



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1997/19  
23 juin 1997

FRANCAIS  
Original : ESPAGNOL

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Sous-Commission de la lutte contre  
les mesures discriminatoires et  
de la protection des minorités  
Quarante-neuvième session  
Point 9 a) de l'ordre du jour provisoire

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LES DROITS DE L'HOMME DES DETENUS :  
DROITS DE L'HOMME ET ETATS D'EXCEPTION

Dixième rapport annuel et liste d'Etats qui, depuis le 1er janvier 1985,  
ont proclamé, prorogé ou abrogé un état d'exception, présenté  
par M. Leandro Despouy, Rapporteur spécial nommé  
en application de la résolution 1985/37  
du Conseil économique et social

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION . . . . .	1 - 26	2
I. EVOLUTION DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME PENDANT L'ETAT D'EXCEPTION . . . . .	27 - 48	9
II. NORMES ET PRINCIPES QUI REGISSENT LES ETATS D'EXCEPTION . . . . .	49 - 101	15
III. INTANGIBILITE DE L'EXERCICE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'HOMME . . . . .	102 - 114	27
IV. PRINCIPALES ANOMALIES OU DEVIATIONS DANS L'APPLICATION DE L'ETAT D'EXCEPTION . . . . .	115 - 144	31
V. EFFET DES ETATS D'EXCEPTION SUR LES INSTITUTIONS ET L'ETAT DE DROIT . . . . .	145 - 154	38
VI. EFFETS DES ETATS D'EXCEPTION SUR LES DROITS DE L'HOMME . . . . .	155 - 178	41
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS . . . . .	179 - 193	48

## Introduction

### Aperçu général

1. Parmi les grands changements que l'on a observés tout au long de ce siècle, il ne fait aucun doute que l'un des plus importants et des plus révolutionnaires s'est produit dans le domaine des droits de l'homme, où s'est opéré un déplacement progressif d'une conception traditionnelle centrée sur l'Etat protagoniste vers une conception nouvelle axée davantage sur l'être humain que sur les structures exerçant le pouvoir. Aujourd'hui, celles-ci tirent leur légitimité, pour l'essentiel, de la manière dont elles permettent aux personnes et aux peuples d'exercer effectivement leurs droits et libertés fondamentaux.
2. Dans cette perspective, la reconnaissance de la dimension internationale des droits de l'homme et l'émergence de l'individu comme sujet de droit international sont les deux premières grandes conquêtes de notre époque et introduisent une dimension éthique dans les relations juridiques internationales. Au demeurant, alors même que ces progrès normatifs se concrétisaient, le monde était atteint d'une sorte d'épidémie institutionnelle de proclamations d'états d'exception qui, comme une maladie contagieuse, détruisaient les assises démocratiques de nombreuses sociétés, étaient prônés et se propageaient sur presque tous les continents, surtout à partir des années 70.
3. Dans bien des cas, les états d'exception s'étaient ainsi transformés en un instrument juridique au moyen duquel on cherchait à "légaliser" les pires abus et les arbitraires les plus pernicieux. En effet, presque aucun des régimes dictatoriaux de l'époque considérée n'a résisté à la tentation de vouloir justifier son arrivée ou son maintien au pouvoir de même que ses actes de répression. Depuis les coulisses du pouvoir, de distingués technocrates du droit ont su se comporter en fidèles serviteurs du "prince" pour donner un semblant de légalité à ce qui n'était rien d'autre que le règne de l'arbitraire.
4. De surcroît, cette véritable prolifération d'états d'exception avait pour cadre l'affrontement idéologique de la guerre froide, dont de très nombreux gouvernements se sont servis pour combattre leur propre opposition intérieure. Il arrivait très souvent que les dissidents ne soient pas traités comme des opposants légitimes avec leur gouvernement mais comme des ennemis intérieurs, des agents de l'ennemi international et, à ce titre, comme des facteurs de risque et d'insécurité pour la nation. La version la plus perverse de cette conception de l'Etat et de l'exercice du pouvoir a été précisément ce que l'on a appelé la "doctrine de la sécurité nationale" qui, dans certaines régions, a servi de fondement politique et idéologique aux dictatures les plus cruelles et les plus aberrantes des décennies écoulées.
5. Il ressort de ces expériences que, dans tous les cas, la proclamation de l'état d'exception, ou l'application pure et simple de mesures de cette nature, a servi d'instrument juridique à de nombreux dictateurs pour supprimer les droits de l'homme de la majorité de la population et écraser toute forme d'opposition politique. Quant à la fameuse "doctrine de la sécurité nationale"

(condamnée ensuite par la Commission des droits de l'homme comme étant contraire aux droits de l'homme) a constitué en réalité avec ses variantes l'arsenal idéologique par lequel on a cherché à légitimer ce type de comportement.

6. Dans ce contexte, on comprend l'énorme importance qu'a eue l'étude réalisée par Mme Nicole Questiaux en 1982 <sup>1</sup>, puisqu'elle a pu préciser les conditions et les critères qui déterminent la légalité de l'état d'exception et font que l'application correcte de ce régime puisse être compatible avec le respect des droits de l'homme et un mode de gouvernement démocratique. Il s'agissait alors d'une véritable guerre du droit, imposée par ceux qui la niaient et dans laquelle était en jeu, précisément, la survie de l'un des principes auxquels la science juridique contemporaine est le plus attachée, à savoir la souveraineté du droit.

7. Malgré la prise de conscience suscitée par cette étude, il a fallu surmonter encore toute une série d'obstacles sur le rude chemin de la protection des droits de l'homme dans les situations d'exception. De manière un peu schématique, nous nous limiterons à en signaler deux, qui concernent chacun l'interprétation :

Le premier obstacle, qui résulte d'une interprétation restrictive du contrôle international, visait à limiter l'applicabilité des droits de l'homme aux situations de paix ou de normalité. De nombreux gouvernements estimaient que, dans les moments de crise, alors que ce qui était en jeu était la sécurité nationale ou la stabilité du régime, par exemple, les autorités devaient se sentir dégagées de tout type de contrôle, qu'il soit interne ou international, et libres de recourir à n'importe quel moyen ou instrument pour conjurer la crise.

Le second obstacle découlait de l'argument fallacieux et pervers consistant à dire, sur le plan intérieur, que le pays vivait dans un état de guerre, "sale" et non conventionnelle, qui obligeait les autorités à suspendre l'exercice des droits de l'homme, et à soutenir, sur le plan international, que les conventions relatives au droit international humanitaire n'étaient pas applicables à une situation où il ne s'agissait pas d'un conflit armé international, et encore moins d'une guerre déclarée. Il se créait ainsi une sorte de "no man's land" juridique dans lequel tout était permis, y compris les comportements les plus cruels et les plus aberrants et les violations les plus graves des droits de l'homme.

8. Heureusement, comme le démontre la présente étude, on a vu se renforcer au cours des dernières années l'idée que l'état d'exception est une institution de l'état de droit et, en tant que telle, doit remplir des conditions et des critères déterminés qui jouent le rôle de garanties juridiques pour préserver les droits de l'homme dans des situations de crise. De même, comme le montre à l'évidence le travail accompli par le Comité des droits de l'homme et les organes régionaux de contrôle ainsi que la pratique du Rapporteur spécial, non seulement la surveillance internationale s'exerce mais elle s'est renforcée du fait qu'il s'agit précisément de situations dans

lesquelles, cela a été démontré, les droits de l'homme risquent davantage d'être violés et nécessitent une plus grande protection. La surveillance internationale est maintenant devenue une activité qui n'est plus sujette à contestation; en ce sens, elle a été renforcée.

9. De plus, la jurisprudence des organes de surveillance a allongé la liste des droits dont l'exercice ne peut être suspendu, en y incluant d'autres droits qui ne sont pas énoncés explicitement dans les instruments juridiques internationaux.

10. Une autre grande conquête à signaler est le fait que l'on reconnaît la concordance et la complémentarité de la protection accordée par les normes du droit international humanitaire et par celles du droit international des droits de l'homme. En outre, d'autres organes ayant une compétence spécifique comme ceux de l'OIT, ou une compétence générale comme la Cour internationale de Justice de La Haye, ont élaboré une jurisprudence convergente, donnant ainsi naissance à une sorte de standard international de normes et de principes qui régissent des situations d'exception et qui ont servi de cadre juridique de référence au Rapporteur spécial.

11. Mais ce rapide aperçu serait incomplet si l'on ne signalait pas, ne serait-ce que brièvement, l'ampleur inquiétante qu'ont pris les conflits armés ces derniers temps, les modalités de leur développement et l'impact terrible que ceux-ci ont sur les droits de l'homme de l'ensemble de la population. Les vieux démons que nous croyions enterrés ont resurgi et se sont manifestés dans des situations aussi dramatiques que celles de l'ex-Yougoslavie. La composante ethnique, conjuguée à d'autres, d'origine politique, économique, historique et culturelle, attaque les fondements politiques fragiles de l'Afrique, avec ces conséquences déchirantes que sont l'affrontement, dont les principales victimes sont les populations civiles, et la réapparition du crime de génocide. C'est aujourd'hui la pauvreté, surtout dans sa forme la plus extrême et, dans certains cas, l'appauvrissement des classes moyennes, qui constitue l'une des principales causes de tensions sociales et politiques, comme on peut l'observer en Albanie et dans quelques autres pays. Depuis quelque temps, en effet, la pauvreté recèle un potentiel de conflit d'un niveau qui dépasse ceux atteints au cours des décennies écoulées et elle influe à son tour sur d'autres facteurs de conflit que sont les pressions migratoires, le commerce illicite des stupéfiants, le terrorisme, qui constituent les causes structurelles des nouveaux phénomènes de violence. Très souvent, ces phénomènes débouchent, sous une forme ou une autre, sur la proclamation d'un état d'exception ou sur son application de facto, ou se trouvent à l'origine de grandes explosions de violence généralisée. Il est évident que les progrès réalisés en matière de protection des droits de l'homme et de régulation des états d'exception, ainsi que dans la surveillance internationale de leur application, s'avèrent insuffisants pour faire face à ces nouvelles réalités. C'est pourquoi, pour compléter les contrôles déjà exercés, il est impératif de s'attaquer aux causes structurelles des conflits, de mettre en place des mécanismes pour empêcher leur déclenchement et d'élaborer des instruments d'alerte avancée permettant d'agir avec plus d'efficacité.

## Historique de l'étude

### 1. Inscription de ce point à l'ordre du jour de l'ONU et désignation d'un rapporteur spécial

12. Profondément préoccupée par la fréquence avec laquelle certains pays appliquaient les dispositions régissant les situations dites d'état de siège ou d'exception et par la manière dont ils avaient recours à ces dispositions, convaincue qu'il existait un lien entre cette application et le recul des droits de l'homme dans les pays en question, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, dans sa résolution 10 (XXX) du 31 août 1977, a demandé au Conseil économique et social, par l'intermédiaire de la Commission des droits de l'homme, l'autorisation d'effectuer une analyse détaillée de cette question. C'est ainsi que, pour la première fois, les Nations Unies ont décidé de procéder à une étude approfondie de cette question<sup>2</sup>, qui a été confiée à Mme Nicole Questiaux, experte de la Sous-Commission. Après plusieurs années de travail, Mme Questiaux a présenté un rapport complet à la Sous-Commission à sa trente-cinquième session (E/CN.4/Sub.2/1982/15). Cette étude a marqué une étape décisive pour ce qui est de comprendre ce problème et d'en cerner les conséquences sur l'ensemble des droits de l'homme et l'auteur y a formulé, entre autres, la recommandation de procéder à un suivi permanent de cette question. C'est ainsi que, dans sa résolution 1983/30, la Sous-Commission a décidé d'inscrire à son ordre du jour un point intitulé "Mise en oeuvre du droit de dérogation prévu à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et violations des droits de l'homme", et qu'ultérieurement, elle a décidé d'examiner cette question en lui accordant une priorité élevée au titre du point intitulé "L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus : b) Question des droits de l'homme et des états d'exception"<sup>3</sup>. En 1985, dans sa résolution 1985/37, le Conseil économique et social a fait sienne la recommandation de la Commission et de la Sous-Commission tendant à désigner comme rapporteur spécial, parmi les experts de la Sous-Commission, M. Leandro Despouy, et à lui confier le mandat décrit ci-dessous.

### 2. Mandat du Rapporteur spécial

13. A partir de 1985, le mandat initial du Rapporteur spécial - en vertu duquel ont été présentés dix rapports annuels - comporte les tâches ci-après :

Dresser et tenir à jour, annuellement, la liste des pays qui, à compter du 1er janvier 1985, ont proclamé, prorogé ou abrogé un état d'exception;

Examiner, dans ces rapports annuels, le respect des normes nationales et internationales qui garantissent la légalité de la mise en oeuvre de l'état d'exception;

Etudier l'incidence qu'ont sur les droits de l'homme les mesures d'exception adoptées par les gouvernements;

Recommander des mesures concrètes propres à assurer le respect des droits de l'homme dans des situations d'état de siège ou d'exception.

14. A la suite des débats qui ont eu lieu dans le cadre de la Sous-Commission, et en réponse aux demandes expresses de la Commission, le Rapporteur spécial :

A élaboré des principes <sup>4</sup> à suivre pour la rédaction des textes légaux nationaux relatifs aux états d'exception;

A fait une étude approfondie de la question de l'extension des droits de l'homme dont l'exercice n'est pas susceptible de dérogation conformément à la jurisprudence actuelle <sup>5</sup>;

A apporté une assistance technique aux Etats qui l'ont demandé (Paraguay, Fédération de Russie, Colombie, etc.), dans le cadre des services d'assistance technique du Centre pour les droits de l'homme et d'autres institutions.

15. Le Rapporteur spécial a également répondu à plusieurs demandes de services consultatifs émanant de diverses organisations internationales.

16. A l'issue de 12 ans de travail interrompu, la Sous-Commission a demandé au Rapporteur spécial d'actualiser la liste annuelle et, en outre, de présenter des conclusions finales sur la protection des droits de l'homme pendant les états d'exception. Il s'agit, en mettant à jour les éléments contenus dans le rapport de Mme Questiaux, de saisir l'évolution qui s'est produite dans ce domaine sur le plan international à partir des activités des organes internationaux de contrôle, de l'expérience acquise par le Rapporteur spécial, de la pratique des Etats et du traitement réservé à cette question par la Commission et la Sous-Commission. Enfin, la Sous-Commission a prié le Rapporteur spécial de présenter des recommandations précises sur la manière dont cette question devrait être envisagée à l'avenir <sup>6</sup>.

### 3. Objectif de la présente étude

17. Conformément à ce mandat, la présente étude a pour objet de :

Passer en revue l'évolution qui s'est produite en matière de supervision internationale dans les situations de crise;

Mettre en relief la manière dont les différents précédents créés par les organes de contrôle international et la pratique même du Rapporteur spécial ont servi à renforcer certains critères et principes régissant l'état d'exception;

Mettre en lumière les conséquences positives découlant d'une application adéquate des règles régissant l'état d'exception et, à l'opposé, les effets néfastes qu'entraîne pour les droits de l'homme et la paix leur application défectueuse;

Fournir à la Sous-Commission et à la Commission un tableau général, le plus complet possible, de la situation mondiale en matière d'états d'exception, grâce à l'analyse de la liste des Etats qui ont proclamé, prorogé ou abrogé l'état d'exception depuis le 1er janvier 1985;

Formuler des recommandations pour que la question de l'état d'exception soit mieux traitée à l'avenir par les Etats et par les divers organes des Nations Unies.

#### 4. Sources des informations reçues

18. Le Rapporteur spécial a reçu comme instruction de la Sous-Commission d'utiliser pour la rédaction de ses rapports annuels et pour la présente étude toutes les sources d'information dignes de foi. On trouvera dans l'additif du présent document (E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1) l'indication de toutes les sources d'information et de la méthodologie utilisées pour établir la liste annuelle des Etats ayant proclamé, prorogé ou abrogé un état d'exception. Pour la présente étude, les sources d'information utilisées en priorité ont été :

Les réponses des Etats eux-mêmes aux demandes formulées par le Rapporteur spécial;

Les constatations et observations formulées par le Rapporteur spécial dans ses rapports précédents;

Les précédents établis par les organes de supervision à compétence universelle ou régionale, en particulier le Comité des droits de l'homme de l'ONU, la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme, la Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples;

Les institutions spécialisées des Nations Unies, en particulier l'OIT et son Comité de la liberté syndicale, ainsi que sa Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, l'UNESCO, la FAO et l'OMS;

La jurisprudence de la Cour internationale de Justice;

Les précédents établis par d'autres organes, non conventionnels, comme le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire;

Les organisations non gouvernementales compétentes, qui ont contribué depuis le début aux travaux du Rapporteur spécial.

19. Le Rapporteur spécial saisit cette occasion pour exprimer sa gratitude à tous ceux qui lui ont fourni des informations, et plus spécialement aux Etats qui, avec plus de 200 communications, ont contribué de manière régulière et décisive à ses travaux, démontrant ainsi l'intérêt et l'importance que revêt cette question.

#### 5. Terminologie

20. Dans la présente étude, on utilise l'expression "état d'exception" en raison de sa précision juridique et du fait qu'elle est employée couramment par les juristes aujourd'hui. En outre, cette expression recouvre l'ensemble des situations désignées par les termes : "état d'urgence", "état de siège", "état de nécessité", "état d'alerte", "état de prévention", "état de guerre

interne", "suspension des garanties", "loi martiale", "pouvoirs de crise", "pouvoirs spéciaux", "couvre-feu", etc., et toutes les mesures adoptées par les gouvernements qui soumettent l'exercice des droits de l'homme à des restrictions dépassant celles qui sont régulièrement autorisées dans les situations ordinaires.

6. Cadre juridique de référence

21. Etant investi d'un mandat à portée universelle, le Rapporteur spécial a pu, au cours de ses 12 années de travail ininterrompu, constituer puis étoffer un cadre juridique de référence fondé essentiellement sur les dispositions des instruments internationaux qui régissent l'état d'exception, et en particulier sur l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que sur les précédents établis par son organe de contrôle, le Comité des droits de l'homme.

22. Du fait que l'article 4 du Pacte contient des dispositions relativement semblables à celles énoncées à l'article 27 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme <sup>7</sup>, dans la pratique, la jurisprudence et les précédents des organes créés par les deux conventions viennent enrichir ceux établis par le Comité, et réciproquement.

