitation en matière de compétences ou de ressources, dans la mesure où cela pourrait renforcer la crédibilité du processus et identifier les domaines dans lesquels des ressources ou une compétence supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir.

En outre, particulièrement dans le contexte d'une situation de crise, il est nécessaire de fixer un échéancier et d'établir des délais clairs et stricts pour toutes les intervenants concernés afin de favoriser un processus d'EIDH rapide et efficace. Si certaines parties prenantes ne sont pas en mesure d'apporter leur contribution dans un bref délai, celle-ci pourra néanmoins être prise en compte dans toute évaluation ultérieure ou dans le cadre du processus de suivi et d'évaluation.

Questions possibles :

- *Dans quels délais les différentes phases du processus doivent-elles être achevées ?*
- *Les délais ont-ils été communiqués clairement à tous les acteurs impliqués dans le processus ?*

Faire face au peu de temps disponible

Lors d'une situation de crise, des contraintes de temps peuvent compliquer la réalisation d'une EIDH exhaustive. Il peut s'avérer nécessaire d'établir un ordre de priorité pour les questions de droits humains les plus urgentes et de se concentrer sur celles-ci à court terme, tout en planifiant une autre EIDH plus exhaustive à moyen terme. Cette EIDH pourrait compléter la première par une évaluation plus approfondie, comprenant des consultations (plus larges) avec les parties prenantes concernées, et serait toujours suivie d'un exercice de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des mesures et, le cas échéant, d'un réexamen des mesures (voir phase 5).

En ce qui concerne la participation au processus d'EIDH lorsque le temps est limité, et afin de gagner du temps et d'améliorer l'efficacité une fois qu'il débute, son objectif et sa portée doivent être communiqués de manière claire et concise à toutes les personnes impliquées dans le processus. Cela peut supposer la mise à disposition de notes d'information ou de résumés, afin qu'elles soient conscientes des objectifs et des résultats attendus de l'évaluation et qu'elles puissent y contribuer rapidement. S'appuyer sur les réseaux existants est également essentiel pour gagner du temps dans de tels contextes.

4. Identifier les principaux acteurs et parties prenantes

L'implication d'un large éventail de parties prenantes, telles que les institutions nationales des droits humains, peut contribuer à garantir que l'évaluation est exhaustive et prendre en compte une variété de perspectives. Il est essentiel de connaître à l'avance les points focaux et les parties prenantes concernés, tels que les organisations non gouvernementales, les institutions nationales des droits humains ou les représentants des détenteurs de droits, afin de s'assurer qu'ils contribuent efficacement au processus (voir partie III). Cela vaut également pour les points focaux ou homologues au sein de l'administration de l'État, qui doivent être identifiés et informés dès que possible qu'une tâche donnée leur sera confiée. La répartition des compétences et les divers niveaux de gouvernance devraient être pris en compte. Il convient de veiller à ce que les parties prenantes puissent contribuer de manière significative au processus.

Questions possibles :

- *Quelles sont les compétences nécessaires pour mener à bien le processus d'EIDH de manière efficace et efficiente ?*
- *Quels groupes de population (minorités, groupes vulnérables et/ou exposés, etc.) devraient être entendus ? Leurs points de vue ont-ils été pris en compte ?*
- *Quelles méthodes peuvent être utilisées pour contacter les parties prenantes et s'assurer qu'elles sont consultées en temps utile et de manière efficace ? Ont-elles besoin d'assistance pour échanger avec les responsables de l'EIDH ? Que peut-on faire pour les aider ?*

Remédier au manque d'accès aux parties prenantes concernées

Que ce soit par manque de temps ou pour toute autre raison empêchant l'inclusion de certaines parties prenantes, y compris des groupes de population potentiellement affectés, dans le processus, le recours à des mandataires, par exemple des représentants d'organisations professionnelles, non gouvernementales ou d'autres types d'organisations, peut constituer une alternative pertinente pour garantir que les préoccupations de certaines catégories de la population soient entendues alors qu'elles ne le seraient pas autrement. En outre, le manque de temps peut limiter la possibilité pour le processus d'EIDH d'être pleinement inclusif et participatif. Dans de telles situations, il peut être judicieux de donner la priorité à l'implication des parties prenantes les plus importantes, c'est-à-dire celles qui possèdent le plus d'expertise ou qui sont les plus susceptibles d'être affectées par les mesures.

