



Strasbourg, le 4 avril 2006

Avis n° 359 / 2005

Diffusion restreinte
CDL-AD(2006)015
Or.Engl

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME
DANS LES SITUATIONS D'URGENCE**

**adopté par la Commission de Venise
à sa 66^e session plénière
(Venise, 17-18 mars 2006)**

sur la base des commentaires de

**M. Pieter van DIJK, (membre, Pays-Bas)
M^{me} Finola FLANAGAN, (membre, Irlande)
M. Jeffrey JOWELL (membre, Royaume-Uni)**

I. Introduction

1. *Par une lettre du 15 septembre 2005, le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité la Commission, au nom du Bureau, à formuler un avis sur les aspects juridiques soulevés par la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence.*

2. *La question de la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence a été soulevée dans une proposition de résolution datée du 5 juillet 2005 (Doc. 10641), que douze membres de l'Assemblée parlementaire ont présentée. Ceux-ci souhaitaient notamment réagir aux événements qui s'étaient produits à Andijan en mai 2005, au cours desquels les membres des forces spéciales d'Ouzbékistan avaient ouvert le feu sur des centaines de manifestants.*

3. *La proposition de résolution vise à clarifier le cadre juridique dans lequel doit s'inscrire l'intervention des forces de sécurité de l'Etat, de sorte que celles-ci se comportent de manière acceptable lors des manifestations de masse ou d'événements analogues. Cela est particulièrement important en ce qui concerne le recours à la force pour disperser des manifestations, situation qui peut entrer ou non dans le champ d'application de l'article 15 de la CEDH.*

4. *M. Pieter van Dijk, M^{me} Finola Flanagan et M. Jeffrey Jowell ont été nommés rapporteurs. Le présent avis, élaboré sur la base de leurs commentaires, a été adopté par la Commission à sa 66^e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).*

II. Contexte

5. La sécurité de l'Etat et de ses institutions démocratiques, et la sûreté de ses dirigeants et de sa population, sont des intérêts publics et privés essentiels qui méritent d'être protégés, si nécessaire au prix fort. Selon les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, « *les Etats ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie* ». ¹ La protection du droit à la vie peut aussi « *dans certaines circonstances bien définies, mettre à la charge des autorités l'obligation positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui* ». ² Certains affirment même que le droit à la sécurité et à une protection effective constitue un droit fondamental indépendant (« *la liberté de vivre sans crainte* »).

III. Restriction des droits de l'homme dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique

6. Les mesures de protection peuvent aussi consister en des restrictions apportées à des libertés ou droits fondamentaux, ou entraîner de telles restrictions. Cela est d'ailleurs prévu dans les principaux traités relatifs aux droits de l'homme. Il y est indiqué que la protection de l'intérêt

¹ Article I des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à sa 804^e réunion, le 11 juillet 2002 ; le préambule des Lignes directrices mentionne, à l'alinéa f, « le devoir impératif des Etats de protéger les populations contre d'éventuels actes terroristes ».

² Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH), arrêt du 28 octobre 1998, *Osman c. Royaume-Uni*, paragraphe 115.

national et de la sûreté publique peut justifier de limiter l'exercice de certains droits fondamentaux.³ Une telle limitation peut aussi être justifiée si elle vise la protection des droits et libertés d'autrui.⁴ Cela signifie notamment que certains droits de personnes qui ont commis des actes contre la sûreté publique, sont soupçonnées d'en avoir commis ou sont sur le point d'en commettre, peuvent faire l'objet de restrictions si celles-ci visent à protéger la sécurité de la population dans son ensemble. De fait, les personnes qui commettent ou préparent des actes terroristes ont souvent recours, pour ce faire, à leurs libertés et droits fondamentaux. A cet égard, l'article 17 de la CEDH énonce : « *Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention* ». Cependant, cela signifie aussi que les droits et libertés de toute personne, même de la victime potentielle d'un acte terroriste, peuvent être soumis à des restrictions dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique.

7. Pour être justifiée, une restriction doit remplir plusieurs critères. Premièrement, si le droit ou la liberté concernés ont un caractère absolu (c'est le cas, par exemple, du droit à la vie et de l'interdiction de la torture), aucune restriction n'est autorisée. Deuxièmement, le motif de la restriction (l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, par exemple) doit figurer dans la liste exhaustive énoncée dans la CEDH ou dans un autre traité applicable. Troisièmement, les limitations doivent être « *prévues par la loi* », c'est-à-dire régies par des dispositions légales transparentes et accessibles. Quatrièmement enfin, les limitations doivent être « *nécessaires dans une société démocratique* ». Selon la jurisprudence constante de la CEDH, il faut entendre par là que l'ingérence doit répondre à « *un besoin social impérieux* », en plus d'être effective et d'être proportionnée, dans sa portée et ses effets, à l'importance des intérêts à protéger.⁵ En d'autres termes, la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique peut justifier des ingérences dans l'exercice de certains droits fondamentaux, mais, pour être justifiées, ces ingérences doivent remplir des conditions assez strictes. Ainsi que le Comité des Ministres l'a souligné, « *lorsqu'une mesure restreint les droits de l'homme, les restrictions doivent être définies de façon aussi précise que possible et être nécessaires et proportionnées au but poursuivi* ».⁶

8. Il n'existe pas de formule mathématique ni d'échelle préétablie permettant de trouver le juste équilibre entre la sécurité nationale et la sûreté publique, d'une part, et l'exercice des libertés et droits fondamentaux, d'autre part. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg que la CEDH doit être interprétée comme un « *instrument vivant* », ⁷ ce qui signifie aussi que les critères à prendre en compte pour ménager cet équilibre et la pondération des différents éléments peuvent varier selon les époques et les contextes. C'est en fonction de la situation et des circonstances concrètes qu'il convient de définir le caractère équitable et proportionné de la mise en balance des intérêts publics et privés. Cette appréciation dépend donc nécessairement des circonstances de l'espèce, ce qui implique qu'une situation ou des faits particuliers peuvent

³ Dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), voir par exemple le second paragraphe des articles 8 (« sécurité nationale, sûreté publique »), 9 (« sécurité publique »), 10 (« sécurité nationale ou sûreté publique ») et 11 (« sécurité nationale », « sûreté publique »).