23. Viennent s'ajouter à ce cadre juridique de référence les divers précédents établis par d'autres organes internationaux de surveillance qui se sont prononcés sur cette question lesquels, d'une manière générale, confirment les précédents antérieurs et, dans d'autres cas, les complètent. Nous nous référons en particulier aux précédents établis par le Comité contre la torture de l'ONU, le Comité de la liberté syndicale de l'OIT et la Cour internationale de Justice elle-même.

24. A partir de là, le Rapporteur spécial a élaboré une sorte de standard international constitué d'un ensemble de règles et de principes applicables aux situations d'exception <sup>8</sup>, lequel lui a servi de cadre juridique de référence, à la fois pour son travail de surveillance internationale et pour les services consultatifs qu'il a fournis aux Etats lui ayant demandé son concours pour réformer leur législation interne (Paraguay, Fédération de Russie, Colombie, etc.).

25. Toujours à partir de ce modèle, et avec la collaboration d'une équipe de spécialistes, le Rapporteur spécial s'est mis en devoir d'établir un guide pour la rédaction de normes nationales.

26. Ce qui confère leur valeur et leur caractère universel à ces normes et principes applicables dans des circonstances exceptionnelles est le fait qu'ils résultent d'une surveillance exercée pendant plus de dix ans, à laquelle ont participé les Etats, des organisations intergouvernementales, les ONG, et que l'on ait pris en compte l'avis des experts de la Sous-Commission et des membres de la Commission qui, au fil des ans, ont apporté leur contribution à cet exercice au cours de l'examen des différents rapports annuels. Le Rapporteur spécial s'inspire des principes définis par Mme Nicole Questiaux, à laquelle il tient à rendre hommage.



I. EVOLUTION DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME  
PENDANT L'ETAT D'EXCEPTION

A. De la souveraineté absolue des Etats à la reconnaissance de  
l'individu en tant que sujet de droit international

27. Compte tenu des importants changements qui ont marqué les 50 dernières années dans le domaine des droits de l'homme, on ne peut manquer d'être surpris par le rappel du fait que, pendant presque toute l'histoire de l'humanité et jusqu'à une époque très récente, ce sont les souverains (monarques, empereurs, etc.), et ensuite les Etats, qui ont eu le pouvoir absolu de fixer les droits qu'ils reconnaissaient à leurs sujets et d'établir les mécanismes internes destinés à les protéger. Ce n'est que récemment, au cours du XXe siècle, et en particulier après la seconde guerre mondiale, que les droits de l'homme ont pris une dimension internationale avec l'incorporation des normes qu'ils énoncent dans une grande diversité de traités et de conventions à portée régionale et universelle, et qu'ils sont devenus ainsi l'une des branches les plus dynamiques et révolutionnaires du droit international public contemporain. C'est ainsi que la reconnaissance de l'individu comme sujet de droit international a fait apparaître les profondes transformations qui se sont produites, non seulement dans le domaine des relations juridiques internationales, mais aussi dans celui des relations internationales en général.

28. A l'heure actuelle, la notion de "non-ingérence dans les affaires intérieures" s'est estompée et elle n'a plus de légitimité quand c'est la dignité de l'homme qui est en jeu. La preuve la plus éclatante en est le caractère erga omnes des obligations qui découlent des traités et conventions relatifs aux droits de l'homme. Il faut dire que leurs normes s'appliquent à tous et qu'en outre elles revêtent une double dimension : l'obligation de respecter la convention et celle de déposer une plainte si les autres ne la respectent pas. Cela représente évidemment un véritable engagement à lutter pour une application universelle des droits de l'homme, qui souligne la dimension éthique que ces instruments ont introduite dans les relations internationales d'aujourd'hui.

29. Il importe de souligner que les instruments relatifs aux droits de l'homme ne règlent pas les relations mutuelles entre les Etats mais que la protection est centrée sur l'être humain, ce qui crée en quelque sorte un "ordre public international" dans lequel, pour la première fois, le principal sujet de préoccupation est la personne humaine, et non les Etats.

30. C'est ainsi que s'est ancrée peu à peu dans l'esprit des peuples et des gouvernements la conviction que le prestige d'un pays ne repose pas seulement sur sa puissance économique ou militaire, mais aussi sur la faculté qu'ont ses habitants d'exercer pleinement les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

B. Progrès significatifs de la surveillance internationale

31. Au demeurant, ces transformations décisives ne se sont pas faites aisément et il a fallu leur ouvrir la voie dans un contexte international extrêmement hostile, celui de la guerre froide, et à un moment où ce que l'on

a appelé la "doctrine de la sécurité nationale" se renforçait dans bon nombre de pays en développement et sur presque tout le continent américain. On se souviendra qu'à la fin des années 70, lorsque le Comité des droits de l'homme a commencé à siéger et que les autres organes de contrôle régional intensifiaient leurs activités, le monde était en proie à une véritable épidémie institutionnelle d'états d'exception. En Amérique latine, par exemple, plus des deux tiers des pays vivaient sous ce type de régime.

32. Cela explique qu'au début, les progrès réalisés dans le domaine de la surveillance internationale n'ont pas vraiment été aussi bien acceptés pour les situations de crise qu'ils l'ont été, au contraire, pour les situations de normalité. En ce sens, le principal obstacle à surmonter était quasiment un problème d'interprétation vu que, dans la mesure où les activités de surveillance s'imposaient au niveau international, certains gouvernements défendaient de plus belle la thèse de l'inopportunité de cette surveillance, à tout le moins quand le pays devait faire face à une situation d'urgence cette manière, lorsqu'une situation de crise se présentait, seuls les gouvernements étaient à même d'en mesurer la gravité et d'évaluer l'opportunité et l'ampleur des mesures nécessaires pour la surmonter. A cet égard, on prétendait que tout contrôle extérieur serait non seulement malvenu, mais pourrait même s'avérer pernicieux parce qu'il affaiblirait les mécanismes de défense de l'Etat.

<sup>9</sup>. De

33. Heureusement, c'est le principe inverse qui s'est imposé, car il aurait été quelque peu superflu et même contradictoire de promouvoir, au niveau international, les activités de surveillance du respect des droits de l'homme dans des situations ordinaires, et de nier en même temps leur applicabilité dans les périodes de crise ou d'instabilité, alors que l'on sait que c'est précisément dans ce type de situation que les plus graves atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales sont les plus fréquentes. Bien au contraire, comme nous allons le voir au fil de la présente étude, non seulement la surveillance s'est imposée dans les situations de crise, mais, de plus, elle s'est peu à peu renforcée.

#### C. Situations qui autorisent la proclamation de l'état d'exception

34. Sans privilégier ni exclure aucune situation en particulier, la présente étude englobe toutes les situations d'urgence découlant d'une crise grave qui touche l'ensemble de la population et qui met en péril l'existence même de la collectivité organisée sur la base de l'Etat. C'est en substance, comme nous le verrons plus loin, l'interprétation qui s'approche le plus de la notion de "danger public" ou de "situations exceptionnelles" que l'on trouve dans les articles 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 15 de la Convention européenne des droits de l'homme et 27 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, notion qui est mentionnée comme condition préalable ou présumée pour que soit proclamé un état d'exception. Autrement dit, aussi bien la guerre internationale que les conflits armés internes, ainsi que les fortes tensions ou troubles intérieurs provoqués par des facteurs politiques, économiques, sociaux ou culturels, lorsqu'ils s'accompagnent d'affrontements, d'actes de violence, de vandalisme, de heurts interethniques, d'attentats terroristes, etc., dans la mesure où ces

phénomènes constituent une menace réelle ou à tout le moins imminente pour la collectivité dans son ensemble, constituent un "danger public" ou des "situations exceptionnelles" au sens où ces deux expressions sont employées dans les instruments internationaux mentionnés ci-dessus.

35. Cette interprétation concorde avec les débats qui ont eu lieu durant les travaux préparatoires sur l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui n'excluaient pas les catastrophes naturelles (tremblements de terre, cyclones, etc.) ou écologiques des causes de situations exceptionnelles, à condition qu'elles atteignent des proportions d'une ampleur telle que la collectivité soit en danger. Enfin, il convient de préciser que le fait que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la différence des dispositions de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 27 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, ne mentionne pas explicitement la guerre parmi les causes possibles d'un état d'exception ne signifie pas qu'elle en soit exclue. La preuve en est que pendant les travaux préparatoires sur l'article 4 du Pacte, jusqu'en 1952, les situations de guerre figuraient dans la version originale, mais cette version a été abandonnée en faveur de la formule générique de danger public "exceptionnel" (dans le texte espagnol "situaciones excepcionales") pour ne pas donner l'impression que les Nations Unies autorisaient, ou à tout le moins acceptaient, la guerre.

#### D. Motifs invoqués pour proclamer l'état d'exception

36. Etant un acte juridique, la proclamation de l'état d'exception doit être motivée, c'est-à-dire qu'elle doit contenir, entre autres éléments, une explication claire des raisons pour lesquelles elle intervient. On sait que le droit international n'énonce pas de manière précise les motifs qui justifient une telle déclaration et se limite à souligner que la crise provoquée par ces raisons doit constituer une situation exceptionnelle. Il en résulte que les arguments présentés par les gouvernements dans les communications qu'ils ont adressées au Rapporteur spécial sont très dissemblables et, parfois, quelque peu générales, même si elles évoquent invariablement une menace pesant sur l'Etat, les institutions et/ou la population. A titre d'illustration, on citera les motifs suivants : menace contre la sécurité de l'Etat, l'ordre public, le maintien de la Constitution et des institutions démocratiques, existence d'actes de violence, de subversion ou de terrorisme, vandalisme, attaque ou menace d'attaque extérieure, mutineries ou rébellions internes, une tentative de coup d'Etat, assassinat de membres du gouvernement, etc. On invoque fréquemment aussi la nécessité de faire face à des calamités publiques, à des catastrophes naturelles (en particulier des tremblements de terre, des cyclones, etc.), ou provoquées par l'homme. De plus en plus, il est fait état de problèmes ethniques et/ou de troubles internes dus à des tensions sociales provoquées par des facteurs économiques liés à la pauvreté, à l'appauvrissement ou à la perte d'avantages sociaux par des groupes importants de la population.

#### E. Normes applicables aux états d'exception

37. Il y a essentiellement deux branches du droit international public qui ont pour vocation d'offrir un cadre juridique afin de contenir et de réguler les situations de crise. Il s'agit du droit international des droits de

l'homme et du droit international humanitaire, dont le premier a pour objet d'énoncer les normes destinées à entrer en application lorsque la crise atteint un degré de gravité tel qu'elle constitue une menace réelle pour l'ensemble de la collectivité, et le second s'applique pour autant qu'il y ait affrontement entre deux Etats ou qu'il s'agisse de la lutte d'un peuple dans l'exercice du droit à l'autodétermination (guerre internationale), ou que les hostilités internes atteignent un degré d'intensité tel que la crise prend le caractère de conflit armé interne.

38. En résumé, sous l'angle du droit international humanitaire (dont la vocation est précisément de s'appliquer dans les situations d'exception), on peut distinguer au moins trois hypothèses différentes :

Guerre internationale (entre des Etats ou de libération nationale), auquel cas la majorité des normes de ce droit s'appliquent et, en particulier, celles énoncées dans les deux Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 ainsi que dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et leur Protocole additionnel No I;

Conflit armé interne de "forte intensité" (définition dont l'application suppose un certain degré d'organisation des groupes insurgés et le contrôle d'une partie du territoire), auquel cas les normes énoncées dans le Protocole additionnel No II aux quatre Conventions de Genève de 1949 s'appliquent; et enfin,

Conflit armé interne présentant une "intensité relative" (dans l'hypothèse où l'intensité des hostilités et la capacité d'organisation des adversaires n'atteignent pas les degrés exigés dans le Protocole No II), auquel cas ce sont les dispositions prévues à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève qui s'appliquent.

39. Du point de vue de l'application du droit international des droits de l'homme, la notion de caractère "exceptionnel" ("situaciones excepcionales") ou de "danger public" figurant dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans les autres instruments internationaux s'applique aussi bien aux conflits armés (internes et internationaux) qu'aux situations de tensions internes ou de troubles intérieurs dans lesquels peuvent se produire des actes de violence ou des affrontements qui justifient l'imposition de l'état d'exception, sans que le degré d'intensité des hostilités permette de qualifier la crise de "conflit armé" au sens où la notion est employée dans le Protocole additionnel No I aux quatre Conventions de Genève et à l'article 3 commun auxdites Conventions.

#### F. Complémentarité des normes régissant les situations de crise

40. Comme on le voit, ce qui différencie les droits de l'homme et le droit international humanitaire n'est pas leur vocation protectrice commune mais plutôt les trajectoires inverses qui ont caractérisé leur évolution. Les droits de l'homme ont commencé par être protégés exclusivement sur le plan interne et ont peu à peu gagné du terrain jusqu'à atteindre, au cours de ce dernier demi-siècle seulement, une dimension internationale. A l'inverse,

le droit international humanitaire a été créé pour régir les conflits armés d'ordre international, et il est peu à peu descendu dans la sphère nationale pour s'appliquer aux conflits armés d'ordre interne <sup>10</sup>.

41. C'est ainsi qu'en situation de paix et de normalité le principe qui s'impose est celui de l'exercice sans restriction des droits de l'homme. Si, au contraire, il s'agit de faire face à une situation de crise qui ne revêt pas le caractère d'un conflit armé, mais qui constitue effectivement un "danger public", qui menace gravement l'ensemble de la collectivité, alors l'état d'exception pourra être proclamé. Cela dit, si la crise prend le caractère d'un conflit interne ou international, il y aura simultanément application des normes internes et internationales qui protègent les droits de l'homme en régime d'exception, et en parfaite harmonie et complémentarité avec elles, entrée en application des normes de protection du droit international humanitaire.

#### G. Fondement des états d'exception

42. En réalité, tous les systèmes juridiques du monde prévoient la possibilité d'adopter des mesures spéciales pour faire face à des situations de crise. Cela explique que le droit interne des Etats (quel qu'en soit le fondement théorique) comme le droit international admettent qu'en pareilles circonstances les autorités compétentes puissent suspendre l'exercice de certains droits à seule et unique fin de rétablir la situation normale et de garantir l'exercice des droits de l'homme les plus fondamentaux. Cela peut paraître paradoxal, et ça l'est d'une certaine manière, étant donné qu'il s'agit de la possibilité légale de suspendre l'exercice de certains droits comme seul moyen de garantir l'exercice effectif des droits les plus élémentaires. Par exemple, il est compréhensible et même raisonnable que, sur les lieux où se livre une bataille ou à l'endroit où survient une calamité publique, un tremblement de terre par exemple, on puisse suspendre provisoirement la liberté de circuler, afin de préserver le droit à la vie, manifestement exposé et menacé dans les deux cas.

43. Comme on le verra plus loin, ce raisonnement constitue la substance même de l'état d'exception tel qu'il apparaît régi par le droit international contemporain, et il lui donne le caractère de protection et non de répression qui en est le fondement. Dans le droit interne des Etats, ce fondement apparaît lié généralement à la défense de la Constitution ou des institutions fondamentales de l'Etat, etc., auxquelles incombe la responsabilité de garantir la liberté et la sécurité de tous les citoyens <sup>11</sup>. Dans ce sens, la notion de légitime défense "des institutions essentielles de l'Etat" ou "de la Constitution, provisoirement menacée par des troubles internes ou une agression extérieure" qui "mettent en danger l'application de la Constitution ou l'exercice des droits de l'homme de la population", etc., est une formule assez courante dans la plupart des constitutions rédigées au cours des deux derniers siècles.

44. Ce caractère de protection des droits de l'homme les plus fondamentaux et de défense des institutions qui les garantissent et servent de base à la suspension provisoire de certains droits et de certaines libertés explique que les différents organes de surveillance internationale établissent avec de plus en plus de précision et de clarté, un lien entre l'exercice de cette faculté

exceptionnelle et la défense de la démocratie, comprise non seulement comme une organisation politique déterminée à laquelle il est illégitime de porter atteinte, mais comme un système qui "établit des limites infranchissables pour ce qui est de l'application constante de certains droits essentiels de la personne humaine".

#### H. Caractère juridique

45. Etant donné ce qui précède, il est impératif de situer cette institution dans le domaine du droit et de chasser ainsi les conceptions erronées qui apparentent l'état d'exception aux facultés discrétionnaires accompagnant l'exercice du pouvoir dans les situations de crise. Loin s'en faut car, s'agissant d'une institution juridique, son application non seulement est subordonnée à l'existence d'une situation d'urgence grave qui affecte l'ensemble de la population, mais doit en outre respecter certaines formalités et règles spécifiques, comme par exemple la déclaration officielle de l'état d'exception, la proportionnalité des mesures adoptées, etc., éléments qui déterminent sa légalité. En définitive, ces formalités, outre qu'elles imposent des limites concrètes à l'exercice des pouvoirs extraordinaires ou de ce que l'on appelle les "pouvoirs de crise", jouent en pratique le rôle de garanties juridiques, explicites ou implicites, qui préservent le respect des droits de l'homme dans les circonstances en question.

46. Sur le plan historique, la première garantie, et peut-être la plus importante, a été d'énoncer au préalable les règles du jeu, c'est-à-dire de "prévoir l'imprévisible". Cela a été, et c'est encore sans aucun doute, l'une des tâches les plus ardues de législateur qui doit fixer par avance les règles qui serviront de base et de limite au pouvoir pour conjurer la crise.

47. En résumé, l'existence préalable de normes que l'état de droit lui-même prévoit (et maintient en réserve d'une certaine manière dans les périodes ordinaires) nous indique le caractère juridique des états d'exception. Il en résulte que, quelle que soit la signification politique ou autre que l'on attribue ou reconnaît à cette institution en tant qu'extrême recours du droit, elle ne peut échapper à ses règles et à ses principes.

48. A cet égard, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a clairement établi, dans son avis consultatif OC-8/87, que si la suspension des garanties constitue une situation exceptionnelle, cela ne signifie pas toutefois que cette suspension "entraîne la suppression temporaire de l'état de droit ou autorise les gouvernements à sortir de la légalité, à laquelle ils doivent à tout moment se tenir". Elle a en outre rappelé que "le principe de légalité, les institutions démocratiques et l'état de droit sont inséparables <sup>12.</sup>

## II. NORMES ET PRINCIPES QUI REGISSENT LES ETATS D'EXCEPTION

49. Le présent chapitre énonce sous forme de définitions ou de principes toutes les prescriptions que doivent respecter les états d'exception pour être conformes aux normes internationales qui sont le cadre juridique de référence du Rapporteur spécial dans l'exercice de son mandat de surveillance.