Le recours à la technologie peut également s'avérer essentiel : les échanges et les consultations virtuels permettent de gagner du temps tout en maximisant l'implication. Enfin, s'appuyer sur des structures et des réseaux déjà existants permettra aux responsables du processus d'EIDH d'entamer immédiatement des consultations, de manière rapide et efficace.

5. Développer une base de référence pour soutenir l'évaluation

Le développement d'une base de référence est essentiel pour permettre l'évaluation de l'impact, car cela permet de mesurer la portée et l'ampleur d'impacts spécifiques, d'effectuer des comparaisons dans le temps, ce qui est essentiel pour le suivi, et de mettre en évidence le contexte dans lequel les mesures doivent être appliquées. Toutes les EIDH devraient être fondées sur des données et des preuves fiables et pertinentes. Il s'agit notamment de données quantitatives et qualitatives, ainsi que d'informations fournies par des parties prenantes pertinentes, telles que les rapports des institutions nationales des droits humains. Les informations peuvent être obtenues, par exemple, par le biais d'une étude documentaire ou

de consultations avec d'autres parties prenantes et des détenteurs de droits potentiellement affectés.

Questions possibles :

- *Quelles sources peuvent servir à déterminer la base de référence ? Existe-t-il des registres officiels ? Est-il possible d'utiliser/d'accéder à des sources externes ?*
- *Les parties prenantes peuvent-elles être consultées ? Dans l'affirmative, quelles informations doivent être demandées ?*
- *Les informations sont-elles suffisamment exhaustives et cohérentes pour permettre une comparaison dans le temps ? Dans le cas contraire, quel type d'informations/de données manque-t-il et où pourrait-on les trouver ? Quels sont les acteurs externes qui pourraient apporter leur aide ?*

Phase 2 : Évaluer les mesures à la lumière des droits humains

1. Analyser les mesures au regard des normes relatives aux droits humains

L'analyse des mesures par rapport aux normes relatives aux droits humains implique de s'assurer de leur conformité avec les instruments juridiques pertinents tels que les traités, les conventions, les lois, les politiques et les réglementations, et d'identifier les droits auxquels elles peuvent porter atteinte. Compte tenu des principes d'indivisibilité et d'interdépendance des droits humains, cela devrait englober les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels.

Questions possibles :

- *Quels sont les enjeux en matière de droits humains ?*
- *Quels sont les droits susceptibles d'être affectés par les mesures ?*
- *Tous les droits ont-ils été pris en compte ?*
- *Quelles seraient les répercussions des mesures sur les individus ?*

2. Évaluer le risque d'ingérence avec les droits humains identifiés

• *Droits indérogeables/absolus*

Les droits indérogeables/absolus sont des droits qui ne peuvent faire l'objet de dérogations, d'exceptions ou d'ingérences autorisées, comme l'interdiction de la torture (article 3 de la CEDH). Les mesures portant atteinte aux droits non dérogeables/absolus doivent être immédiatement identifiées, réexaminées et modifiées ou retirées.

Questions possibles :

- *Les droits indérogeables/absolus sont-ils affectés par les mesures ?*
- *Dans l'affirmative, existe-il un moyen de résoudre le problème afin que le droit ne risque plus d'être violé ?*

• *Droits soumis à des exceptions*

Certains droits peuvent faire l'objet d'exceptions spécifiques prévues par la disposition légale pertinente, par exemple le droit de ne pas être arbitrairement privé de liberté (article 5 de la CEDH). Dans de tels cas, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement établi que la liste des exceptions figurant dans une disposition donnée est exhaustive et que seule une interprétation étroite de ces exceptions est compatible avec l'objectif de cette disposition. Les mesures affectant ces droits devraient respecter les limites des exceptions fixées dans les dispositions concernées.

Questions possibles :

- *Existe-t-il des exceptions aux droits affectés par les mesures ?*
- *Dans l'affirmative, l'ingérence potentielle entre-t-elle dans le champ d'application de ces exceptions ?*

- *Droits qualifiés*

Les droits qualifiés sont des droits qui peuvent faire l'objet d'une ingérence afin de protéger les droits d'autrui ou l'intérêt public général, par exemple le droit à la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH). Si un tel droit est en jeu, l'évaluation doit tenir compte de la possibilité d'une ingérence légitime. Comme le décrit la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'ingérence doit être légale, nécessaire et non discriminatoire, et poursuivre un but légitime.

