

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

QUE DIT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME SUR L'ÉTAT D'URGENCE ?

JOËL ANDRIANTSIMBAZOVINA

Référence de publication : Andriantsimbazovina, Joël, «Que dit la Cour européenne des droits de l'homme sur l'état d'urgence ? », *Journal du Droit Administratif (JDA)*, 2016, Dossier 01 « Etat d'urgence » (dir. Andriantsimbazovina, Francos, Schmitz & Touzeil-Divina) ; Art. 27. <http://www.journal-du-droit-administratif.fr/que-dit-la-cour-europeenne-des-droits-de-lhomme-sur-letat-durgence/>

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

QUE DIT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME SUR L'ÉTAT D'URGENCE ?

Art. 27. Ce que dit la Cour européenne des droits de l'homme sur l'état d'urgence découle de l'interprétation et de l'application qu'elle fait de l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

Cet article 15 dispose:

« 1. En cas de guerre ou en cas de danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction aux autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf en cas de décès résultant d'actes licites de guerre, aux articles 3, 5 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application ».

A la demande du Royaume-Uni, dans l'esprit des rédacteurs de la Convention l'inscription de cette clause dérogatoire visait à permettre à l'Etat adhérent de défendre la société démocratique et la prééminence du droit dans tout contexte de très grave crise provoqué par des conflits armés ou par d'autres dangers qui menacent la vie de la nation. Ces circonstances exceptionnelles permettent à l'Etat, à travers un régime de crise comme l'état d'urgence, de restreindre de façon dérogatoire les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans le but de les préserver. La frontière entre la restriction exceptionnelle des droits et des libertés exigée par des circonstances très particulières et la neutralisation définitive de ceux-ci est tenue.

En tant que régime de légalité exceptionnelle, l'état d'urgence fait marcher l'Etat sur la corde raide. Les réductions des libertés pendant cette période peuvent faire basculer la société démocratique dans l'abîme des régimes anti-démocratiques. Afin d'éviter un tel basculement,

son déclenchement, sa mise en œuvre et son extinction impliquent une surveillance attentive de la part des autorités nationales et des autorités supranationales.

Au titre de ces dernières, si la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est pas prononcée directement sur l'état d'urgence de la loi française du 3 avril 1955, elle a produit une jurisprudence vigilante susceptible de s'appliquer à lui. Elle pose trois exigences : la justification du recours à l'état d'urgence, la nécessité et la proportionnalité des mesures adoptées en vertu de l'état d'urgence, le respect des règles de forme pour la déclaration et la fin de l'état d'urgence.

Le recours à l'état d'urgence doit être justifié

La proclamation de l'état d'urgence doit être commandée par l'existence d' « une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'Etat » (*Lawless c. Irlande* (n°3), 1^{er} juillet 1961, § 28).

La Cour a été amenée à se prononcer sur des justifications généralement fondées sur l'importance d'activités terroristes.

Ce fut le cas en Irlande dans l'affaire *Lawless* en raison des agissements violents d'une armée secrète sur le territoire irlandais et en dehors de celui-ci, au Royaume-Uni dans les affaires *Irlande contre Royaume-Uni* du 18 janvier 1978 et *Brannigan et McBride contre Royaume-Uni* du 26 mai 1993 en raison des violences terroristes sur le territoire des deux Irlande ; il en est de même dans l'affaire *A. et autres contre Royaume-Uni* du 19 février 2009 en raison des menaces que représentaient certaines personnes du fait de leur présence sur le territoire britannique après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ; également en Turquie dans l'affaire *Aksoy et autres contre Turquie* du 18 décembre 1996 du fait des violences terroristes dans le Sud-Est de la Turquie dans le conflit qui oppose l'Etat turc avec le Parti des travailleurs du Kurdistan.

Au vu de cette jurisprudence, il ne fait aucun doute que la déclaration de l'état d'urgence en France, le 14 novembre 2015, après les attentats de Paris, est compatible avec la définition que la cour donne du danger public menaçant la vie de la nation.

L'exigence de justification de l'état d'urgence s'applique *a fortiori* à un Etat adhérent qui a connu un putsch et un coup d'Etat : la survenance d'une révolution ne dispense pas un Etat adhérent de ses obligations à l'égard de la Convention (Commission européenne des droits de l'homme, 5 novembre 1969, Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas c. Grèce, § 26).

Sans doute, la Cour admettra également un état d'urgence justifié par des catastrophes naturels et des conflits internes.

Les mesures restrictives prises en vertu de l'état d'urgence doivent être nécessaires et proportionnées.

En vertu de l'article 15 de la Convention, les mesures dérogatoires ne sauraient être adoptées que « dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction aux autres obligations découlant du droit international ».