### A. Principe de légalité

50. Sachant que l'état d'exception est une institution de l'état de droit, la présente prescription suppose :

- la nécessaire préexistence de normes le régissant;
- l'existence de mécanismes de contrôle, tant au niveau interne qu'au niveau international, permettant de s'assurer que ledit régime est conforme à ces normes.

51. Au départ, ce principe n'existait qu'en droit interne. Il a aujourd'hui une portée universelle étant donné le nombre important d'Etats qui ont ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que la Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Convention européenne des droits de l'homme, et le fait que le mandat du Rapporteur spécial s'étend à tous les pays membres de l'Organisation des Nations Unies, y compris ceux qui n'ont pas adhéré auxdits instruments.

52. Afin de garantir une codification satisfaisante de ce principe, le Rapporteur spécial propose, comme norme type la norme ci-après :

L'état d'exception ne peut être proclamé ou prorogé que conformément à la Constitution ou à la loi fondamentale et aux obligations prescrites en la matière en droit international. A cet effet, les Etats doivent adapter le droit interne aux normes et principes internationaux qui régissent la légalité de l'état d'exception. Afin d'éviter des réformes législatives de circonstance, les règles qui régissent l'état d'exception doivent avoir le statut de règles constitutionnelles et régir toutes les situations exceptionnelles (quelle qu'en soit la désignation) de nature à entraîner des restrictions sous quelque forme que ce soit, à l'exercice des droits de l'homme.

### B. Principe de proclamation

53. Il s'agit d'une prescription de forme, selon laquelle la mise en oeuvre de l'état d'exception doit nécessairement être précédée d'une mesure de publicité sous forme d'une déclaration officielle. Cette prescription est inhérente au mode de gouvernement républicain ( res-publica ) et a pour objet d'éviter les situations d'exception de facto.

54. La proclamation a pour but de faire en sorte que la population touchée soit informée de manière exacte de la portée des mesures d'urgence sur le plan matériel, territorial et temporel, et de leurs incidences sur la jouissance

des droits de l'homme. Il est inconcevable en effet que l'on puisse cacher à la population que le pays est en état de crise, et plus encore que l'exercice de ses droits est soumis à des restrictions.

55. Par ailleurs, la proclamation en tant que condition juridique préalable à la mise en oeuvre de l'état d'exception n'est pas seulement une condition indispensable pour que l'acte soit valide, mais met en lumière le pouvoir d'appréciation de l'autorité nationale compétente face à l'adoption de la décision.

56. Si l'article 4 du Pacte est le seul texte prescrivant expressément que la proclamation doit prendre la forme d'un acte officiel, les organes régionaux de surveillance ont également interprété cet acte comme une prescription à respecter. C'est ainsi que, dans l'affaire Chypre c. Turquie<sup>13</sup>, la Commission européenne a estimé que, pour pouvoir invoquer le droit de dérogation visé à l'article 15 de la Convention européenne, l'Etat dérogeant devait justifier d'un acte officiel de proclamation. De son côté, le Comité des droits de l'homme, depuis le début de ses travaux, a appelé à diverses reprises l'attention des gouvernements sur le non-respect de cette prescription. C'est ainsi que le représentant du Suriname, à l'occasion de l'examen du premier rapport périodique de son pays, a reconnu devant les membres du Comité l'existence d'un état d'urgence de facto après le coup d'Etat de 1980, puisque ni l'état de siège ni l'état de nécessité n'avaient été officiellement proclamés<sup>14</sup>. Comme il ressort de la liste annuelle, le Rapporteur spécial quant à lui a formulé de nombreuses observations du même ordre et classé parmi les pays sous régime d'un état d'exception de facto ceux qui avaient imposé des mesures d'urgence sans mettre en oeuvre la prescription de forme relative à la proclamation officielle. Il a ainsi formulé des observations qui rejoignaient celles du Comité des droits de l'homme au sujet du Togo, du Liban, de la Namibie et de l'Afrique du Sud, à une époque où les réformes institutionnelles n'avaient pas encore été opérées.

57. Afin de garantir une codification satisfaisante de ce principe, le Rapporteur spécial propose comme norme type la norme ci-après :

La législation doit prévoir que la proclamation de l'état d'exception est nulle si elle n'est pas ratifiée soit par le pouvoir législatif, soit par un autre organe constitutionnel compétent, dans un délai bref fixé dans la loi. La loi doit en outre offrir aux organes de contrôle des garanties de fonctionnement en situation de crise.

58. Il est particulièrement important de souligner la complémentarité entre ce principe et le principe de légalité, puisque la mention d'un danger public exceptionnel "proclamé par un acte officiel", inséré à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques - à l'initiative de la France - a également pour objet de garantir que la reconnaissance du droit de déroger aux obligations prévues dans le Pacte ne peut être invoquée pour justifier une violation des dispositions constitutionnelles internes relatives aux états d'exception<sup>15</sup>.



C. Principe de notification

59. A la différence de la proclamation qui, en tant que mesure de publicité, est destinée avant tout à informer la communauté nationale, la notification s'adresse expressément à la communauté internationale. Ses destinataires sont :

Les autres Etats parties, s'il s'agit d'une convention;

L'ensemble des Etats membres des Nations Unies, s'il s'agit des travaux du Rapporteur spécial.

60. L'objectif essentiel de cet acte est de donner effet à l'obligation de tout Etat partie à une convention d'informer les autres Etats parties de l'impossibilité temporaire dans laquelle il se trouve de respecter certaines obligations prévues dans l'instrument considéré. Précisons que le respect des obligations contractées - en l'espèce le respect absolu de tous les droits reconnus dans l'instrument en question - est la règle et, qu'en cas d'impossibilité temporaire, les autres Etats doivent être informés par l'entremise du dépositaire du traité, à savoir le Secrétaire général de l'ONU pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains d'une part, et le Secrétaire général du Conseil de l'Europe d'autre part, pour les deux conventions régionales.

61. La communication, qui doit être immédiate, doit expressément indiquer les dispositions auxquelles il est dérogé et les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Par ailleurs, les Etats sont tenus de notifier par le même canal, la levée de l'état d'exception.

62. Bien qu'il s'agisse d'une prescription de forme, la notification joue un rôle capital en ce qu'elle constitue une condition préalable qui permet aux Etats d'invoquer les clauses de dérogation admises à titre exceptionnel et temporaire, en droit international. Ainsi, le pays qui aurait proclamé l'état d'exception, conformément aux règles nationales, mais qui ne l'aurait pas notifié, ne pourrait pas se prévaloir du droit de suspendre certaines garanties dans des circonstances exceptionnelles qui lui est reconnu en droit international.

63. Ce critère a été clairement défini par le Comité des droits de l'homme en diverses occasions. Ainsi, au moment de l'examen du rapport complémentaire présenté en 1980 par la Colombie, qui n'avait pas notifié l'état de siège proclamé en 1976, les membres du Comité dans leurs demandes de précisions au Gouvernement colombien, ont rappelé que le droit de dérogation ne peut être invoqué en droit international si l'Etat partie qui l'exerce n'a pas respecté l'obligation qui lui incombe de communiquer aux autres Etats parties les dispositions auxquelles il a été dérogé, ainsi que leur ampleur et leur nécessité. De la même manière, à propos de l'Egypte, le Comité a exprimé le regret que ce pays n'ait pas informé les autres Etats parties au Pacte, par l'entremise du Secrétaire général, des dispositions auxquelles il avait dérogé ni des motifs ayant provoqué cette dérogation, comme l'exigeait expressément le paragraphe 3 de l'article 4 du Pacte<sup>16</sup>. Le Comité a formulé des observations du même ordre, en des termes assez analogues, à propos

du non-respect de cette prescription par les autorités camerounaises (au sujet de l'état d'exception proclamé à la suite des événements survenus en 1992 dans la région nord-ouest du pays) et togolaises (au sujet du couvre-feu institué pendant la période de transition, en avril et novembre 1991) <sup>17</sup>.

64. En dehors des conventions, mais toujours dans le cadre du système des Nations Unies, diverses résolutions réaffirment l'obligation des Etats d'aviser le Rapporteur spécial en cas de proclamation, de prorogation ou de levée de l'état d'exception. Le Rapporteur spécial, en vertu de son mandat, est habilité à interpeller les Etats qui ne le font pas, ce qui a pour effet d'instaurer une procédure contradictoire qui peut déboucher sur un débat public devant la Sous-Commission ou la Commission des droits de l'homme.

65. Le Rapporteur spécial a adopté pour pratique d'adresser une note verbale à tous les Etats en leur demandant de lui fournir les renseignements les plus complets possible sur l'existence ou l'absence d'un état d'exception, quelles qu'en soient la forme ou les variantes, et, en cas d'existence d'un état d'exception, a) la législation applicable, accompagnée d'une indication des dispositions constitutionnelles sur lesquelles repose la proclamation, ainsi que tout autre renseignement de droit ou de fait pertinent permettant d'apprécier la légalité de cet acte et b) la portée des mesures et leurs incidences sur l'exercice des droits de l'homme.

66. Dans l'ensemble, les gouvernements ont accédé à cette demande. Lorsque le Rapporteur spécial avait appris l'existence d'un état d'exception par la presse ou par une organisation non gouvernementale, il s'est adressé aux autorités du pays intéressé, en indiquant ses sources et en demandant des précisions et des renseignements détaillés. D'une manière générale, la procédure a été assez rapide même si elle a entraîné parfois un échange intensif de correspondance. La publication de la liste annuelle et son examen par la Sous-Commission et par la Commission des droits de l'homme permettent aux gouvernements d'apporter des précisions supplémentaires sur l'exactitude des renseignements que contient la liste.

67. C'est ainsi que le Rapporteur spécial avait, sur la base de renseignements émanant de sources non gouvernementales, inscrit sur sa liste annuelle un pays - la République de Corée - qui a par la suite démontré l'inexactitude des renseignements en question, et que ce pays a été ensuite rayé de la liste <sup>18</sup>. Il y a lieu de préciser toutefois que dans tous les autres cas où les renseignements ne provenaient pas de sources gouvernementales, les gouvernements ont expressément, ou tout au moins tacitement, confirmé les renseignements contenus dans la liste, puisque celle-ci fait l'objet d'un examen public.

68. Afin de garantir une codification satisfaisante de ce principe, le Rapporteur spécial propose comme normes types les normes ci-après :

L'acte proclamant l'état d'exception doit préciser :

- i) les circonstances qui le motivent (c'est-à-dire "la situation exceptionnelle" qui le justifie);
- ii) son champ d'application territorial;

- iii) la période pendant laquelle il va être imposé;
- iv) les mesures autorisées;
- v) les dispositions de la Constitution ou de la Loi fondamentale et de la législation nationale, ainsi que les obligations correspondantes de droit international, affectées par ces mesures.

La législation nationale doit prévoir que la proclamation contenant les éléments ci-dessus doit être immédiatement modifiée à tous les organes internationaux compétents.

#### D. Principe de temporalité

69. L'énonciation de ce principe, inhérent à l'état d'exception, vise avant tout à mettre en lumière la nécessaire limitation dans le temps de l'état d'exception et à éviter ainsi qu'il se perpétue. Ce principe est expressément consacré à l'article 27 de la Convention américaine qui prévoit que les mesures doivent être prises "strictement en fonction des exigences du moment".

70. Le principe de temporalité, implicite dans la jurisprudence européenne (affaire *Lawless*, par exemple) est nettement explicité dans les précédents d'autres organes de surveillance internationale. C'est ainsi que le Groupe de travail spécial sur le Chili (chargé par la Commission des droits de l'homme d'enquêter sur la situation des droits de l'homme dans ce pays sous le régime de Pinochet) a indiqué à diverses reprises<sup>19</sup> que si l'état de siège avait été levé dans ce pays, le Gouvernement continuait d'appliquer sans justification objective des mesures réservées à des situations exceptionnelles en raison du maintien de l'état d'urgence. Lors de l'examen du premier rapport présenté par le Chili en application de l'article 40 du Pacte, le Comité des droits de l'homme, reprenant ces arguments, a considéré que les renseignements fournis par le Gouvernement étaient insuffisants car ils n'indiquaient pas les effets de l'état d'urgence sur l'ensemble des droits reconnus dans le Pacte. Par ailleurs, la Commission a demandé au Chili de présenter un rapport complémentaire, considérant que les restrictions admises en vertu du Pacte qui sont, de par leur nature même, limitées dans le temps et l'espace, s'étaient transformées au Chili en des restrictions institutionnelles appliquées à tout le pays, et pour une durée indéterminée<sup>20</sup>.

71. Désireux de souligner le caractère temporaire de l'état d'exception, le Comité des droits de l'homme a considéré, dans l'Observation générale No 5 relative à l'article 4 du Pacte, que l'Etat partie est tenu de signaler aussitôt aux autres Etats parties les droits qui ont été suspendus, y compris les motifs qui sont à l'origine de cette mesure et la date à laquelle il y sera mis fin.

72. Il est intéressant de relever qu'avant même l'entrée en vigueur de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, se fondant sur les règles contenues dans la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948, avait réaffirmé le principe de temporalité en diverses occasions et dénoncé l'aspect "routinier" de la mise en oeuvre de l'état d'exception dans des pays comme Haïti (rapport spécial de 1979) et le Paraguay (mission sur place de 1965

et rapport spécial de 1978), et recommandé la levée de l'état d'exception en Uruguay (rapport annuel de 1980) et en Argentine (rapport spécial de 1980). Dans le dernier cas, elle avait demandé au Gouvernement argentin d'envisager la possibilité de déroger à l'état de siège puisque, selon les déclarations réitérées de celui-ci, les causes qui étaient à l'origine de la mesure avaient disparu.

73. Le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire avait considéré en 1978 qu'il ressortait de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par le Kenya le 1er mai 1972 que les mesures dérogatoires autorisées par cet instrument ne pouvaient être appliquées qu'à titre exceptionnel et temporaire <sup>21</sup>.

74. Afin de garantir une codification satisfaisante de principe, le Rapporteur spécial propose comme norme type la norme ci-après :

La législation nationale doit spécifier ce qui suit :

Aucun état d'exception ne peut être appliqué pour une durée supérieure à celle qui est strictement nécessaire.

Les autorités compétentes mettent immédiatement fin à l'état d'exception si les circonstances qui étaient à l'origine de la proclamation ont cessé d'exister ou si la menace qui l'a motivé a retrouvé des proportions telles que les restrictions autorisées par la Constitution et les lois dans des circonstances ordinaires sont suffisantes pour permettre le retour à la normalité.

75. Pour éviter que l'état d'exception ne soit appliqué de manière abusive et ne se perpétue, on pourrait ajouter la norme type ci-après :

Révision périodique (dans un délai qui ne devrait pas être supérieur à trois mois), par le ou les organes de contrôle, des raisons qui justifient son maintien ou sa prorogation.

#### E. Principe de menace exceptionnelle

76. Ce principe définit la nature du danger et recouvre les états de fait (troubles intérieurs, attaque extérieure, danger public, catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, etc.) englobés dans l'expression "circonstances exceptionnelles".

77. Ce principe ayant été renforcé par une abondante jurisprudence, nous ne nous étendrons pas longuement, des précédents européens sont très clairs à cet égard. Dans l'affaire Lawless comme dans l'affaire grecque <sup>22</sup>, la Commission européenne des droits de l'homme a estimé que le danger devait être actuel ou tout au moins imminent, ce qui élimine toute restriction adoptée à des fins purement opportunistes, spéculatives ou abstraites. Ce dernier concept a également été mis en lumière par le Comité des droits de l'homme

lors de l'examen du rapport du Chili au cours duquel il a soutenu avec beaucoup d'insistance que la "sécurité nationale" ou une "subversion latente" ne pouvaient pas être invoquées pour justifier la suspension des obligations énoncées dans le Pacte.

78. Du point de vue de ses effets, le danger doit menacer :

Toute la population : affaire Lawless <sup>23</sup>, par exemple;

La totalité ou une partie du territoire : ainsi, à propos des mesures dérogatoires adoptées par le Gouvernement britannique en Irlande du Nord, la Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme, de même que le Comité des droits de l'homme, ont estimé qu'une situation d'urgence limitée sur le plan géographique peut toucher la population dans son ensemble et constituer une menace pour l'existence de la nation.

79. Dans l'affaire grecque <sup>24</sup>, la Commission européenne a fait valoir que, pour constituer une menace pour la nation, une situation d'urgence publique doit remplir au moins les quatre conditions ci-après :

Elle doit être actuelle ou imminente;

Ses effets doivent s'étendre à toute la nation;

Il doit y avoir menace pour l'existence organisée de la communauté; et

La crise ou le danger doivent être exceptionnels, ce qui signifie que "les mesures ou restrictions autorisées en période ordinaire par la Convention pour le maintien de la sécurité nationale de la santé ou de l'ordre public, sont manifestement insuffisantes". C'est ce qu'on appelle les "clauses de restriction", c'est-à-dire des clauses qui autorisent la restriction de certains droits en période ordinaire, lorsque cela s'avère nécessaire pour garantir la sécurité nationale, la santé ou l'ordre public <sup>25</sup>.

80. On se rappellera que, dans l'affaire de Chypre <sup>26</sup>, la Commission s'était déclarée compétente pour apprécier l'existence d'un "danger public". Dans l'affaire "Lawless", la Cour a défini les éléments que recouvre ce concept. Dans l'affaire grecque, la Commission a adopté la même position et a estimé que la charge de la preuve incombait au gouvernement mis en cause. Sur le fond de la question, elle avait considéré que l'examen objectif des renseignements fournis par le Gouvernement grec et d'autres éléments en sa possession (concernant les événements du 27 avril 1967, mondialement connus sous le nom de "coup d'Etat des colonels"), ne permettaient pas de conclure qu'il existait à ce moment-là un danger public au sens de l'article 15 de la Convention européenne, et elle avait estimé que les restrictions imposées pour ce motif ("danger public") étaient contraires à la Convention. C'est encore la position que la Cour européenne avait adoptée, mais la Grèce se voyant sur le point d'être expulsée du Conseil de l'Europe, s'était retirée de cet organe.