Le critère de nécessité implique que l'ingérence soit proportionnée à la situation qu'elle est censée traiter. Les mesures devraient être les moins restrictives possibles, afin de garantir que les restrictions imposées aux droits humains ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but légitime. Elles ne doivent pas porter atteinte à l'essence même des droits concernés. Les mesures devraient être limitées dans le temps et ne pas dépasser la fin de la crise qui a conduit à leur adoption - elles ne devraient pas avoir d'effet permanent. Le cas échéant et dans la mesure du possible, leur portée géographique devrait également être limitée, car les mesures ne devraient pas aller au-delà de l'objectif poursuivi, tant en termes de durée que d'application géographique.

Par ailleurs, des critères devraient être définis pour lever les restrictions dès que possible. De tels critères devraient être adaptés à la situation et clairement définis, et l'autorité chargée de les évaluer identifiée.

Questions possibles :

- *Les droits concernés par les mesures permettent-ils une ingérence afin de protéger les droits d'autrui ou l'intérêt public au sens large ?*
- *La mesure restrictive repose-t-elle sur une base juridique ?*
- *La mesure restrictive poursuit-elle un but légitime, par exemple, quelle est la justification de la restriction du droit ?*
- *Les mesures réduiront-elles le problème ? Des mesures moins restrictives permettraient-elles d'atteindre le même objectif ?*
- *Les mesures vont-elles au-delà de ce qui serait considéré comme une ingérence légitime ?*
- *Les mesures sont-elles limitées dans le temps ? Sont-elles destinées à expirer si elles ne sont pas renouvelées ?*
- *La portée géographique des mesures est-elle définie et, le cas échéant, limitée ?*
- *Comment les restrictions peuvent-elles être levées ? Les conditions sont-elles clairement énumérées ? Qui est responsable de cette décision ?*

3. Veiller à ce que les mesures ne soient pas discriminatoires

Il est également essentiel d'évaluer les mesures au regard du principe de non-discrimination, en gardant à l'esprit que la discrimination peut être indirecte lorsqu'une loi ou une politique d'application générale a un effet négatif disproportionné sur les membres d'un groupe particulier, même s'il n'y a pas d'intention discriminatoire. Seules des mesures non discriminatoires (voir la définition ci-dessus) devraient être adoptées.

Questions possibles :

- *Les membres de groupes vulnérables ou marginalisés sont-ils spécifiquement visés ou affectés négativement (de jure ou de facto) par les mesures ?*
- *Les mesures impliquent-elles une quelconque différence de traitement ? Dans l'affirmative, ces différences sont-elles justifiables, dans la mesure où elles poursuivent un objectif légitime et sont proportionnées à cet objectif ?*
- *Les mesures s'appliqueront-elles de la même manière à tous ? Permettent-elles un traitement différent/personnalisé ?*
- *Les besoins des groupes vulnérables ont-ils été identifiés et pris en compte tout au long du processus ? Le processus d'EIDH est-il suffisamment inclusif pour permettre la prise en compte des points de vue des groupes vulnérables ?*

4. Evaluer la légalité des mesures

Toute mesure qui crée une ingérence ou une exception aux droits protégés doit avoir une base juridique claire. Cela signifie que pour les personnes potentiellement affectées par elles, les mesures devraient être suffisamment prévisibles pour leur permettre de comprendre quand les autorités les appliqueront. La prévisibilité n'est pas synonyme de certitude - les personnes devraient être à même de prévoir à un degré raisonnable, du moins avec un conseil juridique, qu'elles seront considérées comme couvertes par la loi. Les mesures devraient également être accessibles. En effet, elles devraient délimiter clairement la marge d'appréciation des autorités publiques et les modalités d'exercice du pouvoir discrétionnaire qui leur est conféré.

