



## HIGHLIGHT

# DÉCLARATION CONSIGNÉE DANS UNE NOTE VERBALE DE LA REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE, DATÉE DU 24 NOVEMBRE 2015, ENREGISTRÉE AU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL DE L'EUROPE

SIMON LABAYLE\*

KEYWORDS: ECHR – Art. 15 – fight against terrorism – derogation from the Convention – public safety.

Le sceau macabre du terrorisme marque l'histoire de la République française. Régulièrement confrontés à cette violence aveugle, ses gouvernements successifs ont nécessairement bâti un dispositif constitutionnel et législatif pour tenter d'enrayer ce fléau. L'adoption des lois du 13 novembre 2014 relative à la lutte contre le terrorisme, puis du 24 juillet 2015 sur le renseignement, témoigne de sa constante évolution, au gré des épisodes sinistres qui ont jalonné les trois dernières décennies.<sup>1</sup>

Le gouvernement du Président François Hollande a décidé de recourir à la mesure la plus symbolique de ce dispositif pour répondre au plus récent et au plus meurtrier de ces tragiques épisodes. L'état d'urgence a été décrété en conseil des ministres, et pour la première fois depuis la fin de la guerre d'Algérie, sur l'ensemble du territoire français métropolitain ainsi qu'en Corse à la suite des attentats du 13 novembre 2015. Une note verbale a ensuite été transmise au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe par l'intermédiaire de la Représentation Permanente de la France le 24 novembre. Elle visait à l'informer que, parmi les mesures prises par l'autorité administrative pour "empêcher la perpétration de nouveaux attentats terroristes", certaines d'entre elles étaient

\* Attaché temporaire d'enseignement et de recherche, Aix-Marseille Université, CERIC, [simon.labayle@univ-amu.fr](mailto:simon.labayle@univ-amu.fr).

<sup>1</sup> Fusillade de la rue des Rosiers en 1982, vague d'attentats de septembre 1986, attentat d'Orly en 1983, prise d'otages du vol Air France 8969 de 1994, vague d'attentats de 1995, vague d'assassinats perpétrés par Mohammed Merah en 2012, pour ne mentionner que les plus célèbres de ces événements.

“susceptibles d’impliquer une dérogation aux obligations résultant de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales”.<sup>2</sup>

L’ordre juridique conventionnel est logiquement doté de mécanismes expressément dédiés à affronter les situations analogues. L’art. 15 de la Convention, auquel neuf Etats ont déjà eu recours,<sup>3</sup> autorise ainsi à déroger à certains droits et libertés garantis par celle-ci de manière temporaire, limitée, et strictement contrôlée par la Cour. Selon le texte de l’article,

“en cas de guerre ou en cas d’autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l’exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international”.<sup>4</sup>

La sensibilité de la question abordée en impliquait toutefois une rédaction particulièrement précautionneuse. L’encadrement rigoureux des dérogations autorisées en témoigne. Il est à cet égard précisé que cet article “n’autorise aucune dérogation à l’article 2, [...], et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7”.<sup>5</sup> La mise en œuvre de l’art. 15 de la Convention requiert, de même, une information immédiate et constante du Secrétaire Général du Conseil de l’Europe.<sup>6</sup>

La Cour s’est, par ailleurs, régulièrement attachée à clarifier les exigences qui président à la mise en œuvre de l’art. 15.<sup>7</sup> La démarche française ne s’apparente pas à un cas de figure isolé, dans la mesure où différents arrêts plus ou moins récents sont con-

<sup>2</sup> Voir: Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de la France, datée du 24 novembre 2015, enregistrée au Secrétariat Général du Conseil de l’Europe le 24 novembre 2015, [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>3</sup> L’Albanie, l’Arménie, la France, la Géorgie, la Grèce, l’Irlande, le Royaume-Uni, Turquie, et dernièrement l’Ukraine.

<sup>4</sup> Art. 15, par. 1.

<sup>5</sup> C’est-à-dire au droit à la vie, sauf dans les cas résultant d’actes licites de guerre, à l’interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants, à l’interdiction de l’esclavage et de la servitude, et enfin au principe selon lequel nulle peine ne saurait être prononcée sans loi. Sur le droit à la vie, voir par exemple: Cour européenne des Droits de l’Homme, arrêt du 27 septembre 1995, n° 18984/91, *McCann et autres c. Royaume-Uni*. Sur l’interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, voir par exemple: Cour européenne des Droits de l’Homme, arrêt du 18 mars 2014, n°s 24069/03, 197/04, 6201/06 et 10464/07, *Öcalan c. Turquie* (n° 2).

<sup>6</sup> Art. 15, par. 3.

<sup>7</sup> Elle s’attache notamment au fait qu’un Etat souhaitant se prévaloir de l’art. 15 de la Convention doit d’abord impérativement être en mesure d’alléguer d’une “situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l’ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l’État”: Cour européenne des Droits de l’Homme, arrêt du 1 juillet 1961, n° 33/57, *Lawless c. Irlande* (n° 3), par. 28.

sacrés à l'application cet article dans des situations comparables.<sup>8</sup> Celles-ci avaient fourni l'occasion au juge de Strasbourg de s'affirmer "pleinement consciente des difficultés que les Etats rencontrent pour protéger leur population contre la violence terroriste".<sup>9</sup> Il faisait même preuve d'une forme de diligence, bienvenue au regard de la sensibilité des enjeux en cause, en rappelant par exemple "qu'il incombe à chaque Etat contractant, responsable de 'la vie de [sa] nation', de déterminer si un 'danger public' la menace et, dans l'affirmative, jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper", dans la mesure où "en contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger, comme sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer". Il n'en demeurait cependant pas moins indispensable de préciser que "les Etats ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine",<sup>10</sup> et qu'il revient donc heureusement à la Cour de contrôler la légalité de leur action en la matière.

Il ne fait, au regard des considérations précédemment exposées, aucun doute que la démarche du gouvernement français soit juridiquement fondée. Son opportunité reste cependant affaire de proportionnalité. Il revient donc à la Cour européenne des droits de l'homme, comme elle a su le faire par le passé,<sup>11</sup> de veiller à ce que ses modalités demeurent circonscrites à la marge de manœuvre définie par le texte conventionnel.

<sup>8</sup> Voir par exemple: Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 18 janvier 1978, n° 5310/71, *Irlande c. Royaume-Uni*.

<sup>9</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 19 février 2009, n° 3455/05, *A et autres c. Royaume-Uni*, par. 126.

<sup>10</sup> *Irlande c. Royaume-Uni*, cit., par. 207

<sup>11</sup> Voir par exemple à ce sujet l'affaire déjà citée: *A. et autres c. Royaume-Uni*, cit.