⁴ Ibidem.

⁵ Voir P. van Dijk and G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights [théorie et pratique de la Convention européenne des Droits de l'Homme]*, 3^e édition (1998), pp. 80-95.

⁶ Voir l'article III.2 des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, *supra* (note 1).

⁷ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 25 avril 1978 dans l'affaire *Tyrer c. Royaume-Uni*, paragraphe 31.

justifier des restrictions plus étendues. Toutefois, la limite à ne pas franchir implique que ces restrictions ne portent pas atteinte au noyau essentiel du droit ou de la liberté en question. Ce principe s'applique aussi aux droits et libertés des personnes qui ont commis, ou sont soupçonnées d'avoir commis, des actes contre la sécurité nationale ou la sûreté publique.⁸

IV. Mesures dérogatoires requises en cas de guerre ou d'autre danger public

9. L'article 15 de la CEDH autorise également les Etats contractants à déroger à la plupart des obligations leur incombant au titre de la Convention européenne des Droits de l'Homme « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation* ». Cependant, l'article 15 précise que certains droits ne souffrent aucune dérogation⁹. Il s'agit des droits dits « absolus » : le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage et le principe « pas de peine sans loi ».¹⁰ Il est important de le souligner, car la pratique des Etats montre que ces droits (aussi) peuvent être gravement menacés dans les situations où l'état d'urgence a été déclaré.

10. L'examen de l'existence d'un « *danger public menaçant la vie de la nation* » a été effectué par l'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme dans une affaire où le gouvernement grec n'a pas réussi à convaincre la Commission qu'une dérogation était justifiée en vertu de l'article 15. Dans cette affaire, la Commission a défini les caractéristiques que doit présenter une situation pour pouvoir être qualifiée d'état d'urgence :¹¹

- 1) le danger doit être réel ou imminent ;
- 2) ses effets doivent toucher l'ensemble de la nation ;
- 3) la vie organisée de la communauté doit être menacée ;
- 4) la crise ou le danger doivent être exceptionnels, c'est-à-dire que les mesures ou restrictions normales qu'autorise la Convention aux fins de la protection de la sûreté, de la santé et de l'ordre publics doivent être tout à fait insuffisantes. En 1961, la CEDH avait déjà souligné que la situation devait constituer une « *menace pour la vie organisée de la communauté* ».¹²

⁸ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 15 novembre 1996 dans l'affaire *Chahal c. Royaume-Uni*, paragraphes 79-81 ; voir aussi l'article 2, paragraphe 2, de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants du 10 décembre 1984 : « Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture ».

⁹ Voir, par exemple, l'arrêt rendu par la CEDH le 18 décembre 1996 dans l'affaire *Aksoy c. Turquie*, paragraphe 62.

¹⁰ Bien que les deux catégories ne coïncident pas exactement, les droits et libertés énumérés ici peuvent être considérés comme faisant partie du « *jus cogens* » et comme étant des obligations à caractère absolu qui s'imposent aussi aux Etats qui ne sont pas parties aux traités énonçant ces obligations ; voir l'article 53 de la Convention des Nations Unies sur le droit des traités du 23 mai 1969 (Convention de Vienne).

¹¹ Voir l'affaire grecque, annuaire 12 (volume 1), avis de la Commission, paragraphe 53.

¹² Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 1^{er} juillet 1961 dans l'affaire *Lawless c. Irlande* (n° 3), série A n° 3, paragraphe 28. Au Royaume-Uni, dans une affaire récente, la Chambre des lords a appliqué ces critères pour se prononcer sur des mesures instaurées en réponse à ce qui était perçu comme des menaces d'Al-Qaïda après le 11 septembre 2001. Voir *A. c. ministère de l'Intérieur* / [2004] UKHL 5. La majorité a estimé que c'était dans une large mesure au Gouvernement de juger de l'existence d'un état d'urgence et d'une menace pour la vie de la nation. Toutefois, dans une opinion dissidente, Lord Hoffmann a examiné plus particulièrement la notion de menace pour « la vie organisée de la communauté », en considérant qu'elle désignait non seulement une menace pour la sécurité physique de la nation, mais aussi pour ses valeurs fondamentales. Il a déclaré : « La véritable menace pour la vie de la nation (au sens de population vivant conformément à ses lois et à ses valeurs politiques traditionnelles) ne vient pas du terrorisme, mais de lois comme celles-ci ».

11. Lorsqu'une situation d'urgence se produit et qu'un Etat contractant souhaite user de son pouvoir de dérogation, cet Etat doit impérativement formellement notifier cette dérogation au titre de l'article 15, en précisant les droits et le territoire auxquels elle s'applique.¹³ De plus, dans ces cas de dérogation, le troisième paragraphe de l'article 15 impose à l'Etat concerné de tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées, ainsi que de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur.