Questions possibles :

- *Les mesures seront-elles être rendues publiques ? Par quels moyens ?*
- *Comment le public peut-il avoir accès au texte des mesures ?*
- *Sont-elles rédigées de manière suffisamment claire pour que le public puisse les comprendre et que le risque d'une mise en œuvre différente ou imprévisible soit minime ?*

Phase 3 : Examiner l'existence de recours

L'obligation légale de l'État de fournir des recours effectifs reste applicable en temps de crise. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique de ne pas soumettre la mise en œuvre des mesures d'urgence à un contrôle judiciaire effectif si leur base juridique ne contient aucune formulation claire ou explicite excluant la possibilité d'un contrôle judiciaire. Il est en effet crucial que les tribunaux exercent un contrôle sur les restrictions des droits humains introduites par les mesures et sur la légalité et la proportionnalité des mesures elles-mêmes. À cet égard, l'État devrait veiller à ce que les personnes affectées aient accès à des recours efficaces si leurs droits humains sont violés en raison des mesures de réponse à la crise.

Questions possibles :

- *Quels sont les recours disponibles pour remédier aux violations des droits humains ou aux préjudices pouvant résulter des mesures prises ? Sont-ils efficaces ? Sont-ils accessibles à tous ?*
- *Les mesures peuvent-elles être contestées devant des tribunaux nationaux ou d'autres instances qui peuvent les réexaminer et, le cas échéant, les abroger ?*

Phase 4 : Analyser et atténuer l'impact des mesures

L'EIDH doit non seulement examiner l'impact potentiel sur des droits spécifiques, mais aussi l'impact global des mesures sur les droits humains. Cette analyse doit porter sur la nature et l'étendue des différents impacts, leurs causes et leurs conséquences, leur gravité et l'éventuel effet cumulatif sur des groupes particuliers. Sur la base de cette analyse, l'évaluation doit contenir des propositions de mesures d'atténuation et des recommandations visant à renforcer le respect des droits humains.

1. Évaluer la gravité de l'impact global sur les droits humains

Dès que les mesures ont été évaluées sous l'angle des droits humains, leur impact global sur les droits humains devrait être analysé.

Dans ce contexte, il est essentiel de prendre en compte l'ampleur de l'impact, y compris le nombre de personnes potentiellement concernées, et de considérer les impacts directs et indirects des mesures prises. Les impacts directs sont ceux qui résultent directement des mesures prises, tandis que les impacts indirects peuvent résulter d'autres facteurs liés aux mesures prises, tels que des changements dans les conditions économiques ou l'accès aux soins de santé.

L'évaluation de la gravité de l'impact nécessite une compréhension des conséquences pratiques de la mise en œuvre des mesures sur les droits humains. Elle doit tenir compte de la portée et de l'ampleur de l'impact, mais aussi de sa durée et de la possibilité d'y remédier. La probabilité ou l'instantanéité de l'impact ne doivent pas nécessairement être des facteurs déterminants – selon le contexte, les impacts les plus instantanés ou les plus prévisibles, qui se manifestent rapidement ou qui affectent le plus d'individus ne sont pas automatiquement les plus graves. Par ailleurs, l'évaluation doit tenir compte de l'éventuel impact différentiel des mesures, à la fois individuellement et cumulativement, et donc accorder une attention particulière aux impacts sur les droits humains des groupes ou des populations qui requièrent une prise en compte spécifique, tels que les femmes, les personnes âgées ou les personnes handicapées.

C'est à ce stade qu'il convient d'évaluer l'impact de la mesure dans son ensemble, sur la base des résultats de l'examen de ses différents aspects réalisé au cours des phases 2 et 3, et en tenant compte des facteurs mentionnés ci-dessus.

Ainsi, cela va au-delà de la stricte évaluation de la légalité. En effet, l'évaluation d'impact globale montrera l'étendue des conséquences négatives de la mesure sur les droits humains et, bien que l'évaluation puisse conclure qu'il n'y a pas d'ingérence illégitime (c'est-à-dire qu'il n'y a pas violation), il se peut que ces conséquences dommageables doivent être prises en considération et atténuées dans la mesure du possible, en vue de minimiser les impacts négatifs (voir ci-dessous).