81. Enfin, même si une situation d'urgence localisée dans une partie du territoire d'un pays peut présenter une menace pour l'ensemble de la population, l'état d'exception doit être appliqué dans des conditions limitées au cadre territorial où se produisent les troubles de l'ordre public, et les mesures ne sont applicables et valables que dans ce cadre. Telle a été la position adoptée par le Rapporteur spécial dans l'échange de notes verbales avec le Gouvernement paraguayen à l'époque où Stroessner était au pouvoir, face à l'illégalité notoire des arrestations opérées sur ordre du pouvoir exécutif à l'intérieur du Paraguay, alors qu'en réalité l'état de siège n'était en vigueur qu'à Asunción : la pratique consistait à transférer immédiatement les détenus à la capitale, où ils étaient maintenus en détention pendant de très longues périodes.

82. Pour garantir une codification satisfaisante de ce principe, le Rapporteur spécial propose comme norme type la norme suivante :

La législation prévoit que l'autorité compétente ne peut proclamer l'état d'exception :

- i) qu'en cas de troubles graves mettant en danger les intérêts vitaux de la population et représentant une menace pour l'existence organisée de la communauté, et face auxquels les mesures restrictives autorisées par la Constitution et par les lois en période ordinaire sont manifestement insuffisantes; ou
- ii) qu'en cas de menace réelle ou imminente de troubles de cet ordre;
- iii) qu'à seule fin de protéger les droits et la sécurité de la population ainsi que le fonctionnement des institutions dans le cadre de l'état de droit.

#### F. Principe de proportionnalité

83. Cette prescription se rapporte à l'adéquation qu'il doit nécessairement y avoir entre les mesures adoptées et la gravité de la crise. Enoncée en termes analogues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans la Convention européenne et la Convention américaine, elle suppose que les restrictions ou suspensions imposées le soient "dans la stricte mesure où la situation l'exige".

84. Ce principe, comme le fait qui le justifie, la légitime défense, suppose l'existence d'un danger imminent et exige qu'il y ait adéquation entre le danger et les moyens utilisés pour l'écarter. Les moyens quant à eux, pour être légitimes, doivent être proportionnés à la gravité du danger. Ainsi, tout recours abusif aux mesures considérées rend illégitime "la défense", qui se transforme du même coup en agression.

85. Avant même l'entrée en vigueur du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'existence du principe de proportionnalité en droit international avait été mise en évidence notamment par la Commission spéciale créée par l'Organisation internationale du travail (OIT) après que le gouvernement de facto s'était emparé du pouvoir en Grèce le 27 avril 1967 <sup>27</sup>. Il importe d'examiner les arguments sur lesquels

la Commission s'est fondée pour se reconnaître compétente, à savoir que "tous les systèmes juridiques reconnaissent, d'une manière ou d'une autre, que c'est à la justice qu'il appartient d'apprécier les arguments prétendument fondés sur la légitime défense. En conséquence, "si l'excuse de l'état d'exception doit être considérée en droit international comme un concept juridique, il est nécessaire qu'elle soit laissée à l'appréciation d'une autorité impartiale au niveau international" <sup>28</sup>.

86. En ce qui concerne le droit applicable <sup>29</sup>, la Commission a considéré que le principe général que l'on peut dégager tant de la pratique nationale que de la coutume internationale est fondé sur la présomption que le non-respect d'une obligation juridique ne se justifie que dans la mesure où l'on peut démontrer l'impossibilité de procéder d'une autre manière que celle qui est contraire à la loi. Elle a ajouté que la mesure que l'on prétendait justifier devait être limitée, tant dans sa portée que dans sa durée, à ce qui était nécessaire dans l'immédiat. Ce précédent atteste de l'universalité du principe de proportionnalité, dès avant l'entrée en vigueur du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

87. Dans le contexte européen en revanche, le principe de proportionnalité semble plus flou : "Les mesures doivent au minimum sembler permettre d'atténuer ou de supprimer la situation concrète de danger, bien qu'au regard de la Convention leur justification ne dépende pas de la question de savoir si elles atteignent effectivement leur objectif... Le principe de proportionnalité doit être considéré comme respecté si la rigueur apparemment excessive des mesures prises, notamment en cas de suspension des garanties ordinaires, est compensée par l'instauration de garanties extrajudiciaires de substitution" <sup>30</sup>. Le Rapporteur spécial estime que l'équité de ce précédent est extrêmement contestable car la pratique des Etats - telle qu'elle se dégage de ses rapports - témoigne de la faible efficacité des "garanties de substitution", notamment celle qui consiste à désigner un avocat officiel commis d'office parce que les détenus n'ont pas le droit de choisir leur avocat.

88. A l'inverse, le Comité des droits de l'homme a réaffirmé le principe de proportionnalité à diverses reprises, soit à l'occasion de l'examen des rapports généraux visés à l'article 40 du Pacte, soit dans le cadre des constatations qu'il a formulées en application du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif relatif audit Pacte. Dans le premier cas, le Comité a adopté pour critère général que le principe de proportionnalité ne devait être apprécié ni in abstracto (examen du rapport du Chili) ni globalement, mais dérogation par dérogation (examen du rapport présenté par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord). Dans le second cas, il a créé un précédent important en 1975, lors de l'examen de la plainte présentée par cinq citoyens uruguayens privés de tous leurs droits politiques en vertu d'un décret du Gouvernement prévoyant une prescription de 15 ans pour toutes les personnes qui s'étaient portées candidates aux élections nationales de 1966 et de 1971. Le Comité a estimé que le Gouvernement uruguayen n'avait pas pu démontrer que le fait de réduire au silence tous les dissidents politiques était nécessaire pour régler une prétendue situation d'urgence et ouvrir la voie à la liberté politique. L'organe de contrôle a considéré non seulement que la situation d'urgence alléguée était purement présumée, mais que le principe de proportionnalité avait été violé et d'une certaine manière

défiguré puisqu'il a rejeté l'argument sur la base duquel les autorités uruguayennes prétendaient démontrer que la privation des droits politiques avait pour but de rétablir les libertés politiques de l'état de droit.

89. La Commission, comme la Cour interaméricaine, ont défendu le respect du principe de proportionnalité, la première, dans ses observations concernant divers rapports annuels ou rapports spéciaux, comme le rapport annuel de 1978 et celui de 1980 sur la situation des droits de l'homme en El Salvador, et le rapport spécial sur l'Argentine de 1980, en particulier dans sa réponse au Gouvernement argentin au sujet de l'examen de l'affaire No 3390. La Cour de son côté, dans son Avis consultatif O.C. 8/87, a considéré que la légalité des mesures adoptées pour faire face aux diverses situations exceptionnelles qui peuvent se présenter dépend de la nature, de l'intensité, de la profondeur et du contexte particulier de la situation d'urgence, ainsi que de la proportionnalité et du caractère raisonnable des dispositions prises à cet égard.

90. Etant donné l'importance du principe de proportionnalité du point de vue de la protection des droits de l'homme, sa juste application, de même que celle des autres principes, présuppose une révision périodique par les organes nationaux compétents, et en particulier le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

91. Afin de garantir une codification satisfaisante de ce principe, le Rapporteur spécial propose notamment comme normes types les normes suivantes :

Pendant l'état d'exception, les restrictions à l'exercice de droits de l'homme doivent être limitées à la stricte mesure qu'exige la situation, compte tenu des autres exigences prévues en droit interne et en droit international.

Si l'état d'exception affecte l'exercice de certains droits de l'homme susceptibles de dérogation, il est procédé, dans la mesure du possible, à l'adoption de mesures administratives ou judiciaires visant à en atténuer ou à en corriger les conséquences défavorables du point de vue de la jouissance des droits de l'homme.

#### G. Principe de non-discrimination

92. L'article 27 de la Convention américaine, de même de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, prévoit que les restrictions imposées ne doivent entraîner aucune discrimination fondée uniquement sur des considérations de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion ou d'origine sociale. Il est évident que le terme "uniquement" vise à mettre l'accent sur le mobile discriminatoire des mesures. L'article 15 de la Convention européenne ne contient pas de prescription de cet ordre, mais doit être interprété en liaison avec l'article 14 qui a une portée générale et qui interdit toute forme de discrimination quant à l'exercice des droits reconnus par la Convention.

93. Le Rapporteur spécial a estimé <sup>31</sup> que le fait que l'interdiction de toute forme de discrimination ne figure pas parmi les droits énoncés au paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte et au paragraphe 2 de l'article 27 de la Convention



américaine ne devrait pas s'opposer à la reconnaissance implicite du caractère non dérogeable du principe de non-discrimination, puisque ce principe est considéré dans les deux instruments comme une condition essentielle de l'exercice même du droit de dérogation que ceux-ci reconnaissent aux Etats parties. De son côté, le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale 5/13, situe le principe de non-discrimination sur le même plan que les droits à l'égard desquels l'Etat ne peut déroger à ses obligations, et les inclut dans une même phrase, comme suit : "Toutefois, la dérogation ne peut s'appliquer à certains droits bien déterminés, et l'Etat partie ne peut pas prendre de mesures discriminatoires sous certains prétextes" <sup>32</sup>.

94. Afin de garantir une codification satisfaisante de ce principe, le Rapporteur spécial propose comme norme type la norme suivante :

La législation doit stipuler expressément que le principe de non-discrimination n'admet aucune forme de limitation ni de dérogation.

H. Principes de compatibilité, de concordance et de complémentarité des diverses règles de droit international

95. Ces trois principes ont pour objet d'harmoniser les diverses obligations assumées par les Etats en droit international et à renforcer la protection des droits de l'homme dans les situations de crise grâce à l'application concordante et complémentaire de l'ensemble de règles établies en vue de protéger ces droits en cas d'état d'exception.

96. En ce qui concerne le premier de ces principes, le Pacte comme les deux conventions régionales mentionnées précédemment prévoit que les Etats peuvent, dans les conditions prévues, suspendre les obligations contractées en vertu de ces instruments "pourvu que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations imposées par le droit international". Ce principe a pour objet de rendre compatibles les diverses règles internationales en la matière puisqu'un même Etat peut être partie à diverses conventions internationales et régionales. Ainsi, un pays partie à la Convention américaine et au Pacte ne pourrait pas invoquer devant la Commission américaine, sur la base de ce principe, la suspension de l'exercice d'un droit reconnu par le Pacte mais interdit par ladite Convention. Comme le relève Manfred Novak <sup>33</sup>, le membre de phrase "autres obligations imposées par le droit international" s'applique aussi bien au droit international coutumier qu'au droit consacré par les traités internationaux et en premier lieu les diverses conventions des droits de l'homme et conventions en matière de droit international humanitaire.

97. La primauté des règles les plus propices à la protection des droits de l'homme est implicite dans cette prescription en matière de compatibilité. Il faut préciser que ces règles ne s'excluent pas mutuellement, mais se complètent et se renforcent. C'est dans les situations de crise graves qui débouchent sur des conflits armés relativement intenses, et où les dispositions des instruments internationaux des droits de l'homme et le droit international humanitaire s'appliquent de manière simultanée et complémentaire, que ce phénomène est le plus manifeste.

98. Le principe de concordance entre l'objet de la dérogation et les droits reconnus en droit international paraît clairement défini au paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques selon lequel les restrictions imposées ne peuvent pas viser la destruction des droits reconnus dans ce Pacte.

99. A cet égard, le Rapporteur spécial a eu l'occasion de souligner à diverses reprises le caractère illégal des mesures d'urgence adoptées par le Gouvernement raciste d'Afrique du Sud, sachant que ces mesures étaient destinées à perpétuer le régime d'apartheid et impliquaient la suppression du droit à l'égalité raciale, consacré par la Déclaration universelle et bien d'autres instruments. Il conviendrait d'adopter la même position à l'égard de tout régime colonial qui instituerait des mesures d'exception afin de perpétuer sa domination coloniale, puisque ces mesures seraient destinées à priver la population du droit à l'autodétermination qui est consacré à l'article premier des deux pactes internationaux.

100. Il en va de même dans le cas où un gouvernement issu d'un coup d'Etat proclame la suspension des garanties constitutionnelles afin de s'accrocher et/ou de se maintenir au pouvoir. Il importe de relever à cet égard que la Cour interaméricaine a considéré que la suspension des garanties ne peut pas être dissociée de l'exercice effectif de la démocratie représentative visée à l'article 3 de la Charte de l'OEA. Par ailleurs, la Cour a été appelée à trancher sur l'alinéa c) de l'article 29 selon lequel les restrictions prévues dans la Convention américaine ne peuvent pas être interprétées comme excluant d'autres droits et garanties inhérents à la personne humaine ou qui dérivent de la forme démocratique représentative de gouvernement et a précisé catégoriquement que les garanties consacrées dans cet article supposent non seulement l'existence d'une organisation politique déterminée à laquelle il est illégitime de porter atteinte, mais la nécessité que celle-ci soit entourée des garanties judiciaires qui sont indispensables au contrôle de la légalité des mesures prises dans des situations d'urgence afin de préserver l'état de droit.

101. En bref, selon les critères adoptés par la Cour interaméricaine, la seule justification valable de l'état d'exception ou de l'état d'urgence est la défense de la démocratie, c'est-à-dire d'un régime qui fixe des limites infranchissables quant à la jouissance permanente de certains droits essentiels de la personne humaine. Ainsi, l'état de droit est le cadre juridique qui régit les états d'exception. La seule justification de l'état d'exception est la défense de l'ordre démocratique, lequel se définit non comme un système politique mais comme un ensemble de valeurs fondé sur l'ensemble des droits de l'homme. Etat de droit, démocratie et droits de l'homme forment un tout qu'aucune situation d'urgence ne peut briser, ni à titre exceptionnel ni à titre temporaire.

### III. INTANGIBILITE DE L'EXERCICE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'HOMME

102. Bien que ce soit certainement un des principes les plus importants pour la légalité de l'état d'exception, car il impose des limites infranchissables à l'exercice des pouvoirs en période de crise, nous avons préféré le traiter séparément du chapitre précédent à seule fin de pouvoir exposer en détail quelques-uns des aspects de son intéressante évolution.

#### A. Règles internationales par lesquelles elle est consacrée

103. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme la Convention européenne et la Convention américaine stipulent avec précision les droits fondamentaux dont l'exercice ne peut être suspendu ou restreint Dans certains cas, cette intangibilité porte sur des droits qui sont communs aux trois instruments de référence : droit à la vie, interdiction de la torture, de l'esclavage et non-rétroactivité de la loi pénale. La Convention européenne limite son énoncé aux cas cités précédemment alors que, pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et pour la Convention américaine, le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique et la liberté de conscience et de religion sont également intangibles. En particulier, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit la prison pour dette contractuelle (art. 11). De son côté, la Convention américaine, de loin la plus protectrice en la matière, étend l'intangibilité à la protection de la famille (art. 17), aux droits de l'enfant (art. 19), à la nationalité (art. 20) et aux droits politiques (art. 23) ainsi qu'aux garanties judiciaires indispensables pour la protection de ces droits. Cette intangibilité que le droit international reconnaît à l'exercice de certains droits a néanmoins été renforcée en diverses circonstances.

34.

#### B. Impossibilité de formuler des réserves au sujet de certains droits

104. Un débat des plus révélateurs sur la validité des réserves faites par la France au sujet de l'article 4 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques <sup>35</sup> a eu lieu en 1983 lors de l'examen par le Comité des droits de l'homme du rapport de ce pays. L'expert de la République démocratique allemande a affirmé alors que la France avait confirmé la possibilité d'exprimer des réserves à l'article 4, sur quoi le représentant de la France a déclaré que les réserves se limitaient à l'alinéa 1. En réalité, le seul Etat qui avait exprimé des réserves au sujet de l'alinéa 2 de l'article 4 du Pacte était la Trinité-et-Tobago, mais les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et des Pays-Bas ont considéré que ces réserves étaient incompatibles avec le contenu et l'objet de cet article et s'y sont opposés officiellement. Le résultat de ces débats permet d'affirmer que, bien que le Comité puisse accepter des réserves à l'article 4 1), celles concernant l'alinéa 2 sont incompatibles avec le contenu et l'objet du Pacte selon l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. A ce sujet, certaines des conclusions, auxquelles est parvenue la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans son avis consultatif OC-3/83 relatif aux restrictions à la peine de mort, sont également applicables.

C. Renforcement de l'intangibilité par l'entrée en vigueur  
d'autres pactes relatifs aux droits de l'homme

105. L'intangibilité de l'exercice de certains droits, stipulée au paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a effectivement été renforcée ou élargie par l'entrée en vigueur d'autres instruments internationaux comme celle de la Convention américaine des droits de l'homme. De même, le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est venu renforcer le caractère intangible du droit à l'intégrité physique, psychique et morale, en interdisant la torture, même dans des circonstances exceptionnelles comme l'état de guerre ou tout autre état d'exception. L'entrée en vigueur de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui ne contient aucune référence au droit de suspension, s'inscrit dans cette perspective. Le caractère intangible des règles qui confèrent à l'enfant "le droit à une protection spéciale" ou celles qui ont trait "à l'intérêt supérieur de l'enfant" est à son tour renforcé par plusieurs règles internationales qui lui reconnaissent ce caractère. Ce même critère doit s'appliquer à l'interdiction d'imposer la peine de mort aux personnes âgées de moins de 18 ans qui, non contente d'être prévue expressément dans la Convention, doit être interprétée comme une règle de droit international coutumier.

D. Renforcement de l'intangibilité dû aux progrès enregistrés  
dans le droit international en général

106. Il est important de souligner aussi que ce double phénomène, renforcement et élargissement des droits dont l'exercice est intangible, se produit non seulement dans le cadre du droit international des droits de l'homme mais aussi dans d'autres secteurs du droit international, d'où l'intérêt et la nécessité d'étudier l'évolution qui s'est produite dans le contexte du droit international contemporain. Pour mener cette tâche à bien, le Rapporteur spécial a organisé, à Genève, avec le concours du Centre pour les droits de l'homme et de l'Association de consultants internationaux en droits de l'homme, deux séminaires dont les conclusions ont été énoncées dans le huitième rapport annuel (E/CN.4/Sub.2/1995/20) et dont les communications des participants ont été réunies dans une publication<sup>36</sup> à laquelle nous renvoyons, afin de gagner du temps. Le grand intérêt de cette publication réside dans la vision intégrale que l'on y trouve sur l'évolution opérée dans ce domaine, après avoir examiné de façon approfondie le caractère intangible du droit à la libre détermination, de certaines règles qui protègent les personnes appartenant à une minorité, aux précédents intéressants établis par les organes de contrôle des conventions de l'OIT et en particulier la jurisprudence de la Cour internationale de Justice qui, dans plusieurs affaires, a établi l'intangibilité de l'exercice de certains droits conformément au droit international coutumier.