Le libellé de l'article 4, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ressemble beaucoup à celui de l'article 15, paragraphe 1, de la CEDH.¹⁴ Cela est particulièrement important pour les Etats qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Les articles 40 et 41 du Pacte assignent au Comité des droits de l'homme des Nations Unies la mission de superviser le respect de leurs obligations par les Etats parties. Dans son Observation générale n° 29/2001 sur l'article 4 du PIDCP, le Comité a constaté avoir « *exprimé à plusieurs occasions sa préoccupation au sujet d'États parties qui semblaient avoir dérogé aux droits protégés par le Pacte, ou dont le droit interne semblait autoriser une telle dérogation dans des situations non couvertes par l'article 4* ». ¹⁵

12. Les dérogations ne peuvent être maintenues - et leur portée ne peut être définie - que « *dans la stricte mesure où la situation l'exige* ». Leur nécessité et leur proportionnalité doivent faire l'objet d'un contrôle, aux niveaux national et international. Ce contrôle est d'une importance capitale, puisqu'il ressort de la pratique des Etats que les violations des droits de l'homme les plus graves tendent à se produire dans le contexte d'états d'urgence et que les Etats peuvent être tentés de tirer prétexte d'un état d'urgence pour utiliser leur pouvoir de prendre des mesures dérogatoires à d'autres fins ou d'une ampleur plus grande que la situation ne l'exige.¹⁶

¹³ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 24 février 2005 dans l'affaire *Issaïeva c. Russie*, paragraphe 191. Voir aussi l'Observation générale n° 29/2001 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur les situations d'urgence (article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, paragraphes 2 et 4. Voir aussi l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les territoires palestiniens occupés, paragraphe 127 : « *La Cour constate que la dérogation ainsi notifiée ne vise que l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, proclamant le droit à la liberté et à la sécurité de la personne et fixant les règles applicables en cas d'arrestation et de détention. Les autres articles du Pacte demeurent donc applicables non seulement sur le territoire d'Israël, mais encore dans les territoires palestiniens occupés.* »

¹⁴ L'article 4, paragraphe 1, du PIDCP a conduit la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, qui relève du Conseil économique et social des Nations Unies, à élaborer les Principes de Syracuse, qui concernent les dispositions du Pacte autorisant des restrictions ou des dérogations (annexe, UN Doc. E/CN.4/1984/4 (1984)). Aux paragraphes 39-40, sous l'intitulé « *Urgence publique menaçant la vie de la nation* », il est écrit : « *39. Un État partie ne peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations en vertu de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « mesures de dérogation ») que lorsqu'il est confronté à une situation de danger, exceptionnel, réel ou imminent, qui menace la vie de la nation. Une menace à la vie de la nation : a) touche l'ensemble de la population et une partie ou l'intégralité du territoire de l'État, et b) menace l'intégrité physique de la population, l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale de l'État ou l'existence ou le fonctionnement de base des institutions indispensables à l'application et à la protection des droits reconnus par le Pacte. 40. Un conflit interne ou des troubles qui ne constituent pas une menace imminente et grave pour la vie de la nation ne peuvent pas justifier les dérogations prévues par l'article 4* ».

¹⁵ *Supra* (note 13), paragraphe 3.

¹⁶ Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Les pouvoirs d'exception*, Collection Science et technique de la démocratie n° 12 (1995), p. 4 ; *idem*, *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence*, Collection Science et technique de la démocratie n° 17 (1996), p. 143. Au sujet de la pratique des Etats concernant les situations d'urgence, voir le rapport de 1955 du rapporteur spécial de l'ONU sur les situations d'urgence et les droits de l'homme, E/CN.4.Sub.2/1955/20.

13. Même lorsque la situation d'urgence est réelle, le principe de l'état de droit doit prévaloir.¹⁷ De fait, tant que les mesures dérogatoires ne s'étendent pas au droit d'accès à un tribunal (article 6 de la CEDH) et/ou au droit à un recours effectif (article 13 de la CEDH), ou ne dépassent pas, à cet égard, ce qui est strictement nécessaire, il faut que continue à fonctionner un mécanisme de contrôle interne au moyen duquel « *l'on peut, sous réserve des limitations découlant du contexte, obtenir (...) l'observation des lois applicables* ». ¹⁸ La nécessité d'une supervision indépendante a aussi été soulignée par le Comité des Ministres¹⁹. Dans son Observation générale n° 29/2001, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies précise : « *Même si les Etats parties peuvent, pendant un état d'urgence, apporter, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des ajustements aux modalités concrètes de fonctionnement de leurs procédures relatives aux recours judiciaires et autres recours, ils doivent se conformer à l'obligation fondamentale de garantir un recours utile qui est prévu au paragraphe 3 de l'article 2* ». ²⁰

V. Recours à la force pour disperser des manifestations

14. Le droit de manifester est un aspect du droit à la liberté de réunion pacifique et il est étroitement lié au droit à la liberté d'expression. Les normes internationales et européennes régissant la liberté de réunion figurent en particulier à l'article 21 du PIDCP et à l'article 11 de la CEDH.

L'article 11 de la CEDH dispose :

1. *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.*
2. *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.*

15. L'article 11 protège à la fois la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. Cette dernière comprend le droit de fonder avec d'autres des partis politiques ou d'autres groupes à vocation politique et de s'affilier à de tels groupes, mais aussi, par exemple, le droit de fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats ; ces associations bénéficient alors, elles aussi, du droit à la liberté de réunion pacifique. La Commission de Venise a déjà examiné des lois d'Etats membres sous l'angle de la liberté de réunion.²¹

¹⁷ Voir le troisième paragraphe du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU adoptée le 10 décembre 1948.

¹⁸ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 26 mars 1987 dans l'affaire *Leander c. Suède*, paragraphe 79.

¹⁹ Voir les articles V et VI des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, *supra* (note 1) ; voir aussi Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Les pouvoirs d'exception*, Collection Science et technique de la démocratie n° 12 (1995), pp. 19-22.

²⁰ *Supra* (note 13), paragraphe 14.