Questions possibles :

- *Quelle est la gravité de l'impact et combien de personnes sont susceptibles d'être touchées ?*
- *Les mesures sont-elles susceptibles de causer, directement ou indirectement, des dommages ou des violations des droits humains ?*
- *Les mesures sont-elles susceptibles de contribuer aux problèmes ou aux inégalités existants en matière de droits humains ?*
- *Les mesures sont-elles susceptibles d'exposer certaines catégories de la population à un risque plus élevé que d'autres d'atteinte à leurs droits humains ?*
- *Quels sont les impacts à court, moyen et long terme qui peuvent résulter des mesures prises ?*
- *Les conséquences des impacts peuvent-elles être atténuées ?*

2. Atténuer les effets négatifs sur les droits humains

L'EIDH devrait identifier des options nouvelles ou supplémentaires pour atténuer tout impact négatif identifié dans l'évaluation, en particulier pour prévenir ou minimiser les dommages, telles que des exemptions. L'EIDH devrait viser à traiter tous les impacts négatifs mais, s'il n'est pas possible de les traiter tous simultanément, les mesures d'atténuation peuvent être classées par ordre de priorité et leur mise en œuvre planifiée en fonction de la gravité des conséquences sur les droits humains des impacts identifiés.

Questions possibles :

- *Les mesures d'atténuation réduiront-elles efficacement les effets négatifs sur la jouissance des droits humains ? Dans le cas contraire, que pourrait-on faire de plus à cette fin ?*
- *Un soutien supplémentaire sera-t-il apporté aux individus ou aux groupes susceptibles d'être confrontés à un impact négatif particulier sur leurs droits en raison des mesures ?*
- *Existe-t-il d'autres mesures susceptibles d'atténuer l'impact négatif sur les droits humains tout en permettant d'atteindre les objectifs visés par la mesure proposée ?*

3. Rédiger des recommandations pour renforcer la protection des droits humains

Des recommandations devraient être élaborées pour remédier à tout impact négatif identifié sur les droits humains. Ces recommandations devraient être pratiques, réalisables et adaptées à la situation, et les responsables de leur mise en œuvre devraient être clairement identifiés.

Questions possibles :

- *Que faut-il changer pour que les mesures respectent davantage les droits humains ?*
- *L'EIDH contient-elle des recommandations pour remédier aux impacts négatifs ?*
- *Ces recommandations sont-elles claires et réalistes, par exemple, peuvent-elles être mises en œuvre de manière pratique et efficace ?*
- *Les responsables de la mise en œuvre de chaque recommandation ont-ils été clairement identifiés ?*

Phase 5 : Adapter des mesures à la lumière de l'expérience et en réponse à un contexte en évolution

La mise en œuvre des recommandations de l'EIDH devrait également inclure des exercices réguliers de suivi et d'évaluation jusqu'à la fin de la crise, afin de garantir que les mesures soient réexaminées en temps utile et adaptées à un contexte en constante évolution.

1. Suivre et évaluer les mesures

Un suivi constant et précis de la mise en œuvre des mesures permettra d'identifier rapidement les problèmes liés aux droits humains. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'EIDH permet d'évaluer leur efficacité à traiter les impacts prévus sur les droits humains et peut contribuer à l'amélioration du processus d'EIDH dans la durée. Cela implique également d'examiner les allégations de violations des droits humains qui ont été portées à l'attention de l'État. Le cas échéant, les parties prenantes concernées devraient également être consultées à ce stade du processus.

Questions possibles :

- *Des mécanismes de suivi sont-ils en place ?*
- *Les responsabilités en matière de suivi et d'évaluation ont-elles été clairement identifiées et attribuées ?*
- *Des échéances ont-elles été fixées pour une évaluation régulière ? Quelle sera la fréquence de l'évaluation et qui en sera responsable ?*
- *Les résultats des cycles de suivi et d'évaluation sont-ils utilisés pour améliorer l'EIDH et/ou les mesures ?*
- *Le contexte a-t-il évolué au point que les mesures doivent être réexaminées et modifiées ? Les mesures sont-elles efficaces pour atteindre leur objectif ?*

2. Réviser et adapter les mesures

À l'issue du suivi, il pourrait s'avérer nécessaire d'adapter les mesures à un contexte en mutation et de corriger d'éventuelles erreurs. C'est également un moyen de s'assurer que seules les mesures qui sont toujours nécessaires et proportionnées restent en place. L'adaptation des mesures devrait se référer aux conclusions de l'EIDH initiale et pourrait, dans une certaine mesure, impliquer une nouvelle évaluation de l'impact sur les droits humains, si les changements apportés aux mesures sont significatifs et susceptibles d'interférer avec différents droits humains ou avec les mêmes droits mais d'une manière différente. Ce processus devrait également inclure des consultations efficaces et en temps utile avec les parties prenantes concernées.

