

RESOLUTION 02/2024

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME EN TEMPS D'URGENCE

La 81e conférence de l'Association de droit international, tenue à Athènes, Grèce, du 25 au 28 juin 2024:

AYANT EXAMINÉ le rapport final du Comité sur les droits humains en situation d'urgence, présenté à la Conférence d'Athènes (2024) et qui devrait être lu en même temps que le rapport intérimaire du Comité, présenté à la 80e Conférence de Lisbonne (2022) ;

PREND NOTE des travaux du Comité de l'ADI sur l'application des droits humains qui a examiné le même sujet et a conduit à l'adoption des "standards minimums de Paris relatifs aux normes de droits de l'homme dans les cas où l'état d'urgence est déclaré", adoptés par la 61e Conférence de l'ADI en 1984 à Paris, et des "Lignes directrices à l'intention des organes chargés de surveiller le respect des droits de l'homme en période d'état d'urgence", approuvées par la 64e Conférence de l'ADI en 1990, dans le Queensland, en Australie ;

PREND NOTE du fait que 34 ans se sont écoulés depuis la fin des travaux du comité précédent et que la situation des droits humains a évolué de manière significative depuis lors ; l'objectif de ce comité sur les droits humains en situation d'urgence a dès lors été conçu pour évaluer les changements qui se sont produits ainsi que la pratique développée par les organes des Nations Unies et les systèmes régionaux de protection des droits humains dans la surveillance des états d'urgence depuis 1990 ;

PREND NOTE du fait que l'épidémie mondiale de santé publique (COVID-19) et l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont soulevé des questions supplémentaires qui n'avaient pas été prévues au moment où cette étude a été entamée ;

APPROUVE les conclusions et recommandations ci-après figurant dans le rapport final ;

DEMANDE au Secrétaire général de l'Association de droit international de transmettre cette résolution, ainsi que le rapport final du Comité, au Secrétaire général des Nations Unies pour diffusion ultérieure ;

DEMANDE ÉGALEMENT au Secrétaire général de l'Association de droit international de transmettre une copie de la présente résolution, ainsi que du rapport final du Comité, au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, aux rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur les droits de l'homme, au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, au Greffier de la Cour internationale de Justice, au Secrétariat général de l'Organisation des États américains, à la Commission de l'Union africaine, au Secrétariat de l'ANASE et au Secrétariat du Conseil de l'Europe ;

RECOMMANDE au Conseil exécutif de dissoudre le Comité sur les droits humains en situation d'urgence, dans la mesure où son mandat a été porté à terme.

*

I. Conclusions

Nous observons une grande diversité dans la pratique des États en ce qui concerne les situations censées donner lieu à des états d'urgence : guerres/conflits armés, coups d'État, actes de terrorisme, criminalité organisée, catastrophes naturelles et technologiques, y compris les pandémies et autres urgences sanitaires (par exemple, la pandémie de COVID-19), crises financières ou économiques, migrations.

Une diversité considérable peut également être observée en ce qui concerne la forme que prennent les états d'urgence. Nous avons recensé les situations d'urgence déclarées au niveau national et notifiées aux autorités internationales compétentes (dérogation), les situations d'urgence déclarées au niveau national (*de jure*) et

les situations d'urgence non déclarées (*de facto*). Les situations d'urgence *de jure* et *de facto* sont les formes les plus courantes d'état d'urgence rencontrées dans la pratique des États.

Étant donné la difficulté d'identifier les situations d'urgence *de facto*, le rapport propose un certain nombre d'éléments décrivant leur déroulement qui peuvent être utilisés pour les identifier. Tout d'abord, une urgence *de facto* peut commencer par un état d'urgence déclaré qui ne respecte pas les exigences d'approbation ou de prolongation, ou qui est utilisé pour des situations différentes de celles pour lesquelles il a été institué. Deuxièmement, les situations d'urgence *de facto* peuvent être des situations où les pouvoirs d'urgence sont incorporés dans le droit commun. Troisièmement, les états d'urgence *de facto* peuvent être des situations où des conditions d'urgence factuelles existent, où l'État prend des mesures extraordinaires, mais ne proclame pas formellement l'état d'urgence.