E. Le recours en habeas corpus en tant que recours auquel  
auquel il ne peut être dérogé pour garantir la protection  
de l'exercice des droits fondamentaux de l'homme

107. Les raisons qui conduisent le Rapporteur spécial à incorporer ce recours en tant que garantie à laquelle il ne peut être dérogé tiennent au fait qu'il

s'agit d'une garantie judiciaire, indispensable pour la protection de certains droits dont l'exercice n'est pas susceptible d'être suspendu. Telle a été essentiellement l'opinion de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui, dans son avis consultatif No 8, rendu le 30 janvier 1987 à la demande de la Commission interaméricaine, a indiqué que les procédures judiciaires établies par les articles 25 1) ( amparo ) et 7 6) ( habeas corpus ) de la Convention américaine ne pouvaient être suspendues en vertu de l'article 27 2) de la même Convention "parce qu'elles constituent des garanties judiciaires indispensables pour protéger des droits et des libertés qui ne peuvent pas non plus être suspendus, selon ce principe, dans les situations d'urgence".

108. L'avis consultatif No 9, rendu le 6 octobre 1987 à la demande du Gouvernement uruguayen, est toutefois allé plus loin que le précédent puisque, non content de réitérer le caractère intangible des recours en amparo et en habeas corpus, il autorise la même catégorie à exercer tout autre recours effectif devant les juges ou les tribunaux compétents destiné à garantir le respect des droits et des libertés dont la suspension n'est pas autorisée par la même Convention. La Cour a ajouté que "doivent aussi être considérées comme ne pouvant être suspendues les procédures judiciaires inhérentes à la forme démocratique représentative du Gouvernement, prévues dans le droit interne des Etats parties comme appropriées pour garantir la plénitude de l'exercice de ces droits qui ne peuvent être suspendus et dont la limitation ou la suspension revient à la non-défense de ces droits".

109. Ce deuxième avis peut servir à appuyer une interprétation progressiste, car non seulement il met l'accent sur le caractère des droits classiques d'amparo et d'habeas corpus qui ne peuvent être suspendus mais il s'applique aussi aux instruments ayant des fonctions analogues sur le continent américain comme le mandato de seguridad au Brésil (que certains auteurs traduisent en espagnol par mandato de amparo) et comme le recurso de protección au Chili et la acción de tutela en Colombie.

110. En outre, la Cour interaméricaine, en se référant à l'intangibilité des procédures judiciaires dont la suspension se traduit pas la non-défense des droits auxquels il ne peut être dérogé, même dans les situations d'urgence, invoque les caractéristiques essentielles du procès équitable et du droit de la défense. Dans le même ordre d'idées, le Comité des droits de l'homme a soutenu, en se référant à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que, même dans les situations d'exception, une déclaration ou une confession obtenue par la torture ou par des mauvais traitements ne peuvent être admises comme preuve et que, même dans lesdites situations d'exception, toute personne détenue doit disposer le plus tôt possible d'un avocat afin de garantir au détenu la protection de son intégrité physique aussi bien que la préparation de sa défense.

111. Les enseignements qui sont tirés de la pratique des Etats constituent un autre élément important pour éclairer cette question car l'expérience montre qu'en général les gouvernements considèrent que l' habeas corpus ne doit supporter aucune restriction dans les situations d'urgence. La preuve en est que le Rapporteur spécial n'a reçu qu'une notification dans laquelle la suspension de ce recours est invoquée et ce fut il y a 10 ans <sup>37</sup>. Parallèlement, le Comité des droits de l'homme, en réponse à une résolution de

la Sous-Commission qui préconisait l'élaboration d'un projet de protocole destiné à interdire toute dérogation aux articles 9, 3 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'est déclaré convaincu par les Etats parties, conformément en général que les recours en habeas corpus et en amparo ne doivent pas se limiter aux situations d'urgence. Dans le même ordre d'idées, le Comité, après avoir examiné le rapport d'un Etat partie, a relevé que les moyens adoptés par un gouvernement pour lutter contre le terrorisme ne doivent pas avoir d'incidence sur l'exercice des droits fondamentaux consacrés par le Pacte, en particulier les articles 6, 7 et 9. En ce qui concerne l'article 14, le Comité a estimé qu'aucune de ses dispositions n'admettait une dérogation, quelle qu'elle soit.

112. Il semblerait que ce raisonnement soit renforcé par les précédents établis par cet organe de contrôle dans la communication 328/1988 (Zelaya c. Nicaragua) adoptée le 20 juillet 1994, dans laquelle le Comité a établi qu'il y avait eu violation des articles 7, 9, 10 et 14 du Pacte. Dans ce précédent, comme dans les opinions qui ressortent des résumés analytiques confidentiels des débats concernant les communications de particuliers, les membres du Comité estimaient en règle générale qu'un Etat ne peut déroger aux garanties judiciaires qui sont indispensables pour faire valoir les droits auxquels il n'est pas possible de déroger, comme le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture, etc.

113. Etant donné le caractère complémentaire et non exclusif revêtu par les règles protectrices du droit international, il est très important d'examiner l'articulation positive qui s'établit avec le droit international humanitaire et en particulier quand entrera en vigueur l'article 3 commun aux quatre Pactes de Genève qui établit aussi des "garanties fondamentales" pendant les conflits armés internes. En outre, la Cour internationale de Justice, dans son jugement sur les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, a considéré que ces garanties aussi devaient s'appliquer aux conflits armés de caractère international. Il faut tenir compte du fait que cet article, qui pour la doctrine revêt le plus souvent le caractère de jus cogens, exige le respect des "garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés" en cas de guerre civile ainsi que, pour la jurisprudence, dans les conflits internationaux, et qu'il devrait s'appliquer à plus forte raison quand la menace qui pèse sur la vie de la nation est moins grave.

114. Enfin, selon le Rapporteur spécial, l'argument le plus frappant en faveur de l'intangibilité de l' habeas corpus se trouve dans le texte du Pacte proprement dit, et en particulier dans l'article 2 1) et 2) en vertu duquel "les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire ... les droits reconnus dans le présent Pacte" et notamment de prendre des mesures pour les rendre effectives dans le cas où cela serait nécessaire. Plus important encore, le paragraphe 3 du même article 2 garantit à toute personne la possibilité d'exercer "un recours utile" dans le cas où certains des droits reconnus dans le Pacte auraient été violés. Or, le droit à la vie, comme le droit à l'intégrité physique, par exemple, sont des droits dont la protection doit être garantie à tout moment ou dans toute situation car il est évident que l'on ne peut pas non plus déroger au "recours utile" auquel il est fait référence dans cet article.

IV. PRINCIPALES ANOMALIES OU DEVIATIONS DANS L'APPLICATION  
DE L'ÉTAT D'EXCEPTION

115. L'étude de Mme Nicole Questiaux a mis en évidence le fait qu'une réglementation appropriée de l'état d'exception et son application correcte sauvegardent l'équilibre des trois pouvoirs de l'Etat et rendent possible un bon fonctionnement des mécanismes de contrôle interne car l'impact des mesures d'exception sur l'exercice des droits de l'homme est transitoire, limité et compatible avec le système démocratique de gouvernement.

116. Au contraire, dans la mesure où l'état d'exception s'écarte de la légalité qui le régit, il se produit toute une série d'anomalies institutionnelles qui entraînent de graves conséquences pour la jouissance des droits de l'homme. Dans le présent chapitre, nous examinerons ces altérations en présentant de façon ordonnée les plus graves des anomalies que l'on enregistre dans ce genre de circonstances, pour analyser ensuite, dans les chapitres V et VI, les conséquences qu'ont celles-ci sur les institutions et l'état de droit ainsi que sur l'exercice de l'ensemble des droits de l'homme.

A. Etat d'exception de fait

117. Cette déviation connaît deux variantes :

L'adoption de mesures exceptionnelles sans proclamation préalable de l'état d'exception;

Le maintien de ces mesures malgré la levée officielle de cet état.

Du point de vue juridique, les deux situations aboutissent au même résultat car il s'agit du non-respect de la publicité nécessaire dont doivent s'accompagner les mesures d'exception. Elles dénotent aussi la méconnaissance des mécanismes nationaux de contrôle pour sa mise en vigueur, sa prolongation ou son maintien.

118. Il s'agit malheureusement d'une anomalie assez fréquente et c'est la raison pour laquelle le Comité des droits de l'homme et quelques autres organes de contrôle ont eu l'occasion de signaler son non-respect à plusieurs occasions.

119. De son côté, le Rapporteur spécial, pendant toute la durée de son travail, de 1985 à 1997, a pu confirmer l'existence d'une vingtaine de pays au moins qui, au cours de cette période ou à un moment donné de celle-ci, se sont trouvés sous un régime d'exception de fait. Dans certains cas, le Rapporteur spécial n'a pu prouver l'existence d'une telle situation que quelque temps après et à la suite d'un échange de correspondance prolongé avec les autorités du pays ou avec des sources non gouvernementales. Ce fut le cas du Togo qui, dans sa réponse du 10 juin 1987, a signalé que, bien qu'il ait dû faire face à des troubles internes graves, il n'avait pas jugé nécessaire de déclarer l'état d'exception, s'étant limité à décréter le couvre-feu pendant quelques jours. Par la suite, le Rapporteur spécial a prouvé que les restrictions imposées par le couvre-feu dans ce pays équivalaient à un état d'exception de fait et l'a donc fait figurer sur sa liste annuelle. Plus récemment, à l'occasion de l'examen du dernier rapport périodique du Togo,

le Comité des droits de l'homme a considéré que les différents couvre-feux proclamés par les autorités signifiaient en réalité la suspension de l'exercice de certains droits protégés par le Pacte.

120. En d'autres occasions, ce sont les autorités elles-mêmes qui, par un acte qui mérite d'être encouragé, ont reconnu qu'elles se trouvaient ou s'étaient trouvées dans une telle situation. Ainsi, par exemple, le Gouvernement des Philippines a informé le Rapporteur spécial, par une lettre du 10 décembre 1987, que, depuis le 1er janvier 1985, aucun état d'exception n'avait été proclamé ni suspendu mais que, pendant la révolution et à l'occasion d'une tentative de coup d'Etat, le 28 août 1987, avait eu lieu un état d'exception de fait, de caractère temporaire, pendant quelques jours seulement, la situation étant redevenue normale immédiatement après.

121. Etant donné la fréquence avec laquelle ce type d'anomalies se présente dans la réalité, à la demande de la Commission et de la Sous-Commission, le Rapporteur spécial a accordé une attention particulière à cette question et a procédé à une étude approfondie sur les conséquences qu'elles entraînent pour la jouissance des droits de l'homme. A cet effet, il a effectué sur place une étude de l'incidence sur les droits de l'homme de l'état d'exception de fait régnant en Haïti avant le retour du Président en titre, Jean Bertrand Aristide <sup>38</sup>, à laquelle nous nous référerons abondamment dans le chapitre VI.

122. Le critère juridique utilisé par le Rapporteur spécial pour déterminer si une mesure concrète revêt ou non un caractère "exceptionnel" a consisté à vérifier si celle-ci passait outre aux restrictions autorisées dans les situations ordinaires. Si tel était le cas, nous sommes en présence d'une mesure de caractère exceptionnel qui n'est susceptible d'entrer en application que dans le contexte d'un état d'exception officiellement déclaré. Comme indiqué précédemment à propos de la notion de menace exceptionnelle, le droit international, comme le droit interne des Etats, admet certaines restrictions à l'exercice de quelques-uns des droits de l'homme quand la situation est normale, toujours et quand cela est nécessaire pour le maintien de l'ordre public, de la morale et de la santé publique, du droit des autres, etc. En conséquence, toutes ces mesures qui impliquent des restrictions passant outre aux limitations autorisées en temps ordinaire sont, bien qu'elles ne le confessent pas, de caractère exceptionnel.

123. Le Rapporteur spécial a attiré l'attention de la Commission et de la Sous-Commission sur l'incompatibilité avec le droit international et avec les critères correspondants établis par lui, de ces législations, inspirées généralement du common law et fondées sur la sécurité nationale, qui permettent d'adopter des mesures exceptionnelles (détentions administratives prolongées, restrictions graves à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et de manifestation, peines sévères infligées pour toute infraction à ces mesures, etc.) sans qu'il soit nécessaire de proclamer l'état d'exception. En outre, quant il a vérifié l'application de ces mesures, il a inscrit ces pays sur la Liste annuelle pour faire comprendre qu'il y règne un état d'exception de fait.



124. Dans ce sens, le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire a mis en évidence le fait que la majorité des pays du Commonwealth ont dans leur arsenal juridique des lois spéciales qui, dans le but de sauvegarder la sécurité nationale, sans que l'état d'exception soit obligatoirement en vigueur, une autorité gouvernementale (qui est généralement le Ministre de l'intérieur ou de la défense) est habilitée à ordonner la mise en détention de personnes pour une durée déterminée qui, normalement, peut être prolongée plusieurs fois. L'Union a eu l'occasion d'intervenir dans des cas où des législateurs, en vertu de ce type de législation, ont passé plus de 20 années en détention sans inculpation ni procès<sup>39</sup>.

#### B. Etat d'exception non notifié

125. Il s'agit manifestement du non-respect d'une condition formelle dont les destinataires sont, comme il a été indiqué dans le chapitre précédent, les autres Etats parties s'il s'agit d'un Pacte et l'ensemble des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies pour le travail entrepris par le Rapporteur spécial. Bien que le non-respect de cette condition ne préjuge pas de la conformité ou de la non-conformité de la proclamation de l'état d'exception avec la législation interne d'un pays, l'absence de notification s'accompagne généralement d'autres anomalies.

126. Le Comité des droits de l'homme, comme les organes de contrôle régionaux, a exigé une application stricte de cette condition et, comme nous l'avons vu au sujet du principe de notification dans le chapitre II, a refusé aux Etats la possibilité d'invoquer le droit de suspension si la déclaration de l'état de siège n'a pas été dûment notifiée. En outre, pour que celle-ci soit valable en droit, elle doit réunir toute une série de conditions (voir le chapitre II), comme le Comité des droits de l'homme l'a indiqué au sujet de l'Uruguay<sup>40</sup>, lors de l'examen de plusieurs communications individuelles. Le gouvernement militaire d'alors s'était borné à signaler que le pays vivait "une situation exceptionnelle universellement connue". Dans la majorité des cas, le Comité a établi que la simple communication de l'adoption de "mesures de sécurité immédiates" (qui impliquent des restrictions au fonctionnement des institutions et à l'exercice des droits de l'homme), en raison de l'existence présumée d'une situation d'exception, n'était pas suffisante, selon les termes de l'article 4 du Pacte, pour invoquer le droit de dérogation prévu pour des cas strictement définis. En conséquence, le Comité, après avoir constaté la véracité des faits allégués par les pétitionnaires et souligné l'insuffisance de contenu de la notification émise pour justifier les dérogations imposées, a souligné la responsabilité du gouvernement de fait alors à la tête de l'Uruguay dans la violation de multiples dispositions du Pacte. Il a demandé également la levée de ces dérogations ainsi que l'indemnisation des victimes.

#### C. Etat d'exception permanent

127. Cette anomalie consiste essentiellement dans l'application courante de l'état d'exception et peut donner lieu à la perpétuation pure et simple de celui-ci, à son renouvellement ou à sa prorogation continue. Au cours des décennies écoulées, ce fut une des déviations les plus courantes dans le contexte latino-américain : le Paraguay a connu cette situation de façon ininterrompue entre 1954 et 1987 et le rapport de la Commission interaméricaine de 1978 a mis en évidence le fait qu'en réalité l'état de

siège était en vigueur au Paraguay depuis 1929; un autre exemple analogue est celui de la Colombie où l'état d'exception, sous diverses formes, était en vigueur de façon quasi ininterrompue depuis près de 40 ans; de même, le Chili, l'Argentine, l'Uruguay, El Salvador entre autres ont connu de longues périodes d'état d'exception institutionnalisé, sous des régimes militaires.

128. Dans le chapitre précédent, nous avons vu le travail effectué par le Comité des droits de l'homme et les observations formulées à l'occasion de l'examen des rapports périodiques présentés par les pays dans lesquels des règles d'exception sont en application depuis longtemps. Ainsi qu'il ressort de la liste annuelle élaborée par le Rapporteur spécial, une trentaine de pays ont connu cette situation.

129. Ce qui fait la gravité de ce type d'anomalies c'est la non-reconnaissance du principe de la temporalité qui définit le caractère transitoire des états d'exception. Les principes d'actualité et d'imminence du danger ou de la crise sont ignorés. L'arbitraire se substitue à la proportionnalité. En un mot, le transitoire devient définitif, le provisoire constant, l'exceptionnel permanent, l'exception devient la règle.

#### D. Sophistication et institutionnalisation de l'état d'exception

130. Il s'agit de deux anomalies qui conservent une parenté évidente puisque la première est une condition de la seconde et que toutes deux décrivent un engrenage pervers dans lequel les règles d'exception remplacent l'ordre constitutionnel et juridique ordinaire et que finalement elles cherchent toutes deux à se légitimer elles-mêmes.

131. La première de ces déviations a comme caractéristique concrète la prolifération des règles d'exception dont la complexité augmente dans la mesure où elles sont destinées à réglementer parallèlement à l'ordre constitutionnel normal ou qu'elles se superposent à celui-ci, bien qu'elles fixent souvent des règles rétroactives ou établissent des régimes transitoires <sup>41</sup>. Cela veut dire que l'ordre juridique normal subsiste mais que, parallèlement, se constitue un ordre juridique spécial, paraconstitutionnel, fondé très souvent sur ce que l'on appelle des "arrangements institutionnels" <sup>42</sup> ou leur équivalent qui, dans la majorité des cas, sont considérés comme prenant le pas sur la Constitution nationale proprement dite de sorte que l'ordre juridique normal ne reste en vigueur que dans la mesure où il n'a pas été abrogé par l'ordre juridique spécial.