Questions possibles :

- *Les mesures ont-elles eu un impact qui n'était pas prévu dans l'EIDH ? Comment y remédier ?*
- *Si le contexte a évolué de manière significative, les mesures sont-elles toujours efficaces dans la poursuite d'un objectif légitime : restent-elles nécessaires et proportionnées, ou devraient-elles être modifiées ?*

Phase 6 : Identifier et faire le point sur les enseignements tirés**1. Procéder à un bilan postérieur à l'EIDH**

Lorsque la crise est arrivée à son terme et que les mesures ont été retirées, il convient de procéder à un bilan postérieur afin d'évaluer ce qui aurait pu être entrepris différemment ou mieux dans le cadre du processus d'EIDH et de déterminer comment l'améliorer dans le futur. Les leçons tirées de l'expérience devraient permettre de contribuer au processus de préparation et de le renforcer.

2. Procéder à un examen indépendant de la réponse à la crise

Un examen indépendant des mesures, incluant leur efficacité et leur impact sur les droits humains dans la durée, devra être mené après la crise. Ces évaluations sont essentielles pour tirer des enseignements de la réponse à la crise, car elles permettent à l'État d'adapter à la fois l'approche globale de la crise et la manière dont l'EIDH a été utilisée, afin de renforcer le respect des droits humains dans la gestion des crises futures.

Partie V

FONDER LA PRISE DE DÉCISION SUR LES ÉVALUATIONS D'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS

Questions principales abordées

- Comment une EIDH peut-elle être utilisée pour éclairer le processus décisionnel relatif aux dérogations ?
- Comment peut-elle contribuer à renforcer le cadre juridique entourant l'adoption de mesures dans le cadre d'un état d'urgence déclaré ou d'autres situations de crise et garantir que leur contenu est conforme aux droits humains ?

Comment les EIDH peuvent-elles influencer la prise de décision concernant les dérogations en cas d'urgence ?

L'EIDH peut conclure que, malgré les efforts déployés pour limiter la portée et l'impact des restrictions proposées et pour introduire des mesures d'atténuation, leur impact risque d'aller au-delà de ce qui est normalement autorisé en vertu de l'instrument pertinent relatif aux droits humains. Il se peut que la gravité de la crise soit telle que les restrictions soient néanmoins considérées comme un élément nécessaire de la réponse à cette crise. Dans ce cas, l'État peut envisager de déroger à certains instruments relatifs aux droits humains, afin de lui permettre d'introduire les restrictions sans violer ses obligations.

La dérogation est une procédure exceptionnelle qui n'est autorisée et justifiée que dans une situation de crise grave. Cela ne signifie toutefois pas que les mesures prises en réponse à une situation de crise grave doivent nécessairement faire l'objet d'une dérogation. La nécessité d'une dérogation ne dépend pas de la nature de la crise, mais de la nature des mesures et de l'ampleur de leur impact sur les droits humains. C'est pourquoi une EIDH peut être cruciale pour la décision de dérogation : elle permet de savoir si les mesures proposées vont au-delà de ce qui est normalement autorisé.

En même temps, la dérogation ne doit pas aller au-delà de « la stricte mesure requise par les exigences de la situation ». L'EIDH fournira les informations nécessaires pour évaluer si l'impact des mesures va au-delà de ce qui est strictement requis par les exigences de la situation de crise grave, et ce qui est autorisé même dans le cadre d'une dérogation.