Quelle que soit la forme d'état d'urgence en question - dérogation, *de jure*, *de facto* - et indépendamment du fait que les mesures prises en vertu de celles-ci soient finalement jugées compatibles avec les normes internationales en matière de droits humains, le rapport a démontré qu'elles ont un impact profond sur un large éventail de droits humains et un impact systémique sur la gouvernance démocratique et l'État de droit.

Comme l'a montré le rapport intérimaire, dans les cas où des clauses de dérogation aux traités sont appliquées, les organes internationaux et régionaux de protection des droits humains ont élaboré des standards concernant le seuil, la déclaration d'urgence et la notification de la dérogation, la durée, les garanties nationales ainsi que les droits non susceptibles de dérogation, la nécessité et la proportionnalité, et la non-discrimination. En ce qui concerne les dérogations aux traités internationaux relatifs aux droits humains, le Comité des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme tendent à appliquer des standards plus stricts en ce qui concerne les exigences procédurales et la nécessité du droit au juge, qui sont considérés comme ne pouvant faire l'objet d'une dérogation. La Cour européenne des droits de l'homme, à l'inverse, considère parfois que les recours non judiciaires sont suffisants.

Le rapport a établi deux constatations cruciales concernant les normes applicables aux États qui n'ont pas dérogé aux obligations découlant des traités internationaux relatifs aux droits humains, notamment parce qu'une telle possibilité n'est pas prévue par les instruments eux-mêmes, et à ceux qui recourent à des situations d'urgence *de facto*. Premièrement, même dans ces situations, les États sont liés par des standards relatifs au seuil, à la durée, au contrôle interne, à la non-discrimination, ainsi qu'à la proportionnalité *per se*, qui sont pris en compte dans le cadre de l'analyse de l'argumentation relative à la nécessité et à la proportionnalité. L'importance de ces standards communs doit être comprise en tenant compte de la diversité des pratiques constitutionnelles et législatives des États en matière de situations d'urgence. Deuxièmement, les États ne peuvent se soustraire au caractère indérogeable de certains droits en choisissant de ne pas soumettre une dérogation formelle - ainsi, même dans des situations d'urgence déclarées, mais non notifiées et *de facto*, les droits indérogeables restent indérogeables. Toute autre interprétation n'est pas étayée par les règles générales d'interprétation des traités et serait entièrement contraire à l'objet et au but des traités concernés. Cependant, dans la mesure où des restrictions aux droits par ailleurs indérogeables sont possibles en vertu d'une clause spécifique, cette dernière continue de s'appliquer même dans les situations d'urgence.

Le présent rapport a démontré que l'examen des mesures d'urgence par les organes internationaux est généralement très strict, que les États aient dérogé ou non. Le Comité des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme n'ont jamais estimé qu'une mesure était justifiée au titre de la clause d'urgence en cas de dérogation. En particulier, le système interaméricain a considérablement élargi la liste des droits non susceptibles de dérogation au-delà de ceux mentionnés par l'article 27 de la CADH, en y incluant, par exemple, le droit à un procès équitable et le droit au juge. En outre, dans le système interaméricain, l'état d'urgence ne peut être déclaré que pour préserver la forme démocratique du gouvernement de l'État. La situation est moins claire en ce qui concerne la Cour européenne des droits de

l'homme. Alors que cette juridiction a traditionnellement accordé une "large marge d'appréciation" aux États qui dérogent, elle a récemment montré une tendance à appliquer un standard de contrôle plus strict dans les situations où les États ont dérogé en application de l'article 15 de la CEDH.

La prépondérance des états d'urgence *de jure* et *de facto* pose des problèmes particuliers. Tout comme les situations d'urgence déclarées, les situations d'urgence *de facto* peuvent avoir une incidence négative sur la jouissance des droits civils, politiques et socio-économiques. C'est leur impact systémique qui peut être plus vaste : les états d'urgence *de facto* contribuent à la pérennisation des menaces, à la normalisation des mesures exceptionnelles, à la sécurisation et à la militarisation de la vie politique, sociale et économique. Ils posent également des défis en matière de surveillance par les organismes internationaux, une réalité que ce comité tente de prendre en compte dans ses recommandations.