132. Bien qu'il soit dénué de signification juridique, nous utilisons le mot sophistication car c'est celui qui décrit le mieux la nature de cette déviation dont la complexité atteint des limites indescriptibles quand nous nous trouvons en présence de lois qui, fondées sur cet ordre paraconstitutionnel, se présentent comme ordinaires dans le sens où leur vocation est de régir indépendamment toute situation d'exception <sup>43</sup>. Au fond, la logique qui inspire une telle sophistication n'est autre que celle qui consiste à disposer d'un arsenal juridique extrêmement complexe qui permette aux autorités de recourir, selon les besoins du moment, soit à l'ordre juridique normal soit à l'ordre juridique spécial bien que, concrètement, il soit évident que le premier soit abandonné au profit du second. En un mot,

la pérennisation et la sophistication des régimes d'exception ne sont que les deux faces d'une même médaille. Sur l'une, l'exception est la règle, sur l'autre l'ordinaire est exceptionnel.

133. Enfin, le phénomène de l'institutionnalisation des régimes d'exception est peut-être la variante la plus subtile et la plus dangereuse de toutes dans la mesure où elle présuppose les déviations antérieures et prétend les légitimer et les consolider grâce à une réorganisation intégrale du système juridique et institutionnel du pays.

134. Pour atteindre cet objectif, la majorité des gouvernements dictatoriaux ont recouru à la convocation d'assemblées consultatives populaires, par des plébiscites ou des référendums, généralement dans un contexte de graves restrictions à l'exercice des droits civils et politiques ainsi que des libertés publiques, comme ce fut le cas aux Philippines sous le gouvernement du Président Marcos, en 1973, et, plus tard, en 1979, au Chili sous Pinochet et en Uruguay où cela a été tenté, sans succès, à l'occasion du référendum constitutionnel de 1980.

135. Au-delà des aspects politiques et des irrégularités qui se produisent, ces processus de réforme constitutionnelle ont en commun pour objet de :

Légaliser (il serait plus exact de dire "proclamer" la légalité) des actes exécutés dans le cadre des "arrangements institutionnels";

Incorporer ces "arrangements institutionnels" au texte de la nouvelle constitution ou à ses dispositions transitoires qui prévoient généralement une longue période de maintien en vigueur;

Conférer un caractère constitutionnel à la pratique juridique de l'état d'exception.

136. Pour résumer, à la différence des régimes d'exception de fait dans lesquels l'exception recourt à l'anonymat pour cacher son vrai visage, dans cette déviation qui est l'institutionnalisation, l'exception se déguise en état de droit pour le nier et le perturber de cette manière.

#### E. Rupture de l'ordre institutionnel

137. Comme on le constate dans les situations décrites, dans presque tous les cas, les dérives enregistrées supposent l'existence d'une autorité de jure ou de facto qui représente l'Etat et qui, en tant que telle, est responsable de l'accomplissement d'une ou plusieurs des exigences fondamentales qui réglementent l'état d'exception. Dans cette partie du rapport nous analyserons néanmoins brièvement les cas dans lesquels la crise est d'une telle intensité que le cadre institutionnel proprement dit de l'Etat s'est rompu, la violence s'est généralisée, atteignant principalement la population civile : d'importants secteurs de la population se déplacent, l'équilibre est rompu à la suite d'un processus généralisé de violence et de désintégration, etc.

138. La prolifération notoire des conflits que l'on enregistre à l'heure actuelle, les nouvelles modalités de leur déroulement exigent une étude approfondie de ce nouveau type de situation de crise.

139. Du point de vue juridique, l'applicabilité des règles de protection des droits de l'homme et du droit humanitaire international ne fait pas de doute mais la préoccupation quant au fond découle de l'application limitée et du manque d'efficacité de ces règles pour empêcher les conséquences les plus graves de la crise. Cette insuffisance notoire des règles juridiques pour contenir, à elles seules le développement des conflits, suscite l'impérieuse nécessité d'en connaître les causes et la forme dans la mesure où ils se déroulent vraiment, afin d'être en état de mettre en oeuvre des mécanismes appropriés dans le domaine de la prévention. Ce dernier élément revêt une urgence particulière en raison de l'énorme coût en vies humaines entraîné journallement par les conflits qui touchent en priorité la population civile et en particulier les femmes et les enfants. L'expérience montre de même, comme l'atteste le destin tragique des réfugiés rwandais dans l'ex-Zaïre, la durée insuffisante des opérations de secours qui se limitent à donner une réponse conjoncturelle aux impératifs humanitaires résultant de la situation d'urgence, sans avoir pour but ou vocation de s'attaquer aux facteurs structurels ou d'autre nature qui la provoquent.

44

140. Le fait que plus de 40 % de l'aide officielle au développement acheminée par l'Organisation des Nations Unies ces dernières années ait été destinée à des opérations de secours et d'urgence donne une idée approximative de l'envergure des problèmes posés par les conflits réels. En trois ans seulement, l'ONU a investi plus de 2 milliards de dollars en Somalie<sup>45</sup>.

141. Etroitement liée au développement des conflits et à leur déroulement, un autre phénomène, la pauvreté, elle aussi de portée universelle, ne s'étend pas seulement dans la majorité des pays mais s'intensifie aussi, en prenant des aspects dramatiques dans quelques régions de la planète. Paradoxalement, avec une fréquence révélatrice, comme c'est le cas en Afrique subsaharienne, ces deux phénomènes se juxtaposent. Cela montre le rapport de réciprocité perverse et de rétroaction qui lie les deux fléaux de l'humanité car si la pauvreté a un rôle dans la gestation et le déroulement des conflits, ceux-ci, à leur tour, sont de grands générateurs de pauvreté. Dans ce sens, le cas de la Sierra Leone est des plus éloquents car le 25 mai 1997 (occasion pour laquelle le Rapporteur spécial était sur le point de conclure l'élaboration du présent rapport), elle a déclaré le couvre-feu à la suite d'un coup d'Etat qui a renversé le gouvernement du Président Ahmad Tajen Kabbah. Il ne fait aucun doute que, dans ce pays, les longues années de guerre civile se sont traduites par des pertes économiques incommensurables et ont obligé plus de 70 % de la population à vivre en deçà du seuil de pauvreté du fait d'une réduction de plus de 20 % du salaire réel. Néanmoins, il ne fait pas non plus de doute que ce fut l'importante décadence économique des années 80, au cours de laquelle le salaire réel a perdu 80 % de sa valeur, qui a créé les conditions favorables à l'explosion ultérieure.

142. La crise économique annonciatrice des tristes événements qui ont eu lieu dans la région des grands lacs en Afrique présente quelques similitudes. Au-delà de la prédominance notoire des facteurs culturels, on ne peut ignorer l'influence négative de la dégradation économique antérieure : les ajustements structurels successifs et les répercussions qu'ils ont eus sur le rapetissement de l'Etat et l'aggravation des tensions interethniques que la diminution des possibilités de travail qu'elles ont entraînée. Enfin, la pauvreté ne doit pas être envisagée uniquement dans ses liens directs avec les

conflits mais aussi dans son impact sur d'autres facteurs conflictuels comme, par exemple, les énormes pressions migratoires, tant internes qu'internationales, qui provoquent à leur tour des déplacements massifs; elles suscitent non seulement des déracinements mais aussi une augmentation de la pauvreté <sup>46</sup>.

143. Un autre phénomène des plus préoccupants est la façon dont, dans la réalité, ce type de conflit affecte les minorités ou obéit à des facteurs d'origine ethnique, religieuse, nationale, etc., remplaçant la prééminence idéologique qui régnait jusqu'à la fin de la dernière décennie. Ceci explique en partie les nouvelles modalités assumées par les conflits et la tendance marquée à la généralisation de la violence qui touche surtout la population civile.

144. On estime que plus de 70 pays comptent des minorités importantes dans leur population. Outre les facteurs culturels et historiques qui, souvent, influent sur la genèse des conflits, on ne peut ignorer que certains phénomènes de nature éminemment économique comme la prospérité des uns et l'appauvrissement des autres, quand elle touche certains secteurs plus que d'autres, constitue dans beaucoup de pays une source de tensions sociales croissantes qui risquent de déboucher sur des conflits de cette nature. En outre, tout ceci se déroule dans le contexte d'un lent repli de l'Etat et, très souvent, d'un abandon pur et simple des fonctions sociales qu'il accomplissait traditionnellement. Ce dernier élément a sans doute amoindri le rôle important joué par l'Etat jusqu'alors en tant qu'objet de dissension dans le conflit social et en tant que cadre institutionnel à travers lequel la population a le sentiment de participer à l'édification d'un destin commun. La détresse qu'il suscite, la fracture sociale qui se produit et surtout l'absence de perspectives qui touche également tous les membres de la société non seulement souligne et accentue les différences à l'intérieur de celle-ci mais exacerbe souvent ses rivalités. C'est dans ce contexte de sociétés fréquemment touchées par des traumatismes d'origine économique, sociale, culturelle, etc., que ce type de situations limites se produit, dans lequel la rupture de l'ordre institutionnel ouvre les portes à la violence généralisée, aux massacres de population civile et aboutit fréquemment à un véritable génocide.

V. EFFET DES ETATS D'EXCEPTION SUR LES INSTITUTIONS ET  
L'ETAT DE DROIT

A. Incidences sur les institutions

145. En règle générale, l'un des trois pouvoirs - habituellement le pouvoir législatif - se prononce sur la légalité de la déclaration faite par un autre pouvoir - en général le pouvoir exécutif, avec ou sans l'accord du Conseil des ministres - et le pouvoir judiciaire peut examiner, dans les cas concrets, la légalité des mesures qui affectent l'exercice des droits de l'homme. Dans certains pays, par exemple à la suite de l'examen d'un recours en habeas corpus, le pouvoir judiciaire peut également être habilité à émettre un avis, notamment sur la légalité de la déclaration de l'état d'exception en tant que tel.

146. Nous avons pu néanmoins constater que, depuis les écarts les plus légers jusqu'aux plus graves, dans tous les cas et de plus en plus, en situation d'état d'exception, l'équilibre des institutions se détériore et les mécanismes de surveillance s'affaiblissent, allant même jusqu'à disparaître.

147. Par ailleurs, le perfectionnement et l'institutionnalisation de l'état d'exception ont été le résultat, en règle générale, de l'exercice de vastes pouvoirs de la part des responsables de l'exécutif (président, junta militaire), très souvent accompagné de la suppression de l'indépendance du Parlement et de la persécution ou de la mise en détention de ses membres<sup>47</sup>, allant même jusqu'à la dissolution pure et simple de l'institution parlementaire. Pour combler le vide résultant de l'absence de parlement, le pouvoir exécutif lui-même met souvent en place des commissions qui ont un rôle consultatif en matière de législation, mais n'exercent pas de fonctions législatives à proprement parler<sup>48</sup>.

148. Il apparaît à l'examen du cas du Paraguay que, pendant la période de presque quatre décennies qu'a duré le régime de Stroessner, le Parlement a systématiquement approuvé tous les six mois le renouvellement de la proclamation de l'état de siège demandé par le pouvoir exécutif, conférant ainsi une légalité à ce qui n'était qu'un abus manifeste du recours à une telle mesure. En Haïti, sous le régime de Duvalier, il a été pratique courante pendant plus de deux décennies que le Parlement, à l'issue de ses brèves sessions annuelles, confie les pleins pouvoirs à l'exécutif au cours de sa longue période de congé et suspende par là même les garanties constitutionnelles les plus importantes. Il est logique de supposer, dans ces conditions, que le pouvoir judiciaire, de fait ou de droit, n'a pas la faculté de contrôler la nécessité ou la légalité de l'imposition de l'état d'exception (faculté qui est réservée aux autorités politiques) et ne peut pas non plus faire cesser l'application des mesures concrètes qui ont des incidences sur les droits de l'homme des individus, qu'il s'agisse de la mise en détention, de l'expulsion du territoire, de la relégation ou de l'interdiction de sortir d'une zone déterminée du territoire.

149. En général, dans ce genre de situation, les membres du pouvoir judiciaire sont également pour la plupart démis de leur fonction et les tribunaux ordinaires sont remplacés par des tribunaux militaires chargés de

juger les auteurs présumés de délits politiques, la Cour suprême de justice confirmant la validité des "décisions institutionnelles" ou leur équivalent ou attribuant une valeur supraconstitutionnelle aux dispositions relatives à l'état d'urgence adoptées par le régime. Dans ce sens, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme chargé de la question de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire, des jurés et des assesseurs et de l'indépendance des avocats a souligné que la promulgation de décrets instituant l'état d'exception entraîne souvent la révocation massive de magistrats, la création de tribunaux spéciaux et la restriction ou la suspension du droit à la révision des décisions de justice. Corroborant ses propres constatations, le Rapporteur affirme que lors d'états d'exception, il est fréquent que le pouvoir judiciaire soit réduit à l'impuissance et que les avocats soient pris en otage.

150. En conclusion, ces dysfonctionnements entraînent une véritable mutation institutionnelle, dont la principale conséquence est le remplacement du principe de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs par celui de la hiérarchisation de ces mêmes pouvoirs, en faveur du pouvoir exécutif, celui-ci étant parfois à son tour subordonné au pouvoir militaire.

151. Afin d'éviter ce type d'anomalies et leurs incidences néfastes sur les institutions, le Rapporteur spécial propose l'adoption des normes types ci-après :

Pouvoir judiciaire :

La législation devra stipuler qu'aucune mesure prise dans le cadre d'un état d'exception ne devra :

a) Rendre invalides les dispositions de la Constitution ou de la Loi fondamentale et de la législation relative à la nomination, au mandat ou aux privilèges et immunités des membres de la magistrature, ni à l'indépendance et à l'impartialité du pouvoir judiciaire;

b) Restreindre le pouvoir des tribunaux :

i) D'examiner la compatibilité de l'imposition de l'état d'exception avec les lois, la Constitution et les obligations découlant du droit international, ainsi que de se prononcer sur l'illégalité ou l'inconstitutionnalité d'une telle imposition en cas d'incompatibilité;

ii) D'examiner la compatibilité de toute mesure adoptée par une autorité nationale avec la déclaration de l'état d'exception;

iii) D'engager une procédure judiciaire visant à faire respecter ou à protéger l'un quelconque des droits reconnus par la Constitution ou la Loi fondamentale et le droit national et international, dont les effets ne soient pas entravés par la déclaration de l'état d'exception;

iv) D'être saisis d'affaires pénales, y compris d'affaires liées à l'existence de l'état d'exception.

Pouvoir législatif :

La législation devra disposer que le Parlement ne pourra pas être dissous ni ses sessions suspendues en cas d'état d'exception et que les privilèges et immunités des législateurs devront être maintenus afin que ces derniers restent en mesure de veiller au respect des droits de l'homme de leurs élus. De même, la législation devra disposer qu'aucun autre organe de contrôle créé en vertu de la Constitution ne pourra être dissous ou suspendu.

La législation devra disposer que les membres du Parlement ou de tout autre organe créé en vertu de la Constitution et chargé de vérifier la légalité de la déclaration de l'état d'exception ont droit à l'immunité concernant toutes les mesures adoptées comme suite à une telle déclaration et pouvant empêcher ou restreindre leur participation aux délibérations concernant l'approbation, la prorogation ou la levée de l'état d'exception déclaré par le pouvoir exécutif.

B. Incidences sur l'état de droit

152. Du point de vue juridique, les anomalies décrites plus haut s'accompagnent en général de grandes transformations des lois pénales de fond (qualification des infractions et échelle des peines) et de forme (garanties procédurales), ainsi que des règles de compétences<sup>49</sup>. En ce qui concerne les normes de forme, les restrictions les plus évidentes ont été généralement liées au droit de la défense et au caractère public des délibérations des tribunaux. En Afrique du Sud, par exemple, sous le régime raciste, la publication sans autorisation de la police du nom d'une personne détenue en vertu de la Terrorism Act (loi sur le terrorisme) était interdite et sévèrement sanctionnée par la Second Police Secret Act (deuxième loi sur le secret-police) No 1306 de 1980.

153. Pour ce qui est des normes de fond, on constate une dangereuse tendance à la qualification extrêmement imprécise des infractions qui fait qu'un nombre considérable de personnes risquent d'être accusées d'avoir enfreint la loi; en outre, une importance accrue est accordée aux éléments constitutifs de la complicité, le principe de la présomption d'innocence est de moins en moins respecté, etc. De même, l'aggravation de la répression est due généralement à la modification des règles de compétence, en particulier du fait de l'application rétroactive des lois pénales de forme qui, à la différence de ce qui se passe dans le cas des lois de fond, n'est pas interdite, mais dont les effets sont ceux de l'état d'exception. A cet égard, il suffit d'imaginer la situation de personnes en cours de jugement devant un tribunal ordinaire et qui, du fait de la déclaration d'un état d'exception, sont, pour le même délit, jugées à huis clos par un tribunal militaire.

154. Cette régression constante du principe de la légalité entraîne finalement une véritable mutation de l'état de droit, l'état d'exception dégénéralant en élément d'aggravation de la crise et se transformant en un instrument de répression des opposants et des dissidents. En définitive, les conséquences de ces deux mutations sur l'ensemble des droits de l'homme sont, comme nous le verrons ci-après, d'une telle gravité et si pernicieuses que le Rapporteur spécial a préféré en traiter séparément.



VI. EFFETS DES ETATS D'EXCEPTION SUR LES DROITS DE L'HOMME

155. Les enseignements les plus significatifs tirés de l'expérience des divers organes internationaux de surveillance, ainsi que de celle du Rapporteur spécial lui-même, permettent d'affirmer avec certitude que, dans la mesure où les normes et les principes régissant l'état d'exception sont respectés, les incidences d'une telle situation sur le fonctionnement des institutions, le respect de l'état de droit et l'exercice des droits de l'homme, seront nécessairement limités et pourront être compatibles avec un système démocratique de gouvernement.

156. Comme il ressort des rapports annuels du Rapporteur spécial, les modalités d'application et les effets de l'état d'exception varient selon les situations :

Ainsi, l'état d'exception a été imposé pour une courte durée et avec des effets juridiques limités, par exemple, à Wallis-et-Futuna où les mesures ne sont restées en vigueur que quelques jours, du 26 au 30 octobre 1986, ainsi qu'en Argentine, où les mesures d'exception n'ont qu'entravé la liberté de mouvement de 12 personnes pendant moins de 30 jours en mai 1989, au Panama, où l'état d'exception a duré du 10 au 29 juin 1987, et au Canada où l'état d'exception a été imposé dans la province du Manitoba du 23 juillet au 4 août 1989.