²¹ Voir l'avis de la Commission n° 290/2004 sur la loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations de la République d'Arménie (CDL-AD(2005)007) ; voir aussi son avis sur les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH pour la rédaction de lois relatives à la liberté de réunion

16. Le recours à la force pour disperser des manifestations pourrait être considéré comme une mesure dérogatoire prise au titre de l'article 15 de la CEDH « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation* ». Cependant, on peut aussi voir dans le contrôle des manifestations et l'usage de la force pour les disperser une restriction apportée en application de l'article 11, paragraphe 2, restriction nécessaire, par exemple, à la sécurité nationale ou à la sûreté publique, ou à la défense de l'ordre. C'est sous cet angle que la question sera envisagée ici.

17. La Commission de Venise a déjà décrit les grandes caractéristiques des normes européennes relatives au droit de réunion, pour bien préciser le contexte dans lequel des restrictions à l'exercice de ce droit peuvent être conçues et mises en œuvre.²²

« 8. La liberté de réunion constitue un droit fondamental dans une démocratie, et ne devrait donc pas faire l'objet d'une interprétation restrictive.

9. Le droit de réunion englobe tous les types de regroupements, y compris les réunions et les rassemblements, les manifestations, les marches et les cortèges, à caractère public ou privé, à condition qu'ils soient « pacifiques ». Lorsqu'un organisateur ou un participant a l'intention de faire usage de violence et que la réunion risque d'entraîner des violences ou des troubles, il ne peut pas invoquer la liberté de réunion. En revanche, il reste protégé par le droit de réunion si d'autres participants commettent des infractions ou ont recours à la violence en marge de la réunion ou de manière sporadique, ou si la réunion se déroule pacifiquement mais que des contre-manifestants commettent des actes de violence.

10. Le droit consacré par l'article 11 de la CEDH est un droit « qualifié », ce qui signifie que l'Etat est habilité à justifier ce qui, à première vue, est une entrave à l'exercice de ce droit. L'article 11(2) de la CEDH prévoit explicitement que des restrictions peuvent être apportées à l'exercice du droit de réunion, à condition qu'il s'agisse de restrictions qui, « prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Par conséquent, le maintien de l'ordre public est considéré comme une raison légitime de limiter le droit de réunion, et l'Etat dispose d'une importante marge d'appréciation pour prévenir les troubles et les infractions et protéger les droits et les libertés d'autrui.

11. L'exercice du droit de réunion peut être réglementé, et ce n'est pas porter atteinte à ce droit que de soumettre les réunions pacifiques à un régime d'autorisations préalables. Cependant, dans sa conception et son application, ce régime ne doit pas remettre en cause le droit de réunion lui-même : toute interdiction d'une réunion doit reposer sur des motifs prévus explicitement par l'article 11(2) de la CEDH, tel qu'il est interprété par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

12. (...)

13. (...)

(CDL-AD(2005)040), et son avis n° 224/2002 sur la loi relative à l'organisation et au déroulement des rassemblements de la République de Moldova (CDL-AD(2002)027)).

²² Voir l'avis de la Commission n° 290/2004 sur la loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations de la République d'Arménie (CDL-AD(2005)007).

14. *L'exercice des libertés et des droits fondamentaux est une question constitutionnelle par excellence et, à ce titre, devrait en principe être régi avant tout par la Constitution (voir, mutatis mutandis, l'avis sur le projet de loi relatif à la liberté de conscience et aux entités religieuses en Géorgie, CDL-AD(2003)20, § 4) et par la Convention.*

15. *Dans la mesure du possible, il ne faudrait pas soumettre l'exercice des droits fondamentaux à une réglementation, sauf si l'exercice de ces droits représente une menace pour l'ordre public et qu'une intervention de l'Etat est nécessaire. D'ailleurs, en vertu de la Convention, toute entrave à l'exercice d'un droit fondamental (le droit à la liberté de réunion pacifique, par exemple) doit reposer sur un fondement juridique. En d'autres termes, la législation pertinente doit énoncer des interdictions plutôt que des autorisations : il devrait être bien clair que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, et non pas l'inverse. »*

18. Ainsi que l'indique l'extrait reproduit ci-dessus, le droit de réunion ne s'applique qu'aux réunions « *pacifiques* ». Lorsqu'une réunion est pacifique, les seules restrictions qui peuvent être apportées à l'exercice de cette liberté sont celles qui sont « *prévues par la loi* » et « *nécessaires, dans une société démocratique, aux objectifs spécifiques et limités énumérés au second paragraphe de l'article 11* ». La CEDH a rejeté l'argument selon lequel les droits qualifiés feraient l'objet de limitations implicites. En conséquence, les seules limitations applicables au droit de réunion sont celles qui peuvent être justifiées dans les termes figurant à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH.²³

19. Néanmoins, les Etats contractants disposent d'une « *marge d'appréciation* », qui est la latitude ou liberté laissée à l'Etat dans le domaine de l'élaboration et de l'application du droit interne.²⁴ Cette marge d'appréciation englobe le choix des moyens que les autorités utilisent pour faire en sorte que les manifestations légales se déroulent pacifiquement, et la détermination du degré d'ingérence nécessaire. La marge d'appréciation reste toutefois soumise au contrôle de la CEDH. Ainsi, afin de garantir le déroulement pacifique d'une manifestation légale, les autorités peuvent être habilitées à arrêter et mettre en détention une personne dont le comportement risque de provoquer des troubles lorsqu'une telle mesure est proportionnée aux intérêts à protéger et prévue par la loi. C'est le cas notamment lorsque la personne arrêtée aurait dû se rendre compte que son comportement risquait de provoquer des troubles nécessitant des mesures restreignant sa liberté.²⁵

20. L'obligation essentielle des Etats contractants est de « *reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés ... de la Convention* », obligation imposée par l'article 1 de la CEDH. Certes, l'Etat doit s'abstenir de toute ingérence injustifiée dans l'exercice du droit de réunion, mais il a aussi l'obligation positive de veiller à ce que les rassemblements légaux se déroulent pacifiquement et il doit protéger les personnes exerçant leurs droits contre la violence d'autres manifestants.²⁶ L'Etat contractant ayant l'obligation positive de protéger le droit de réunion, il doit, à plus forte raison, s'abstenir d'entraver de quelque manière les rassemblements légaux.