Principales conditions pour une dérogation au titre de l'article 15 de la CEDH²

L'article 15, paragraphes 1 et 2, stipule que :

- Une dérogation est autorisée dans deux types de circonstances : en cas de guerre ou en cas de danger public menaçant la vie de la nation ;
- Aucune dérogation n'est autorisée à certaines dispositions de la CEDH et de ses protocoles additionnels ;

² Pour plus de détails sur la pratique des États en matière de dérogations et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, voir le Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur la pratique des États membres en matière de dérogations à la CEDH dans les situations de crise, document [CDDH\(2022\)R97 Addendum 4](#) et le [Guide sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme - Dérogation en cas d'urgence](#) préparé par le Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme. Il convient en particulier de noter que les dispositions de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont pas identiques à celles de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- Les mesures prises pour répondre à la situation d'urgence ne doivent pas aller au-delà de ce qui est strictement requis par les exigences de la situation ;
- Les mesures ne doivent pas être en contradiction avec les autres obligations de l'État découlant du droit international, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les normes impératives du droit international, les dispositions du droit international humanitaire et les garanties procédurales nécessaires à la protection des droits indérogeables.

Droits indérogeables (article 15, paragraphe 2)

- le droit à la vie en vertu de l'article 2 (sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre).
- l'interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants en vertu de l'article 3.
- l'interdiction de l'esclavage et de la servitude en vertu de l'article 4 (mais pas l'interdiction du travail forcé ou obligatoire en vertu de l'article 4, paragraphe 2)
- l'interdiction des peines sans loi en vertu de l'article 7.
- l'abolition de la peine de mort en temps de paix (Protocole n° 6, article 1 ; voir article 3).
- le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois (*ne bis in idem*) (Protocole n° 7, article 4).
- l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (Protocole n° 13, article 1 ; voir article 2).

Notification de la dérogation

Selon l'article 15, paragraphe 3, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, un État :

- doit tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures qu'il a prises ainsi que des raisons qui les ont motivées. Cela signifie qu'un avis officiel et public de dérogation est nécessaire, ce qui implique l'obligation pour les États de fournir des copies de toutes les mesures et une explication de leur but, ainsi que des informations suffisantes pour permettre aux autres Hautes Parties Contractantes d'apprécier la nature et l'étendue des dérogations en question ;
- doit informer le Secrétaire général lorsque ces mesures ont été levées et que les restrictions aux droits de la Convention sont ne s'appliquent plus ;
- doit notifier les mesures sans délai évitable.

Comment les EIDH peuvent-elles contribuer à l'évaluation de la nécessité d'un cadre juridique d'urgence ?

Une EIDH implique l'examen de la légalité des mesures. Dans ce cadre, les personnes chargées de l'évaluation devront examiner si les mesures sont adoptées dans un cadre juridique clair et suffisant. Dans le contexte d'une crise, le cadre juridique ordinaire ou un cadre juridique d'urgence, tel que l'état d'urgence, pourrait être utilisé pour l'adoption des mesures. En l'absence d'un cadre juridique d'urgence existant, l'EIDH peut aider à évaluer la nécessité d'un tel cadre juridique en confirmant ou en infirmant la pertinence du cadre juridique ordinaire pour l'adoption de mesures d'urgence, selon que l'EIDH conclut que le cadre est clair et suffisant ou non.

Par ailleurs, l'EIDH offre la possibilité de vérifier qu'un cadre juridique d'urgence existant répond aux exigences de clarté et de suffisance pour permettre l'adoption de mesures légales. L'EIDH permet également de le réévaluer et d'en adopter un nouveau à appliquer lors de crises futures, dans le cas où l'analyse effectuée permet de conclure que le cadre existant n'est pas satisfaisant.

ANNEXE I

Liste de contrôle du processus d'évaluation de l'impact sur les droits humains

Phase 1 : Définition de la portée et de l'ampleur de l'EIDH

- Déterminer les mesures à évaluer, leur objectif et ce qu'elles impliquent, y compris la population qui est susceptible d'être affectée par ces mesures.
- Déterminer le cadre juridique de l'EIDH, c'est-à-dire les normes et les textes juridiques à prendre en considération lors de l'évaluation de l'impact des mesures sur les droits humains.
- Recenser toutes les ressources disponibles pour réaliser l'EIDH (ressources humaines, sources d'information, outils, etc.), attribuer les responsabilités et fixer des échéances claires pour garantir le respect du calendrier général.
- Identifier toutes les parties prenantes concernées, telles que les détenteurs d'obligations, les titulaires de droits ou les groupes vulnérables susceptibles d'être affectés de manière disproportionnée, les institutions nationales de défense des droits humains, les organisations de la société civile, etc.
- Élaborer une base de référence, pour soutenir l'évaluation et l'analyse, de l'état actuel de la jouissance des droits humains en rassemblant toutes les données pertinentes (quantitatives et qualitatives) à partir des sources internes et externes disponibles.