Par ailleurs, l'état d'exception a été imposé pour une durée plus longue, entraînant uniquement la suspension de certains droits auxquels il peut être dérogé. Tel a été le cas, par exemple, lorsque l'état d'exception a été déclaré en Nouvelle-Calédonie du 12 janvier 1985 au 30 juin de la même année, au Koweït du 26 février au 26 juin 1991, et au Sénégal du 29 février au 20 mai 1988, puis du 28 avril au 19 mai 1989.

A mesure que l'état d'exception se prolonge, les anomalies se multiplient et le nombre de droits de l'homme dont l'exercice est entravé augmente, jusqu'à inclure les droits intangibles. Tel a été le cas, notamment, des pays du Cône Sud qui étaient sous dictature militaire pendant les années 70 et une partie des années 80, ainsi que de l'Afrique du Sud et de la Namibie sous les régimes appliquant le système d'apartheid.

157. Le Rapporteur spécial s'efforce ci-après de décrire, à partir de cette perversion croissante dans l'application de l'état d'exception, la dégradation qui se produit dans le domaine des droits de l'homme.

A. Droits régulièrement suspendus

158. Il ressort de l'analyse des informations fournies au Rapporteur spécial par les gouvernements <sup>50</sup> que les droits dont l'exercice est le plus fréquemment suspendu sont les suivants :

Droit à la liberté et à la sécurité de la personne, énoncé à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

Droit de circuler librement sur tout le territoire et d'y choisir librement sa résidence, prévu au paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte et, dans une moindre mesure, droit de quitter librement n'importe quel pays et d'entrer dans son propre pays, énoncé aux paragraphes 2 et 4 du même article;

Droit à l'inviolabilité du domicile et de la correspondance, énoncé à l'article 17 du Pacte;

Droit de réunion pacifique et droit de manifester, énoncés à l'article 21 du Pacte;

Droit à la liberté d'opinion et d'expression, énoncé à l'article 19 du Pacte;

Droit de grève - l'un des droits les plus touchés dans ce type de situation - énoncé au paragraphe d) de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, lequel, à la différence du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ne prévoit aucune dérogation aux droits qu'il consacre, même en situation de crise.

159. Pour ce qui est du droit d' habeas corpus, le Rapporteur spécial a constaté que seul le Gouvernement nicaraguayen avait notifié, le 18 juin 1987, la suspension de celui-ci "pour les délits attentatoires à la sécurité et à l'ordre public". Cette décision a été par la suite annulée, du fait, entre autres raisons, que la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans son avis consultatif No 8, avait déclaré que la suspension du droit d'habeas corpus était incompatible avec la Convention américaine relative aux droits de l'homme, considérant qu'il s'agissait de l'une des garanties essentielles prévues au paragraphe 2 de l'article 27 de la Convention.

160. Une situation analogue s'est produite à propos du droit à un procès équitable, énoncé à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le Rapporteur spécial a été avisé de la suspension par Sri Lanka, qui ne mentionnait que le paragraphe 3 (relatif aux droits de l'accusé) et uniquement en ce qui concerne les droits de la défense <sup>51</sup>.

#### B. Détentions arbitraires et états d'exception

161. Le droit dont l'exercice est le plus fréquemment restreint dans ce type de situation est le droit à la liberté de la personne, énoncé à l'article 9 du Pacte, rares étant les cas dans lesquels l'état d'exception ne s'accompagne pas de la suspension de ce droit. C'est pourquoi il n'est pas inutile de passer en revue, même relativement longuement, les particularités que revêtent les divers types de détention dans le cadre particulier de l'état d'exception et qui vont de l'emprisonnement de police dans des locaux spéciaux à la détention en établissement pénitentiaire. Parfois, les personnes arrêtées sont internées dans des camps de "rééducation" ou même détenues dans des lieux secrets, ce qui a été fréquemment à l'origine de la pratique des disparitions forcées. Enfin, ces pratiques varient dans leurs caractéristiques, qu'il s'agisse du nombre de personnes détenues, de la durée de la détention, de la diversité des mesures prises ou de leur complexité.

#### Nombre de personnes détenues

162. Pour donner une idée du nombre de personnes mises en détention dans ce type de situation, il suffit de mentionner que, dans le dernier rapport adressé au Rapporteur spécial par le Gouvernement chilien, il est indiqué que pendant la période du régime de facto, entre 1973 et 1980, quelque 200 000 personnes ont été privées de liberté. Selon des sources fiables, en Uruguay, une personne sur trois a été détenue ou interrogée au cours de la période d'application des "mesures de sécurité d'urgence" par le régime militaire qui a dirigé le pays de 1971 à 1985. En Afrique du Sud, où les autorités ont également eu recours à ce type de mesures pour maintenir le système d'apartheid, en application de l' Internal Security Act (loi sur la sécurité intérieure), entre juin 1986 et août 1987 quelque 30 000 personnes, dont 40 % avaient moins de 18 ans, ont été détenues pendant une période de plus de 30 jours. Enfin, selon un rapport présenté par le Rapporteur spécial sur la pratique de la détention administrative, M. Louis Joinet, à la suite de la guerre du Viet Nam, entre 1975 et 1976, 10 000 à 15 000 personnes ont été détenues dans des camps de "rééducation"<sup>52</sup>.

#### Durée de la détention

163. Il est fréquent que, durant les états d'exception, les personnes maintenues en détention à la disposition du pouvoir exécutif, essentiellement pour des raisons de sécurité et souvent à titre préventif, restent détenues indéfiniment. Des cas se sont produits dans lesquels les autorités ont ordonné la mise en détention administrative de personnes qui, accusées de délit, avaient été innocentées par les tribunaux, ou ont décidé de maintenir en détention des personnes ayant achevé de purger leur peine. Dans le même rapport, M. Joinet indique que 120 personnes détenues dans des camps de rééducation au Viet Nam étaient internées depuis près de 15 ans. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a dénoncé à maintes reprises la durée excessive des états d'exception dans le continent américain et le caractère abusif des détentions prolongées qui accompagnent ce type de mesures<sup>53</sup>.

#### Complexité des mesures prises

164. Dans les situations d'exception, il est fréquent que les gouvernements appliquent des mesures ordinaires de procédure (par exemple, la mise en détention à la suite d'une accusation fondée) et simultanément, ou par la suite, des mesures d'exception. Cette double imposition de mesures est très fréquente dans les pays du continent américain et dans certains pays d'Afrique et d'Asie. A cet égard, l'Union interparlementaire a pu enquêter sur des cas de législateurs de pays africains, asiatiques et latino-américains qui ont été maintenus en détention pendant des années en vertu de ces doubles dispositions. En Argentine, par exemple, sous les divers régimes de facto antérieurs au 10 décembre 1983, des milliers de citoyens ont été mis en détention à la disposition du pouvoir exécutif et la majorité de ceux qui ont été inculpés et qui sont passés en jugement ont été frappés en outre de mesures de détention administrative. Ainsi, il leur a été impossible de bénéficier de la libération anticipée ou de la libération conditionnelle, ni même de la mise en liberté définitive une fois leur innocence prouvée ou leur peine accomplie. En bref, le juge pouvait ordonner la libération, mais le pouvoir exécutif avait déjà ordonné la détention.

Diversité des mesures prises

165. Enfin, il existe certaines situations, non nécessairement associées à la détention, mais qui peuvent néanmoins donner lieu à de graves violations du droit à la liberté de la personne. Il s'agit, par exemple, de "l'emprisonnement de police" ("arresto"), mesure en vertu de laquelle, pendant l'état de siège, le pouvoir exécutif peut, pour des raisons de sécurité, maintenir certaines personnes dans "des lieux qui ne sont pas des prisons". Tel est néanmoins rarement le cas dans la pratique et les personnes visées sont placées dans des établissements carcéraux, l'emprisonnement de police étant ainsi transformé en véritable détention, laquelle devient arbitraire. De plus, sous le régime de Pinochet, la justice chilienne a déclaré que les décisions d'"emprisonnement de police" autorisaient la mise en détention au secret et que l'absence de normes rendant obligatoire la divulgation du lieu où la personne était maintenue légitimait le recours à ce type de détention. La restriction de la liberté de mouvement qui est imposée lorsque le couvre-feu est décrété ou l'interdiction faite à certaines personnes de quitter un lieu déterminé peuvent conduire, dans certaines circonstances, à de graves violations de la liberté de la personne. Il s'agit par exemple de l'assignation à résidence dans des locaux ou des lieux déterminés dans lesquels le maintien, en raison de l'isolement ou du manque de moyens de communication, peut être plus pénible que l'incarcération dans un établissement pénitentiaire. En outre, ces mesures sont souvent accompagnées de transfert incessant dans des lieux éloignés, ce qui rend extrêmement difficile le maintien des contacts avec la famille.

C. Incidences sur les droits de l'homme des mesures d'exception de facto

166. Outre les aspects purement juridiques et institutionnels, il y a lieu de souligner les incidences négatives des régimes d'exception de facto sur l'ensemble des droits de l'homme. Deux cas ont été pris en exemple pour illustrer les incidences de ce phénomène anormal.

167. En Haïti (pays qui, comme il est indiqué dans l'introduction, a fait l'objet d'une étude spéciale), au cours de la période allant du coup d'Etat du 29 septembre 1991 au retour du Président Aristide, sans qu'il y ait eu proclamation de l'état de siège comme la Constitution nationale le prévoit, de graves restrictions ont été imposées à l'exercice de la majorité des droits de l'homme, donnant lieu ainsi à un ensemble de violations massives et systématiques de ces droits. Ainsi, dans les mois qui ont suivi le coup d'Etat, plus de 1 000 personnes sont mortes, la majorité d'entre elles ayant été victimes d'exécutions extrajudiciaires. Il a été signalé qu'en l'espace d'une seule année 5 096 personnes avaient été victimes de mesures de détention illégale et placées dans des établissements pénitentiaires où la torture et les autres actes de brutalité étaient pratiqués couramment. Comme suite aux restrictions imposées à la liberté d'opinion et d'expression, les journalistes de la presse écrite et parlée ont fait l'objet de multiples menaces et mesures d'intimidation; certains ont été assassinés ou ont été contraints de quitter le pays et nombre de stations de radio ont été attaquées et saccagées.

168. Pour sa part, le Comité des droits de l'homme, ayant examiné le dernier rapport périodique présenté par le Togo, après avoir constaté le non-respect de l'obligation de notifier le Secrétaire général de la suspension de certains droits consacrés dans le Pacte - comme conséquence des couvre-feux imposés au cours de la période de transition vers la démocratie -, a déploré

"les nombreux cas d'exécution sommaire et arbitraire ou illégale imputables à des membres de l'armée, des forces de sécurité ou d'autres forces de l'ordre au cours de la période considérée"; il s'est déclaré "profondément préoccupé par le fait que ces violations n'ont donné lieu à aucune enquête, que les auteurs de ces actes n'ont été ni traduits en justice ni punis et que les victimes n'ont pas été indemnisées".

D. Incidences sur les droits de l'homme intangibles des états d'exception lorsque ces derniers sont marqués par toute une série d'anomalies

169. L'examen sur une période de temps suffisamment longue de l'évolution qui a eu lieu dans le domaine des états d'exception a permis tout particulièrement d'en arriver à la conclusion que les mesures de ce type ont dangereusement tendance à donner lieu à toute une série d'anomalies lorsqu'elles sont appliquées de façon abusive et lorsqu'elles se prolongent dans le temps. Ainsi, à mesure que les déviations s'accroissent, le nombre des droits de l'homme touchés augmente, jusqu'à inclure les droits fondamentaux dont l'exercice revêt un caractère intangible. Telle est la conclusion qui ressort des nombreux cas signalés de violations du droit à la vie, à l'intégrité physique, psychique et morale, dont font état les rapports successifs des Rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires et sur la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, de même que les rapports successifs présentés par le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, ainsi que par les divers organes internationaux de surveillance, en particulier le Comité des droits de l'homme. A cet égard, Amnesty International a publié une étude très intéressante sur la torture et les violations du droit à la vie en période d'état d'exception, cette étude soulignant la façon dont la proclamation de l'état d'exception peut, de fait, conduire à la violation des droits dont l'exercice est inaliénable <sup>54</sup>.

E. Violence généralisée

170. Il s'agit des situations qui ont été décrites au chapitre IV et dans lesquelles la violence se généralise et atteint des niveaux incontrôlables, conduisant à l'anéantissement de l'ordre institutionnel et portant atteinte à l'ensemble des droits de l'homme de façon massive et généralisée. C'est dans ce contexte que de nombreux membres de milices impliqués dans les affrontements qui ont conduit à la dissolution de l'ex-Yougoslavie ont été accusés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité <sup>55</sup>. Tel est également le contexte dans lequel ont été perpétrés les massacres de la région des Grands Lacs en Afrique.

171. Pour ce qui est des conséquences résultant de ce type de conflit, la loi No 9/96 du 8 septembre 1996 approuvée par les autorités rwandaises revêt une grande valeur d'illustration. Dans le préambule, l'Assemblée nationale reconnaît que "depuis le 6 avril 1994, la République rwandaise a connu une situation exceptionnelle menaçant l'existence de la nation au sens du paragraphe 1 de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques". L'assemblée nationale reconnaît ensuite que le pays a vécu une situation de graves perturbations et de conflit armé interne qui ont entravé le fonctionnement des tribunaux. Il est reconnu en outre dans le texte que cette situation a entraîné la désintégration complète des institutions et du

pouvoir judiciaire. Enfin, il est indiqué dans le préambule même qu'un génocide et des massacres ont été commis au Rwanda, constituant des crimes contre l'humanité.

F. Incidences sur les droits économiques, sociaux et culturels

172. L'imposition de l'état d'exception n'a pas que des incidences sur les droits civils et politiques, mais touche également dans une large mesure les droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial a traité en profondeur de cette question dans son étude sur la situation en Haïti, pays qui, comme on le sait, est le plus pauvre d'Amérique latine et qui figure parmi les 20 pays les plus pauvres du monde. La répression exercée sous le régime de facto a aggravé la situation déjà précaire des droits économiques, sociaux et culturels de la population, à tel point que le droit à la vie s'est trouvé menacé, tant par la répression exercée par l'armée que par la situation économique et sociale qui a résulté de cette répression. En outre, la répression a porté fortement atteinte aux petits organismes d'auto-assistance qui permettaient la réalisation de projets en matière d'agriculture, d'alphabétisation, d'amélioration des quartiers, etc. De même, les travailleurs sociaux, laïques et religieux, ainsi que les membres des organisations communautaires, ont été persécutés et la majorité des foyers pour enfants des rues ont été systématiquement détruits par l'armée. Le climat d'insécurité et de peur suscité par la répression a obligé une grande partie de la population à se déplacer et à chercher refuge ailleurs dans le pays, en abandonnant les habitations et les petites cultures, ou à quitter le pays. Dans son rapport de 1993, la Commission interaméricaine des droits de l'homme indique que les déplacements massifs ont touché plus de 300 000 personnes.

G. Incidences de l'état d'exception sur les droits de l'homme de certains groupes vulnérables ou de certains secteurs de la population

173. Dans plusieurs de ses rapports annuels, le Rapporteur spécial a souligné la nécessité de renforcer la protection de toutes les personnes ou de tous les groupes de personnes qui, pour des raisons diverses, se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable. Tel est le cas des réfugiés, des victimes des conflits armés, des minorités, des populations autochtones, des travailleurs migrants, des handicapés, etc.

174. Le HCR a signalé à plusieurs reprises au Rapporteur spécial que les violations massives des droits de l'homme entraînaient des persécutions, ce qui obligeait souvent les victimes à chercher refuge. De plus, l'existence d'un état d'exception dans le pays d'accueil a des incidences négatives sur la protection des réfugiés (qui sont naturellement plus vulnérables que les nationaux), en particulier lorsque les mesures d'exception entraînent des restrictions fondamentales des droits de l'homme.

175. Il faudrait évidemment, compte tenu de la nature de leurs activités, ajouter aux catégories susmentionnées les journalistes, les dirigeants syndicaux, les parlementaires, les défenseurs des droits de l'homme, etc.

176. Pour ce qui est de la situation des parlementaires, il est fréquent, comme il a déjà été constaté, qu'en situation d'état d'exception "anormal" à la dissolution du parlement s'ajoute la mise en détention ou l'expulsion du pays des parlementaires eux-mêmes. Les journalistes qui ne se soumettent pas

aux restrictions de la liberté d'expression sont souvent frappés de mesures analogues. L'autre secteur régulièrement touché est celui de la direction syndicale, comme le prouve l'activité du Comité de la liberté syndicale de l'OIT. Il y a lieu de rappeler, à simple titre d'exemple, que le Rapporteur spécial, dans son rapport de 1989, a indiqué qu'il disposait d'informations selon lesquelles les forces de sécurité sud-africaines, pendant une période d'état d'exception, avaient tué en un seul jour sept travailleurs qui étaient en grève.

177. Dans son rapport à la Commission des droits de l'homme, (E/CN.4/1997/59) le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan indique que, dans diverses régions du pays sous contrôle du mouvement des Taliban, il est strictement interdit aux femmes, sous menace de mauvais traitements et même de mort, de recevoir une éducation et d'occuper un emploi en dehors du foyer. Les justifications les plus fréquentes données par les autorités sont les suivantes : "nous sommes en situation d'urgence". En résumé, "l'accès à l'emploi et à l'éducation pour les femmes ne sera rouvert que lorsque la sécurité sera rétablie" car "nous nous trouvons en situation de guerre et voulons rétablir la paix".

178. Enfin, la situation des enfants, en particulier des enfants des rues, est particulièrement alarmante en période d'état d'exception. A titre de simple exemple, le Rapporteur spécial a indiqué dans son rapport de 1989 qu'il disposait d'informations selon lesquelles les forces de sécurité sud-africaines, au cours d'un état d'exception imposé par les autorités de l'époque, avaient tué plus de 200 enfants. A cet égard, le rapport intitulé "Impact des conflits armés sur les enfants", présenté à l'Assemblée générale par Mme Graça Machel en 1996, revêt une grande importance. Le Rapporteur spécial ne peut qu'approuver pleinement les conclusions de l'expert désigné par le Secrétaire général, selon lesquelles, parmi les questions qui méritent d'être analysées plus avant, on peut citer "les problèmes opérationnels qui affectent la protection des enfants en période d'urgence [et] les approches de la prévention du conflit et de la reconstruction et du développement axées sur l'enfant" (A/51/306, par. 315).