II. Recommandations

1. *Considérations préliminaires*

Les États qui envisagent de déclarer l'état d'urgence au niveau national et/ou de se prévaloir de dérogations aux traités devraient procéder à une évaluation préliminaire des mesures qu'ils ont l'intention de prendre afin de déterminer si :

- i) elles peuvent être prises en compte par les clauses ordinaires de limitation des droits ;
- ii) elles portent atteinte à l'État de droit et aux principes de gouvernance démocratique.

En ce qui concerne le premier volet, l'évaluation doit tenir dûment compte du fait que certains droits sont indérogeables en toutes circonstances et que les mesures d'urgence, tout comme n'importe quelle ingérence dans l'exercice des droits en temps normal, sont soumises à des standards de nécessité et de proportionnalité, y compris le seuil, la durée, le contrôle interne, les normes de non-discrimination et la proportionnalité *per se*. Dans le cadre du deuxième volet, les États doivent évaluer si les mesures affectent les principes de séparation des pouvoirs et de contrôle parlementaire et judiciaire de l'action de l'exécutif.

2. Pour faciliter cette évaluation préliminaire, les États devraient engager rapidement des consultations avec les parlements nationaux, les institutions nationales de défense des droits humains, les organisations de la société civile et, dans la mesure du possible, les organes d'experts internationaux. Les résultats de l'évaluation et les mesures prises – pour faire face à la situation par une déclaration d'urgence, une dérogation à un ou plusieurs traités, l'adoption d'une nouvelle législation ou l'adaptation de la législation existante – devraient être justifiés de manière transparente dans un rapport public.

3. Les autorités infranationales (premiers ministres des États fédérés, gouverneurs, maires), qui sont habilitées à prendre des mesures d'urgence, devraient procéder à une évaluation similaire.

4. *Notification des dérogations*

Lorsqu'ils invoquent des clauses de dérogation, les États doivent veiller à ce que leur notification de dérogation contienne toutes les informations essentielles pour que les autres États parties, les organes de contrôle et les organisations nationales et internationales de la société civile soient pleinement informés de la nature de la situation d'urgence et des mesures mises en œuvre pour y faire face. Ces informations doivent comprendre des détails concernant le cadre juridique et administratif de la situation d'urgence, une liste des dispositions du traité auxquelles l'État a dérogé et la date envisagée pour l'expiration de la dérogation.

5. *Contrôle des états d'urgence et des dérogations au niveau international*

- a) Lorsqu'il reçoit une notification de dérogation, le Secrétaire général de l'organisation internationale concernée doit demander des informations supplémentaires à l'État qui déroge, s'il le juge nécessaire, pour évaluer la nature et la portée de la dérogation.
- b) Les organes conventionnels des Nations unies – qu'ils contrôlent ou non les traités autorisant des dérogations – devraient exiger de tous les États parties qu'ils fassent rapport sur les situations d'urgence notifiées, *de jure* (y compris au niveau infranational) et *de facto*, dans le cadre de leurs obligations d'examen périodique. Les informations sur les états d'urgence, y compris une évaluation de leur impact sur les droits humains, l'État de droit et la gouvernance démocratique, peuvent être incluses dans le "document de base commun" et devraient être régulièrement mises à jour.
- c) Pour que les notifications soient efficaces, il faut que les organes conventionnels de contrôle procèdent à un examen approfondi des dérogations accordées par les États, plutôt qu'à un simple exercice bureaucratique.
- d) Les rapports sur les états d'urgence devraient être officiellement inclus dans le processus d'Examen périodique universel. Pour ce faire, il convient de modifier les orientations techniques fournies aux États, aux entités des Nations Unies et aux parties prenantes de la société civile, afin de les inclure dans leurs documents respectifs, à savoir le rapport national, la compilation des informations des Nations Unies et le résumé des informations des parties prenantes.
- e) Sur la base de leur mandat, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme devraient suivre les situations d'urgence de près, indépendamment de l'existence d'une dérogation formelle.