²³ Voir l'arrêt rendu par la CEDH en 1975 dans l'affaire *Golder c. Royaume-Uni*, série A n° 18, paragraphe 44. Voir aussi l'arrêt qu'elle a rendu en 1971 dans l'affaire *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique*, série A n° 12, paragraphe 93.

²⁴ Voir l'arrêt rendu par la CEDH en 1976 dans l'affaire *Handyside c. Royaume-Uni*, série A n° 24.

²⁵ Voir l'arrêt rendu par la CEDH en 1993 dans l'affaire *Chorherr c. Autriche*, série A n° 266-B.

²⁶ Voir l'arrêt rendu par la CEDH en 1988 dans l'affaire *Plattform « Artze für das Leben » c. Autriche*, série A n° 139.

21. Lorsqu'elles restreignent le droit individuel de réunion, les autorités publiques ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire ou proportionné. On trouve une illustration de ce principe dans une affaire jugée récemment au Royaume-Uni, dans laquelle la *Court of Appeal* s'est prononcée sur la légalité de mesures policières destinées à prévenir des atteintes à l'ordre public lors d'une manifestation qui devait se tenir sur une base aérienne de la *Royal Air Force*.²⁷ Il était clair que des troubles graves risquaient de se produire au cours de la manifestation. La police fit arrêter et fouilla légalement des autocars qui transportaient des manifestants ; de nombreux objets furent confisqués. Le policier responsable considéra que certains des occupants causeraient probablement des atteintes à l'ordre public sur la base aérienne. Il ordonna que les autocars, avec leurs passagers, regagnent Londres sous escorte, sans faire aucun arrêt (c'était un trajet de deux heures et demie). La *Court of Appeal* a estimé que, « *vu le comportement des passagers, il n'était pas possible d'identifier les auteurs de troubles potentiels et de les distinguer des personnes qui avaient l'intention de manifester pacifiquement* ». De l'avis de la Cour, si la police s'était contentée de demander aux chauffeurs des autocars de ne pas conduire les passagers à la base aérienne, la mesure aurait été nécessaire et proportionnée. « *Si, pour intervenir, la police avait attendu que les passagers de l'autocar aient atteint la base aérienne, l'intervention aurait pu provoquer les troubles qu'elle visait justement à empêcher* ». Toutefois, étant donné que rien ne prouvait que les chauffeurs auraient désobéi aux ordres de la police, il était disproportionné de leur faire regagner Londres sous escorte policière et sans halte. En effet, si l'ordre de ne pas aller jusqu'à la base aérienne n'avait pas été respecté, les personnes concernées auraient pu être arrêtées, ce qui aurait constitué une ingérence de moindre portée.

22. Pour déterminer quelle action préventive est nécessaire et proportionnée, il faut examiner les circonstances propres à chaque affaire. Lorsqu'on prévoit, honnêtement et raisonnablement, un risque réel de troubles, cela peut justifier une ingérence de la part de la police.²⁸ Plus on dispose de temps et plus la distance physique est grande, plus l'action préventive devrait être modérée et moins l'ingérence devrait être importante. Inversement, plus les troubles illégaux sont imminents et graves, plus l'action préventive risque de devoir être énergique et rapide.

23. Il faut se demander non seulement si l'ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion est justifiée, mais également si les méthodes de contrôle sont proportionnées et adaptées. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est déclaré préoccupé par certaines méthodes de maintien de l'ordre employées par la police lors de manifestations ou d'autres rassemblements à l'encontre de participants, qui consistent par exemple à utiliser des chiens et qui ont fait plusieurs blessés graves, y compris parmi les simples spectateurs.²⁹

24. Lorsque la réunion est légale ou que la réaction des forces de sécurité est disproportionnée, la détention de manifestants (et, à plus forte raison, d'autres personnes se trouvant par hasard dans la manifestation) peut emporter violation du droit à la liberté garanti par l'article 5 de la CEDH.³⁰ Cependant, une brève détention temporaire, y compris de simples passants ne

²⁷ Voir *Laporte –v- Chief Constable Gloucestershire Constabulary* [2004] EWCA Civ 1639.

²⁸ Voir *Moss –v- McLachlan* [1985] IRLR 76.

²⁹ Voir les observations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur le troisième rapport périodique présenté par le Danemark au titre de l'article 40 du PIDCP ; voir aussi l'arrêt rendu par la CEDH le 27 juillet 1998 dans l'affaire *Güleç c. Turquie*, paragraphe 70.

³⁰ Voir *Laporte –v- Chief Constable of Gloucestershire Constabulary* [2004] EWHC 253; [2004] 2 All E.R. 874; [2004] U.K.H.R.R. 484; (2004) 154 N.L.J. 308.

participant pas à la manifestation, peut être justifiée si elle vise à prévenir une atteinte à la loi ou à l'ordre public³¹.

