



Doc. 12204

16 avril 2010

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

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1865 (2009)

Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres prend note avec intérêt de la [Recommandation 1865 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur « La protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence » ; il a porté ce texte à l'attention des gouvernements des Etats membres et l'a également communiqué au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour commentaires. Les commentaires reçus en retour figurent en annexe à cette réponse.
2. Le Comité des Ministres convient avec l'Assemblée parlementaire qu'étant donné que la déclaration de l'état d'urgence entraîne des restrictions aux droits et libertés individuels, il convient de n'y recourir qu'avec la plus extrême précaution et uniquement en dernier recours. L'état d'urgence ne doit jamais devenir un prétexte pour restreindre indûment l'exercice des droits de l'homme fondamentaux.
3. Le Comité des Ministres note qu'en vertu de l'article 15, paragraphe 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), une Haute Partie contractante dérogeant à ses obligations au titre de la Convention doit tenir le Secrétaire Général pleinement informé des mesures qu'elle a prises et des motifs qui les ont inspirées, et lui notifier la cessation des mesures concernées. Le Secrétaire Général a la possibilité de demander des compléments d'information à la Haute Partie contractante durant et après l'état d'urgence, une possibilité dont il a été fait usage à plusieurs reprises par le passé. Le Secrétaire Général peut transmettre les informations reçues à d'autres Etats membres et aux instances concernées au sein de l'Organisation.
4. Pour ce qui est de la recommandation de l'Assemblée visant à ajouter d'autres droits à la liste des droits auxquels il n'est pas possible de déroger en vertu de l'article 15 de la Convention, en particulier des droits dont la suspension n'est pas essentielle même en état d'urgence, le Comité des Ministres convient avec le CDDH qu'à la lumière du rôle de la Cour pour évaluer la marge d'appréciation nationale, il n'est pas nécessaire de prendre une telle mesure. Il rappelle que, bien qu'il n'incombe pas à la Cour de dire quelles mesures sont les mieux adaptées en cas d'état d'urgence, car c'est là une prérogative directe des gouvernements, la Cour a néanmoins confirmé que « les Etats ne jouissent par pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine. La Cour a compétence pour décider, notamment, s'ils ont excédé la "stricte mesure" des exigences de la crise. La marge nationale d'appréciation s'accompagne donc d'un contrôle européen. Quand elle exerce celui-ci, la Cour doit en même temps attacher le poids qui convient à des facteurs pertinents tels que la nature des droits touchés par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé »².
5. Rappelant la nature subsidiaire du mécanisme de contrôle de la Convention, le Comité des Ministres marque son accord avec l'Assemblée quant à l'utilité de disposer d'une possibilité d'examen judiciaire au niveau national de la validité d'un état d'urgence et de sa mise en œuvre. Il convient également que la législature pourrait avoir un rôle important à jouer concernant l'examen du processus décisionnel.

1. adoptée à la 1081e réunion des Délégués des Ministres (31 mars 2010)

2. Brannigan et McBride c. Royaume-Uni, 26 mai 1993, para. 43, série A n° 258 ; A. et autres c. Royaume-Uni, 19 février 2009, requête n° 3455/05, para. 173.



Annexe 1 à la réponse

Commentaires du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note avec intérêt de la [Recommandation 1865 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur « La protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence », qui touche un problème crucial. Lors d'une déclaration d'état d'urgence, il faut que le niveau de surveillance au niveau interne et européen soit efficace pour assurer le respect des droits de l'homme, les mécanismes pertinents de contrôle au sein du Conseil de l'Europe devant y jouer pleinement leur rôle.
2. Le Comité a déjà eu à se pencher sur des situations où les droits fondamentaux risquent d'être violés sous couvert de les protéger, en particulier lors de la rédaction de ses Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002. A la suite de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour, il est prévu que, lorsque la lutte contre le terrorisme intervient dans une situation de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation, la possibilité existe d'adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui découlent des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, mais seulement dans la stricte mesure où la situation l'exige, ainsi que dans les limites et sous les conditions fixées par le droit international. Il est précisé que, en aucun cas et quels qu'aient été les agissements de la personne soupçonnée d'activités terroristes, ou condamnée pour de telles activités, les Etats ne peuvent déroger au droit à la vie tel que garanti par ces instruments internationaux, à l'interdiction de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, au principe de la légalité des peines et mesures, ainsi qu'à celui de l'interdiction de la rétroactivité pénale (Ligne directrice XV).
3. Le CDDH prend note de la proposition de l'Assemblée parlementaire visant à ce que le Secrétaire Général, sur réception d'une déclaration de dérogation au titre de l'article 15 de la Convention, puisse requérir des informations complémentaires pendant et après l'état d'urgence pour les transmettre aux autres Etats membres et aux instances concernées au sein de l'Organisation. Il rappelle que le cadre juridique pour l'exercice de cette compétence par le Secrétaire Général existe déjà au paragraphe 3 de l'article 15 de la Convention.
4. Le CDDH rappelle toutefois que la Cour a affirmé sa compétence pour exercer un contrôle sur l'existence d'un danger public menaçant la vie de la nation : « il appartient à la Cour de vérifier si les conditions énumérées à l'article 15 pour l'exercice du droit exceptionnel de dérogation étaient réunies dans le cas présent »³. La Cour n'exerce pas *in abstracto* cette compétence, mais à l'occasion d'une affaire concrète dont elle est saisie à la suite d'une requête individuelle ou étatique.
5. Par ailleurs, s'il ne lui appartient pas de dire quelles mesures sont les mieux adaptées aux situations d'urgence, puisque cela relève de la responsabilité directe des gouvernements, la Cour a néanmoins affirmé que « les Etats ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine. La Cour a compétence pour décider, notamment, s'ils ont excédé la « stricte mesure » des exigences de la crise. La marge nationale d'appréciation s'accompagne donc d'un contrôle européen. Quand elle exerce celui-ci, la Cour doit en même temps attacher le poids qui convient à des facteurs pertinents tels que la nature des droits touchés par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé »⁴.
6. Plutôt que d'allonger la liste des droits ne pouvant faire l'objet d'une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention, le CDDH tient à souligner le rôle crucial de la Cour pour apprécier la marge d'appréciation nationale.

3. Lawless c. Irlande, 1er juillet 1961, série A n° 3, para. 22.

4. Brannigan et McBride c. Royaume-Uni, 26 mai 1993, para. 43, série A n° 258 ; Affaire A. et autres c. Royaume-Uni, 19 février 2009, requête n° 3455/05, para. 173.

Annexe 2 à la réponse

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 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 du Conseil de l'Europe, 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 et 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).