Phase 2 : Évaluation des mesures à la lumière des droits humains

- Identifier les droits susceptibles d'être affectés par les mesures et s'assurer que les mesures sont conformes au cadre juridique défini lors de la phase 1.
- Identifier le type de droits concernés, à savoir s'ils sont indérogeables, s'ils font l'objet d'exceptions ou s'ils peuvent faire l'objet d'une ingérence légitime en tenant compte des normes internationales établies en matière de droits humains et de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme.
- En cas d'ingérence dans des droits qualifiés, évaluer la proportionnalité des mesures, c'est-à-dire déterminer si l'ampleur de l'ingérence est proportionnée à un objectif légitime, et notamment si les mesures sont limitées dans le temps et (le cas échéant) dans leur portée géographique.
- S'assurer que les mesures ne sont pas discriminatoires, notamment en vérifiant qu'elles n'ont pas d'effet négatif disproportionné sur les membres d'un groupe particulier et que leur mise en œuvre n'entraînera aucune forme de traitement différentiel injustifiable.
- Évaluer si les mesures sont accessibles (les groupes et individus concernés peuvent avoir accès au texte et en comprendre le contenu) et prévisibles (le texte est suffisamment clair pour que sa mise en œuvre soit cohérente).

Phase 3 : Évaluation de l'existence de recours

- Examiner s'il existe des voies de recours efficaces et accessibles contre les mesures.

Phase 4 : Analyse et atténuation de l'impact des mesures

- Analyser la gravité globale des impacts identifiés sur les droits humains, notamment au regard de leur portée et de leur ampleur, de leur durée, de leur effet cumulatif et de leur probabilité ou de leur immédiateté.
- Identifier et planifier des actions d'atténuation nouvelles ou supplémentaires pour les impacts négatifs identifiés sur les droits humains, en commençant par les plus graves.
- Rédiger des recommandations visant à renforcer le respect et la protection des droits humains par les mesures, y compris par l'établissement d'exemptions, de dérogations et de recours s'il n'en existe pas.

Phase 5 : Adaptation des mesures à la lumière de l'expérience et en réponse à un contexte évolutif

- Suivre et évaluer la situation et la mise en œuvre des mesures afin d'identifier rapidement les nouveaux problèmes en matière de droits humains.
- Réexaminer les mesures en fonction des résultats du processus de suivi et d'évaluation et les adapter si nécessaire, ce qui peut entraîner leur annulation ou leur modification.

Phase 6 : Identification et inventaire des enseignements tirés

- Réaliser un bilan postérieur à l'EIDH pour s'assurer que les enseignements tirés sont pris en compte pour les futures EIDH.
- Procéder à un examen indépendant de la réponse à la crise, en particulier des mesures, y compris leur efficacité et leur respect des droits humains et de l'État de droit.

ANNEXE II

Liste de contrôle des cinq étapes essentielles de l'évaluation de l'impact sur les droits humains

Sous la pression du temps, il n'est pas toujours possible de réaliser une EIDH exhaustive. La liste de contrôle suivante vise à fournir aux autorités publiques cinq étapes essentielles qui devraient absolument faire partie d'une EIDH « accélérée », en gardant à l'esprit qu'une telle situation devrait conduire à la réalisation d'une seconde EIDH, plus exhaustive, pour la compléter.

- Déterminer les mesures à évaluer, leur portée et leur contenu, ainsi que le cadre juridique applicable.
- Évaluer les mesures par rapport aux normes applicables en matière de droits humains, en tenant compte de la nature des droits concernés (indérogeables, soumis à des exceptions, qualifiés).
- Veiller à ce que les mesures ne soient pas discriminatoires.
- Évaluer la gravité de l'impact des mesures sur les droits humains, en tenant compte de leur portée, ampleur, durée, probabilité, instantanéité ainsi que de leur effet cumulatif.
- Rédiger des recommandations claires visant à remédier à tous les impacts négatifs identifiés (les plus graves peuvent être classés par ordre de priorité si nécessaire), y compris en mettant en place des exemptions, des dérogations et des recours s'il n'en existe pas.