25. L'article 2 de la CEDH, qui protège le droit à la vie, énonce en son paragraphe 2 :

La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

(...)

c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

26. Alors que le recours à la force peut être justifié lors de réunions en application de l'article 2, paragraphe 2 (c), il faut ménager un équilibre entre le but poursuivi et les moyens employés pour l'atteindre, et le recours à la force pour disperser les manifestants doit être « *rendu absolument nécessaire* ». Dans une affaire turque concernant un jeune garçon tué après que des gendarmes, qui tentaient de disperser une manifestation, eurent tiré sur lui, la CEDH a estimé que « *la manifestation litigieuse fut loin d'être pacifique : les dommages causés à des biens meubles et immeubles de la ville et les blessures dont souffrirent certains gendarmes en sont la preuve* »³². Néanmoins, la Cour a conclu, à l'unanimité, à la violation de l'article 2, car elle a considéré que, dans les circonstances de l'espèce, la force utilisée pour disperser les manifestants, qui avait causé la mort du jeune garçon, n'était pas « *absolument nécessaire* » au sens de l'article 2. Dans cette affaire, l'un des éléments déterminants était que « *les gendarmes employèrent une arme très puissante car ils ne disposaient apparemment ni de matraques et boucliers ni de canons à eau, balles en caoutchouc ou gaz lacrymogènes* ». La CEDH a déclaré : « *Cette carence est d'autant plus incompréhensible et inacceptable que le département [en question] se trouve (...) dans une région soumise à l'état d'urgence, où, à l'époque des faits, on pouvait s'attendre à des troubles.* »³³ La Commission, dont la Cour a accepté l'établissement des faits, ne pensait pas les gendarmes eussent utilisé cette arme pour tuer intentionnellement des manifestants, mais était d'avis que le recours à cette arme aux fins de rétablir l'ordre ne pouvait être jugé proportionné. L'Etat est aussi tenu de veiller à ce que des précautions suffisantes soient prises pour épargner la vie de la population civile lors d'opérations antiterroristes.³⁴

27. Alors que, habituellement, il suffit que les mesures prises soient « *nécessaires dans une société démocratique* », l'article 2 de la CEDH dispose que le recours à la force doit être « *absolument nécessaire* », ce qui est plus strict et implique, pour l'Etat, l'obligation de concevoir et d'appliquer ses dispositions de manière à éviter ou à réduire, dans toute la mesure du possible, les risques de pertes en vies humaines, que ce soit parmi les personnes visées par ces dispositions ou parmi les « *civils* ». Dans une autre affaire emblématique concernant le Royaume-Uni, trois suspects avaient été abattus par les forces de sécurité. Eu égard au fait que les suspects n'avaient pas été empêchés de gagner Gibraltar et que la possibilité de les arrêter n'avait pas été utilisée, que les autorités n'avaient pas tenu suffisamment compte de l'hypothèse d'une erreur d'évaluation des services de renseignements et qu'elles avaient eu automatiquement recours à la force meurtrière, la Cour a déclaré, à la majorité, qu'elle n'était

³¹ Voir Austin –v- Commissioner of Police of the Metropolis [2005] EWHC 480; [2005] H.R.L.R. 20; [2005] U.K.H.R.R. 1039.

³² Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 27 juillet 1998 dans l'affaire Güleç c. Turquie, paragraphe 70.

³³ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 27 juillet 1998 dans l'affaire Güleç c. Turquie, paragraphe 71.

³⁴ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 28 juillet 1998 dans l'affaire Ergi c. Turquie, paragraphes 79-81.

pas convaincue que la mort des trois terroristes eût résulté d'un recours à la force absolument nécessaire, et a conclu qu'il y avait eu violation de l'article 2.³⁵ L'obligation d'éviter ou de réduire au minimum les risques de pertes en vies humaines n'incombe pas seulement aux forces de sécurité lorsqu'elles conçoivent et mènent une opération, mais aussi aux pouvoirs exécutif et législatif, qui doivent mettre en place un cadre administratif et législatif approprié régissant l'usage de la force.³⁶

VI. Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme

28. Les institutions démocratiques sont tenues de prendre des mesures effectives pour lutter contre le terrorisme, même au détriment du plein exercice des droits fondamentaux, alors que la composante « droits de l'homme » de l'état de droit exige que les droits de toute personne, y compris de terroristes (présumés), soient respectés dans les limites des règles nationales et internationales.³⁷ C'est au premier chef aux juridictions nationales et internationales qu'il revient de vérifier qu'un juste équilibre a été ménagé entre les intérêts en jeu et d'imposer le respect de cette exigence. Cet équilibre diffère selon les affaires et selon les situations et doit être défini en dernière analyse au moyen d'un jugement impartial, rendu à l'issue d'une procédure publique et équitable. A cet égard, M. Barak, président de la Cour suprême d'Israël, a fort justement formulé la remarque suivante :

*« Ménager un équilibre entre la sécurité et la liberté nécessite toujours d'apporter certaines restrictions tant à la sécurité qu'à la liberté. Il n'est pas possible d'établir un juste équilibre en continuant de garantir le plein respect des droits de l'homme, comme si le terrorisme n'existait pas. Inversement, il n'est pas possible non plus d'établir un juste équilibre en garantissant la pleine protection de la sécurité nationale, comme si les droits de l'homme n'existaient pas. L'équilibre et le compromis sont le prix à payer pour la survie de la démocratie. Seule une démocratie forte, sûre et stable peut faire bénéficier les citoyens de droits fondamentaux et protéger ces droits, et seule une démocratie fondée sur les droits de l'homme peut vivre dans la sécurité ».*³⁸

29. En conséquence, le meilleur moyen de lutter contre les personnes qui menacent la sécurité de l'Etat et la sûreté publique n'est pas toujours d'étendre les prérogatives du pouvoir exécutif et de restreindre les libertés et droits individuels, mais plutôt de renforcer la démocratie et l'état de

³⁵ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 27 septembre 1995 dans l'affaire *McCann c. Royaume-Uni*, série A n° 324, paragraphes 193, 205, 210 et 212 ; voir aussi l'arrêt qu'elle a rendu le 9 octobre 1997 dans l'affaire *Andronicou et Constantinou c. Chypre* ; l'arrêt qu'elle a rendu le 28 juillet 1998 dans l'affaire *Ergi c. Turquie* ; et l'arrêt qu'elle a rendu le 20 mai 1999 dans l'affaire *Ogur c. Turquie*.