Cela implique un contrôle de la nécessité et de proportionnalité des mesures de restriction voire de suspension de certains droits et libertés. Particulièrement, la Cour vérifie que les règles normales de légalité applicables en période non troublée ne suffisent ni à faire face ni à endiguer le danger public qui menace la vie de la nation. Toutefois, elle laisse à l'Etat adhérent une marge d'appréciation dans le choix des mesures dérogatoires adéquates et les mieux adaptées pour parer à la menace: celles-ci peuvent aller jusqu'à l'exclusion du contrôle judiciaire des arrestations et des privations de liberté (*Irlande contre Royaume-Uni, précité*). La Cour n'accorde pas pour autant un blanc-seing à l'Etat adhérent. Ainsi, les mesures dérogatoires doivent être accompagnées de garde-fous contre les abus dans leur mise en œuvre. Face aux détentions administratives, sont envisageables le contrôle politique par le Parlement et le contrôle par des commissions de détention. En fonction de la gravité de la menace, la durée de la détention et l'exclusion de l'intervention judiciaire ne sauraient cependant être excessives : une détention secrète de quatorze jours sans présentation de l'intéressé à un juge ou à un magistrat est disproportionnée (*Aksoy contre Turquie, précité*), de même un régime de détention spécifique des étrangers est également disproportionné et discriminatoire dès lors que des nationaux peuvent aussi être des auteurs d'attentats terroristes (*A et autres contre Royaume-Uni, précité*).

En tout état de cause, les dérogations permises pendant l'état d'urgence ne sauraient concerner le droit à la vie (article 2 CEDH), l'interdiction de la torture, des peines et traitements inhumains et dégradants (article 3 CEDH), l'interdiction de l'esclavage, du travail forcé et obligatoire (article 4 CEDH), le principe de non-rétroactivité de la loi pénale (article 7 CEDH), le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois (article 4 du Protocole n°7 à la CEDH). En effet, ces droits ne souffrent nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation (article 2 : *Al-Saadoon et Mufdhi contre Royaume-Uni* du 2 mars 2010, § 118 ; article 3 CEDH: par exemple, *Aksoy c. Turquie*, § 62, *Öçalan contre Turquie (n°2)* du 18 mars 2014, § 97-98 ; article 4 CEDH: *Rantsev contre Chypre et Russie* du 7 janvier 2010, § 283 ; article 7 CEDH : *Del Rio Prada contre Espagne* du 21 octobre 2013, § 77 ; article 4 § 3 du Protocole n°7 prévoit explicitement que « aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention »). La jurisprudence considère également que l'état d'urgence ne

doit pas seulement respecter la Convention européenne des droits de l'homme, il doit aussi être conforme aux autres obligations internationales de l'Etat adhérent. Celles-ci figurent notamment dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui prévoit une liste plus longue de droits qui ne peuvent faire l'objet de dérogation (en plus des droits et libertés figurant dans la CEDH, la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit à la personnalité juridique).

La déclaration et la fin de l'état d'urgence doivent respecter des règles de forme.

L'article 15 de la Convention impose à l'Etat adhérent qui y recourt d'informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe des mesures prises mais aussi de la fin de l'état d'urgence ou de l'état d'exception.

L'Albanie, l'Arménie, la Géorgie, la Grèce l'Irlande, le Royaume-Uni, la Turquie, l'Ukraine ont utilisé le droit de dérogation prévu par l'article 15.

La France a procédé à cette double obligation à propos de l'état d'urgence concernant le territoire de Nouvelle-Calédonie : la déclaration de l'état d'urgence par lettre du 7 février 1985, le retrait de celui-ci par lettre du 2 septembre 1985. Elle l'a également utilisée pour informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la proclamation de l'état d'urgence après les attentats du 13 novembre 2015 et aussi de sa prolongation : la France a fait une déclaration le 24 novembre 2015 concernant la proclamation de l'état d'urgence et une autre déclaration le 25 février 2016 concernant sa prolongation jusqu'au 26 mai 2016.

La Cour interprète strictement cette double obligation.

L'absence d'une déclaration formelle (écrite ou verbale) de dérogation exclut l'application de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme.

De même, cette déclaration doit être faite sans délai injustifié comme elle doit être accompagnée des informations précises et suffisantes sur les mesures prises et leurs motifs (*Lawless contre Irlande (n°3)* et *Aksoy contre Turquie* précités). Parmi les informations exigées, l'étendue territoriale de l'état d'urgence doit être indiquée : l'application de l'état d'urgence en dehors du territoire indiqué méconnaît l'objet et le but de l'article 15 de la CEDH (*Sakik et autres contre Turquie* du 26 novembre 1997).

Les mesures restrictives prises après la déclaration de retrait de la dérogation et donc de fin de l'état d'urgence ne sont plus couvertes par l'article 15 de la CEDH (*Brogan et autres contre Royaume-Uni* du 29 novembre 1988).

En conclusion, la Cour européenne des droits de l'homme joue un rôle indispensable de sentinelle de l'utilisation de l'état d'urgence. Ce dernier constitue un instrument utile de

sauvegarde de la démocratie et de l'Etat de droit contre les menaces qui les assaillent. Il doit cependant rester un état d'exception car il fait courir aussi un risque de retournement d'un régime d'exception en un régime autoritaire et anti-démocratique. Quoi de plus précieux que le contrôle d'une juridiction indépendante et extérieure à l'Etat adhérent pour éviter un tel renversement ?