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Conclusions

179. Par souci de concision, le Rapporteur spécial se bornera à procéder ici à une évaluation quantitative du nombre d'états d'exception et de la fréquence avec laquelle les Etats ont pris des mesures de cette nature sans que cela l'empêche de mentionner dans le rapport final qu'il présentera à la Commission des droits de l'homme, sous forme récapitulative, les conclusions les plus importantes qui se dégagent de la présente étude.

180. Il résulte des rapports successifs qu'a présentés le Rapporteur spécial entre janvier 1985 et mai 1997 qu'une centaine d'Etats ou de territoires - ce qui équivaut à plus de la moitié des Etats Membres des Nations Unies - ont vécu, de droit ou de fait, à un moment quelconque de cette période, sous l'état d'exception. Le fait que, durant la même période, beaucoup d'entre eux ont prorogé les mesures d'urgence prises ou les ont réinstituéés après les avoir abrogées, montre qu'en un peu plus d'une décennie seulement, un état d'exception a été proclamé, prorogé ou maintenu sous une forme ou une autre, de façon bien plus fréquente.

181. Si l'on reportait sur une carte du monde les pays qui ont proclamé, prorogé ou abrogé un état d'exception ces 12 derniers mois en se fondant sur le présent rapport, on constaterait avec inquiétude qu'ils couvriraient presque les trois quarts de la superficie terrestre sans qu'aucune région soit épargnée. On constaterait également que dans des pays aussi éloignés géographiquement et dotés de systèmes juridiques aussi différents que les Etats-Unis et la Chine, ou situés en deux points aussi opposés du globe que la Fédération de Russie et l'Argentine, en passant par des régions très sensibles comme le Moyen-Orient, l'ex-Yougoslavie et certains pays africains, dans tous les cas, que ce soit de fait (comme dans les derniers qui ont été cités) ou de droit (comme dans les premiers qui ont été cités), les gouvernements ont décidé d'adopter des mesures d'urgence pour dénouer les crises successives auxquelles ils sont confrontés.

182. Une lecture politique de cette carte juridique originale du monde nous montrerait non seulement que l'humanité ne vit pas dans une situation stable mais aussi que, globalement, il y a une tendance dangereuse à faire de l'état d'exception la règle.

### Recommandations

183. Afin d'avoir le point de vue des membres de la Sous-Commission, des Etats et des organisations participant à la quarante-neuvième session, le Rapporteur spécial soumet pour examen les recommandations suivantes qui devront être complétées ou formulées à nouveau, compte tenu des présentes observations et suggestions.

#### 1. Recommandations aux Etats

184. Le Rapporteur spécial invite instamment tous les Etats, s'ils ne l'ont pas encore fait :



A aligner d'urgence leurs droits internes respectifs sur les normes et les principes établis par le droit international en matière d'état d'exception;

A renforcer, ce faisant, les mécanismes de contrôle interne afin de garantir une bonne application des normes qui régissent l'état d'exception;

A s'inspirer, pour cela, des principes et des normes types élaborés par le Rapporteur spécial à cet effet et qui figurent dans la présente étude;

A demander à bénéficier, à cette fin, des services consultatifs du Centre de l'ONU pour les droits de l'homme.

185. Le Rapporteur spécial recommande, en outre, aux Etats de continuer de coopérer avec lui et de lui donner des informations aussi détaillées que possible en cas de proclamation, de prorogation ou de levée de l'état d'exception. Cette recommandation revêt une très grande importance eu égard à l'obligation de notifier les autres Etats par le biais des dépositaires des instruments internationaux auxquels ils sont parties.

## 2. Recommandations au Comité des droits de l'homme

186. Le Rapporteur spécial se félicite que le nouveau règlement intérieur du Comité des droits de l'homme permette à celui-ci de demander aux gouvernements qui ont proclamé l'état d'exception de présenter un rapport spécial, ce qui facilite et renforce les mécanismes de contrôle.

187. Le Rapporteur spécial propose au Comité des droits de l'homme d'envisager :

D'instituer un mécanisme qui lui permette de maintenir à l'étude la situation dans les pays qui ont adopté des mesures d'exception afin de suivre l'évolution et l'incidence de ces mesures sur les droits de l'homme qui sont protégés par le Pacte;

De rédiger une nouvelle observation générale sur l'article 4 qui tienne compte de l'évolution qui s'est faite, des normes et des principes ainsi que des critères de surveillance appliqués et de l'élargissement, au fil du temps, des droits dont l'exercice ne peut être suspendu et, en particulier, l' habeas corpus .

## 3. Recommandations à la Commission des droits de l'homme

188. Le Rapporteur spécial réitère la recommandation qu'il a faite dans son huitième rapport (E/CN.4/Sub.2/1995/20) visant à ce que la Commission des droits de l'homme désigne un rapporteur spécial ou constitue un groupe de travail chargé de cette fonction. L'étude effectuée confère plus de poids encore à cette recommandation car elle montre, une fois de plus, à quelle fréquence les gouvernements ont recours à l'état d'exception et quels en sont les effets négatifs sur les droits de l'homme lorsque les règles qui le régissent ne sont pas respectées.

189. Prenant en compte l'ampleur que revêtent les crises et les conflits actuellement, la Commission pourrait :

Approfondir sa réflexion sur la possibilité de convoquer une réunion spéciale pour se pencher sur la question des conflits afin de mettre en place des mécanismes plus efficaces pour y mettre fin, pour les prévenir ou pour en atténuer les effets;

Se fixer, comme priorité des priorités, l'élaboration de normes humanitaires minimales applicables à toute situation et qui, de la sorte, consacrerait et consolideraient les progrès dont il est déjà fait état dans la jurisprudence des divers organes de suivi.

#### 4. Recommandations à la Sous-Commission

190. Le Rapporteur spécial propose à la Sous-Commission :

De garder à l'étude la question des droits de l'homme et des états d'exception au nombre des questions entre toutes prioritaires inscrites à son ordre du jour; et

De confier à un autre de ses membres le soin d'établir la liste annuelle des Etats qui ont proclamé, prorogé ou abrogé l'état d'exception jusqu'à ce que la Commission des droits de l'homme ait nommé un rapporteur spécial.

191. Le Rapporteur spécial suggère qu'en outre, la Sous-Commission organise un séminaire d'experts consacré à l'état d'exception et aux droits de l'homme et invite à participer à cette réflexion les rapporteurs spéciaux et les membres des groupes de travail qui s'occupent, d'une façon ou de l'autre, de l'application de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

#### 5. Recommandations aux rapporteurs spéciaux et aux groupes de travail

192. Le Rapporteur spécial suggère aux rapporteurs spéciaux et aux groupes de travail d'accorder une attention particulière à l'incidence qu'ont les situations d'exception dans le cadre spécifique de leurs mandats respectifs et de faire appel, comme l'a suggéré, à maintes reprises, le Groupe de travail sur la détention arbitraire, au Rapporteur spécial sur la question des droits de l'homme et des états d'exception dont la collaboration serait inestimable si celui-ci était désigné au sein de la Commission.

#### 6. Recommandations au Haut Commissaire aux droits de l'homme

193. Le Rapporteur spécial suggère au Haut Commissaire :

D'accorder une priorité élevée aux activités de services consultatifs du Centre pour les droits de l'homme en matière d'état d'exception;

D'établir une liste de spécialistes dans les divers systèmes juridiques pour s'acquitter de cette tâche;

D'accroître la présence des observateurs des droits de l'homme là où sévissent de graves crises ou conflits et de mettre en place, à leur intention, un ensemble cohérent de directives ainsi que des critères et des lignes directrices sur l'utilisation, au sein du système des Nations Unies, des informations recueillies par ces observateurs;

D'intensifier, en étroite coopération avec le Secrétaire général, les efforts menés dans le cadre des activités liées à la prévention des conflits, au règlement pacifique des conflits, à la médiation et autres mécanismes de diplomatie préventive;

D'envisager d'organiser, en coordination avec d'autres organismes du système des Nations Unies, un séminaire international d'experts chargé d'examiner la question des conflits afin de recueillir des propositions visant à en éradiquer les causes, à prévenir leur déclenchement et à en atténuer les effets;

De mettre en place - en désignant au Centre pour les droits de l'homme un "point focal" sur l'application de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques - un mécanisme flexible d'échange de données entre le Rapporteur spécial sur la question des droits de l'homme et des états d'exception et le Comité des droits de l'homme, les rapporteurs spéciaux et les groupes de travail qui s'occupent d'une façon ou de l'autre de l'application de l'article 4.

Notes

1.E/CN.4/Sub.2/1982/15.

2.Voir la résolution 10 (XXX) de la Sous-Commission, la résolution 17 (XXXV) de la Commission et la résolution 1979/34 du Conseil économique et social.

3.Voir la résolution 1987/25 de la Sous-Commission.

4.E/CN.4/Sub.2/1991/28/Rev.1, annexe I. Dans le présent rapport, certaines des normes types ont été actualisées.

5.E/CN.4/Sub.2/1995/20.

6.Voir la résolution 1996/30 de la Sous-Commission et la décision 1997/110 de la Commission des droits de l'homme.

7.Il existe toutefois de nombreux traités importants relatifs aux droits de l'homme qui ne contiennent pas de disposition sur la dérogation, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Conventions de l'OIT Nos 29, 87, 98 et 105 sur le travail forcé et l'abolition du travail forcé, la liberté syndicale et la protection du droit syndical, la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et bien évidemment, vu qu'elles s'appliquent aux situations d'exception, les diverses conventions sur le droit international humanitaire.

8.Ces normes et principes s'inspirent de ceux qui ont déjà été établis par Mme Questiaux dans son rapport de 1982 et approuvés par la Commission des droits de l'homme.

9.Il convient de rappeler, à ce sujet, les rudes débats qui se sont déroulés au sein de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission tout au long des années 70, et au cours desquels la majorité des gouvernements autoritaires de l'époque s'opposaient à toute forme de surveillance internationale. Ensuite, lorsque celle-ci a fini par s'imposer, ces mêmes gouvernements soutenaient qu'il fallait la limiter aux situations de paix et de normalité.

10.D'ailleurs, en vertu de son statut, le Comité international de la Croix-Rouge peut offrir ses services à caractère strictement humanitaire, comme les visites aux détenus par exemple, même dans des situations qui n'ont pas le caractère de conflit armé mais qui, consistant en des troubles graves de l'ordre public interne, donnent lieu à des arrestations et mises en détention pour raisons de sécurité.

11.Déjà les Romains, qui ont assurément fait un emploi abusif de l'institution qui a donné naissance à ce qui est aujourd'hui l'état d'exception, signalaient que "le fondement de la dictature (attribution de pouvoirs extraordinaires) ne pouvait être que la défense de la République et non son anéantissement".

12.Dans The International Law of Human Rights and States of Exception with special reference to the preparatory works and the case-law of the international monitoring organs, 1996, Mme A.-L. Svensson-McCarthy affirme : "the notion of a democratic society is inherent to the international law of

human rights and constitutes an objective parameter which determines the legitimate aim and necessity of such restrictions" ("la notion de société démocratique est inhérente au droit international des droits de l'homme et constitue un paramètre objectif qui détermine la légitimité des buts et la nécessité desdites restrictions").

13.Requêtes Nos 6780/74 et 6950/75. Rapport du 10 juillet 1976, par. 527.

14.Assemblée générale, Documents officiels : trente-cinquième session \_\_\_\_\_, Supplément No 40 (A/35/40), par. 297.

15. Voir le résumé des travaux préparatoires concernant l'élaboration du Pacte international relatif aux droits civils et politiques préparé par le Secrétaire général - A/2929/1955, par. 41, cité dans O'Donnell, Commentary to the Siracusa Principles \_\_\_\_\_, par. 25 et 26.

16.Assemblée générale, Documents officiels : quarante-huitième session \_\_\_\_\_ (A/48/40), par. 690.

17.Assemblée générale, Documents officiels : quarante-neuvième session \_\_\_\_\_ (A/49/40), par. 189 et 253 respectivement.

18.La réinscription de la République de Corée sur la liste en 1997 est fondée sur des renseignements communiqués par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, après sa mission dans le pays (voir E/CN.4/1996/39/Add.1, par. 21).

19.Voir A/33/331 et E/CN.4/1310.

20.Voir CCPR/1/Add.25.

21.Voir Funcionamiento y Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria - 1ro de enero de 1977 - 4 de febrero de 1993 \_\_\_\_\_, Leandro Despouy, Affaire KEN/03-CL/78/123. Quelques années plus tard, à propos d'une affaire concernant la Malaisie où l'état d'exception était appliqué depuis le 13 mai 1969, le Conseil interparlementaire a réaffirmé que si l'imposition de mesures restreignant les droits et libertés consacrés par les instruments internationaux des droits de l'homme est concevable dans les cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, il est impératif que ce soit "dans la stricte mesure où la situation l'exige", et ce à titre exceptionnel et temporaire (affaire MAL/07-14-CL/88/142).

22.Voir rapport de la Commission européenne des droits de l'homme, 1969, document No 15.

23.Voir Commission européenne des droits de l'homme, série B, 1960-1961.

24.Ibid., note 8.

25.Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tout comme la Convention américaine, prévoient également cette possibilité, quoiqu'en termes encore plus généraux, et autorisent la restriction de l'exercice de droits spécifiques en période ordinaire afin de protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la moralité publique et les droits d'autrui : voir

notamment les articles 12(3), 18(3), 19(3), 21 et 22(2) du Pacte, les articles 8(2), 9(2) et 11(2) de la Convention européenne et les articles 12(3), 15 et 16 de la Convention américaine.

26. Il s'agissait d'une plainte déposée par la Grèce contre le Royaume-Uni par suite de la proclamation de l'état d'urgence à Chypre, alors colonie britannique.

27. Rapport de la Commission spéciale créée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour étudier les plaintes relatives à la suspension par la Grèce de l'application de la Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (Convention No 87) et de la Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, 1949, à la suite du coup d'Etat des colonels.

28. Voir également Oppenheim, International Law; Giraud, Recopilación de Cursos en la Academia de Derecho Internacional, et Jessup. A Modern Law of Nations.

29. Il y a lieu de souligner qu'aucune de ces conventions ne contenait de dispositions concernant les situations d'exception et que le rapport a dû être élaboré sur les bases de principes généraux du droit international.

30. Affaire Irlande c. Royaume-Uni.

31. Voir E/CN.4/Sub.2/1990/33, par. 17.

32. Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément No 40 (A/36/40), annexe VII.

33. U.N. Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary, 1993.

34. Néanmoins, de nombreux traités importants sur les droits de l'homme ne contiennent pas de dispositions sur la suspension, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Conventions Nos 29, 87, 98 et 105 de l'Organisation internationale du Travail concernant le travail forcé et son abolition, la liberté syndicale et le droit d'appartenir à un syndicat, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et, évidemment, les différentes conventions sur le droit international humanitaire qui sont appelées à régler les situations exceptionnelles.

35. Voir Manfred Novak, " UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary ", 1993.

36. Association de Consultants internationaux en droits de l'homme, Droits intangibles et états d'exception (Bruxelles, éd. Bruylant, 1996).

37. Notification du Nicaragua du 18 juin 1987; voir E/CN.4/Sub.2/1987/19/Rev.1.

38. Voir E/CN.4/Sub.2/1993/23, chap. III.

39. Leandro Despouy, Fonctionnement et jurisprudence du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire : 1er janvier 1977 - 4 février 1993, 1993, p. 207.

40.Cas Landinelli Silva, 1978.

41.Voir le rapport de Mme N. Questiaux, E/CN.4/Sub.2/1982/15 : Etats d'exception complexes, par. 118 à 128; et document du Conseil de l'Europe No AS/Pol/PR/COLL/DHAL/33 d'octobre 1981, de Leandro Despouy "L'exception est la règle en Amérique latine".

42.Comme ce fut le cas au Brésil, en Argentine, au Chili, en Uruguay pendant les derniers régimes militaires.

43.Comme ce fut le cas de la majorité des lois de sécurité nationale au Brésil, en Argentine, en Uruguay, etc.

44.A la différence de la première guerre mondiale au cours de laquelle 5 % seulement des victimes étaient des civils, cette proportion atteint 80 à 90 %.

45.Les quatre premiers mois de déploiement de troupes en Somalie ont coûté aux Etats-Unis 750 millions de dollars, c'est-à-dire un montant équivalant au budget annuel de l'UNICEF.

46.Voir "Conflict prevention and poverty alleviation", Organisation pour la coopération et le développement économique, document DCD 897) a/ANN2, élaboré par le Rapporteur spécial à la demande du PNUD.

47.Entre 1977 et 1993, une part importante des plaintes examinées par le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire a concerné des parlementaires de pays soumis à l'état d'exception déclaré de facto.

48.Tel a été le rôle au Chili et en Uruguay du Conseil d'Etat et en Argentine de la Commission d'assistance législative, sous les régimes militaires.

49.Voir le rapport de Mme Nicole Questiaux, E/CN.4/Sub.2/1982/15, par. 163.

50.Voir les tableaux synoptiques figurant dans les rapports de 1987 et 1988.

51.Voir la notification du Gouvernement sri-lankais dans le tableau synoptique figurant dans le document E/CN.4/Sub.2/1987/19/Rev.1, p. 49.

52.Voir E/CN.4/Sub.2/1990/29, par. 41.

53.Voir par exemple, au chapitre II, les cas de parlementaires de pays de la common law, décrits par l'Union interparlementaire, dans lesquels des personnes ont été maintenues en détention jusqu'à 20 ans en vertu d'une loi sur la sûreté nationale. L'Union interparlementaire a également traité de cas de parlementaires détenus pendant plusieurs dizaines d'années dans des camps de "rééducation" au Viet Nam.

54.Voir la publication d'Amnesty International, SC/PG/CO/GR, Londres, juillet 1988.

55.Tribunal de La Haye créé en application de la résolution 827(1993) du Conseil de sécurité en date du 25 mai 1993.

-----