³⁶ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 20 décembre 2004 dans l'affaire *Makaratzis c. Grèce*, paragraphe 62 ; voir aussi l'arrêt qu'elle a rendu le 6 juillet 2005 dans l'affaire *Natchova et autres c. Bulgarie*, paragraphes 96-97.

³⁷ Dans sa Résolution 1271, adoptée le 24 janvier 2002, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a affirmé (paragraphe 9) : « Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les Etats membres du Conseil de l'Europe ne devraient pas introduire de dérogations à la Convention européenne des Droits de l'Homme. » L'Assemblée a aussi appelé tous les Etats membres (paragraphe 12) « à s'abstenir de faire usage de l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (dérogation en cas d'urgence) pour limiter les droits et libertés garantis par son article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) ».

³⁸ Aharon Barak, "The Role of a Supreme Court in a Democracy, and the Fight against Terrorism" [Rôle d'une Cour suprême dans une démocratie et lutte contre le terrorisme], 58 *University of Miami Law Review*, octobre 2003, p. 133.

droit, qui visent justement à protéger l'individu contre les restrictions arbitraires et disproportionnées que les autorités risquent d'apporter à ses libertés et droits fondamentaux.³⁹

30. A l'ère du « *terrorisme mondial* », il est permis de se demander s'il ne conviendrait pas de réinterpréter les droits de l'homme fondamentaux ou la portée des dérogations possibles à ces droits. Les arrêts rendus récemment en Europe et hors d'Europe par plusieurs juridictions nationales ont cependant confirmé que les normes et droits existants sont, en principe, adaptés à la lutte contre la terreur à l'échelle mondiale.⁴⁰ La Commission de Venise est également d'avis qu'il n'est ni nécessaire, ni justifié de les réinterpréter.⁴¹

31. Par définition, la démocratie et l'état de droit impliquent des droits politiques et des libertés individuelles, ainsi qu'un mécanisme efficace de pouvoirs et de contre-pouvoirs. Il incombe en effet à l'Etat de protéger non seulement la sécurité du pays et la sûreté individuelle et collective de ses habitants,⁴² mais aussi leurs droits et libertés. La sécurité nationale et les droits fondamentaux ne sont pas des valeurs concurrentes ; chacune est la condition préalable indispensable de l'autre.⁴³ A ce propos, le Secrétaire Général des Nations Unies a souligné que « *le respect des droits de l'homme devait être considéré comme une composante essentielle d'une stratégie effective de lutte contre le terrorisme, et non pas comme un obstacle à cette stratégie* ». ⁴⁴ La pratique récente des Etats montre que les mesures de lutte contre le terrorisme peuvent donner lieu à des restrictions illégitimes et disproportionnées des droits fondamentaux.⁴⁵

32. La liberté d'expression est l'une de ces libertés qui risquent d'être restreintes. Bien que l'article 10 de la CEDH dispose que l'exercice de cette liberté, « *qui comporte des devoirs et des responsabilités, peut être restreint pour certains motifs, dont la sécurité nationale et la sûreté publique, la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de*

³⁹ Voir le troisième paragraphe du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU adoptée le 10 décembre 1948.

⁴⁰ Voir, par exemple, au Royaume-Uni, Chambre des lords, arrêts - *A (FC) et autres (FC) (demandeurs) c. ministre de l'Intérieur (défendeur)* (2004), *A et autres (demandeurs) (FC) et autres c. ministre de l'Intérieur (défendeur)* (recours joints), [2005] UKHL 71 ; Chambre des lords, arrêts - *A (FC) et autres (FC) (demandeurs) c. ministre de l'Intérieur (défendeur)*, [2004] UKHL 56 ; en Allemagne, Cour constitutionnelle fédérale, loi sur la sécurité aérienne, 1 BvR 357/05 ; en Israël, Cour suprême d'Israël, Comité public contre la torture en Israël c. État d'Israël et autres, affaire HCJ 5100/94 ; Cour suprême d'Israël, Centre pour la défense de l'individu c. Commandant des forces de défense israéliennes en Cisjordanie, affaire HCJ 3278/02 ; Cour suprême d'Israël, Marab c. Commandant des forces de défense israéliennes en Cisjordanie, affaire HCJ 3239/02 ; voir également, aux Etats-Unis, Cour suprême des Etats-Unis, Rasul c. Bush, affaire n° 03-334, 542 US 466 (2004) 321 F.3d 1134.

⁴¹ Voir l'avis n° 363/2005 de la Commission de Venise sur les obligations légales internationales des Etats membres du Conseil de l'Europe concernant les lieux de détention secrets et le transport interétatique de prisonniers, CDL-AD(2006)009, paragraphe 77.

⁴² Voir la Résolution 1373(2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

⁴³ Voir le huitième paragraphe du préambule de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme : « Rappelant le besoin de renforcer la lutte contre le terrorisme et réaffirmant que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent respecter l'Etat de droit et les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les autres dispositions du droit international, y compris le droit international humanitaire lorsqu'il est applicable ». Voir aussi l'article 3, paragraphe 1, de la même Convention.

⁴⁴ Rapport du Secrétaire Général du 8 août 2003 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, paragraphe 55.

⁴⁵ Voir les observations du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Doc. E/CN.4/2002/18, § 31.

chacun ». ⁴⁶ C'est pourquoi la liberté d'expression « vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique". » ⁴⁷ En conséquence, ni la liberté d'opinion ni la liberté de religion n'offrent de protection contre les critiques.

Maintien et renforcement de la démocratie et de l'état de droit

33. Il importe d'être bien conscient que les mesures législatives et administratives destinées à protéger la sécurité nationale et la sûreté publique, qui peuvent limiter l'exercice des droits de l'homme, risquent aussi de mettre à rude épreuve les processus démocratiques et les fondements de l'état de droit. A court terme, certaines concessions de ce type peuvent être nécessaires dans des circonstances et des conditions très particulières. En revanche, à long terme, seuls une démocratie forte et un état de droit pleinement garanti créent les conditions juridiques, politiques et sociales nécessaires à la sécurité nationale et à la sûreté publique. De fait, les personnes qui menacent la sécurité et la sûreté s'en prennent (aussi) à la démocratie et à l'état de droit. Ainsi que le Comité des Ministres l'a souligné, « le terrorisme porte gravement atteinte aux droits de l'homme, menace la démocratie et vise notamment à déstabiliser des gouvernements légitimement constitués et à saper la société civile pluraliste ». ⁴⁸

34. L'état de droit présente plusieurs aspects, qui tous sont d'une importance capitale et doivent être préservés en intégralité : le principe de légalité, la séparation des pouvoirs, la répartition des compétences, les droits de l'homme, la détention par l'Etat du monopole de la force, une administration de la justice publique et indépendante, la protection de la vie privée, le droit de vote, la liberté d'accès au pouvoir politique, la participation démocratique au processus décisionnel public et la supervision de ce processus, la transparence du gouvernement, la liberté d'expression, d'association et de réunion, les droits des minorités et la règle de la majorité dans la prise de décision politique. ⁴⁹ Les terroristes risquent de créer (c'est d'ailleurs précisément leur intention) des tensions entre les différentes composantes de l'état de droit. Tout en revendiquant le plein respect de leurs droits et libertés, ils veulent porter atteinte aux droits et libertés d'autres personnes. Or, en principe, il faut protéger les droits et libertés de celles-ci contre un tel projet, et non pas les restreindre conformément à ce projet. C'est l'esprit de dispositions comme l'article 17 de la CEDH.

VII. CONCLUSIONS

35. La protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique peut justifier de soumettre certains droits fondamentaux à des restrictions, et même de déroger à certaines obligations relatives à des droits fondamentaux. Les restrictions aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, ainsi que les dérogations, doivent cependant être prévues par la loi et, de

⁴⁶ Voir l'arrêt rendu par la CEDH le 7 décembre 1976 dans l'affaire *Handyside c. Royaume-Uni*, paragraphe 49.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Voir le préambule des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, *supra* (note 1), alinéa a.

⁴⁹ *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtorde [De la dawa au djihad. Les diverses menaces que l'islam radical fait peser sur l'ordre juridique démocratique]*, ministère néerlandais de l'intérieur et des relations au sein du royaume, décembre 2004, p. 13.

préférence, avoir un fondement dans la Constitution. Il en va de la préservation de la démocratie et de l'état de droit. La loi doit préciser dans quels cas des restrictions peuvent être justifiées et, de préférence, définir l'état d'urgence pouvant justifier des mesures dérogatoires, pour créer des garanties contre tout abus du pouvoir de prendre des mesures restrictives ou dérogatoires et pour éviter que ce pouvoir ne soit utilisé à d'autres fins ou dans une plus large mesure que ne le permettent le droit interne et la CEDH.

36. Il faut trouver le juste équilibre entre la sécurité nationale, la sûreté publique et l'ordre public, d'une part, et l'exercice des libertés et droits fondamentaux, d'autre part. C'est en fonction de la situation et des circonstances concrètes qu'il convient de définir le caractère équitable et proportionné de la mise en balance des intérêts publics et privés. Toutefois, la limite à ne pas franchir implique que ces restrictions ne portent pas atteinte au noyau essentiel du droit ou de la liberté en question. Les juridictions internes doivent avoir pleine compétence pour vérifier que les mesures restrictives et dérogatoires sont légales, justifiées et conformes aux dispositions pertinentes de la CEDH.

37. Les autorités sont particulièrement susceptibles d'invoquer la nécessité de préserver la sécurité nationale, la sûreté publique et l'ordre public lorsqu'elles encadrent des manifestations de masse ou d'autres événements similaires. Le recours à la force pour disperser ces rassemblements peut se présenter dans le cadre d'une dérogation conformément à l'article 15 de la CEDH. Il peut aussi être considéré comme une restriction à la liberté d'association et de réunion, apportée en application de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH. Dans de telles situations, l'usage de la force ne peut être admis que « *dans la stricte mesure où la situation l'exige* », respectivement que s'il est « *rendu absolument nécessaire* ».

38. L'article 15 de la CEDH autorise les dérogations uniquement « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation* », ce qui implique l'existence d'une situation de nature exceptionnelle ; la tenue d'une manifestation pacifique ne peut donc pas donner lieu à une dérogation prévue par l'article 15. D'ailleurs, même dans une situation exceptionnelle, il y a des droits, figurant alors parmi les plus menacés, qui ne souffrent aucune dérogation. Ce sont les droits dits « absolus » : le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage et le principe « pas de peine sans loi ». En outre, tout Etat qui use de son pouvoir de dérogation doit impérativement notifier formellement cette dérogation et tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoit, au paragraphe 1 de son article 4, un régime de dérogations analogue, qui intéresse particulièrement les Etats non membres du Conseil de l'Europe.

39. En-dehors des cas prévus par l'article 15 de la CEDH et l'article 4, paragraphe 1 du PIDCP, les libertés fondamentales et les droits de l'homme qualifiés ne peuvent pas faire l'objet de limitations implicites. En conséquence, les seules restrictions applicables à ces droits et libertés (dont la liberté de réunion) sont celles qui peuvent être justifiées dans les termes figurant dans les dispositions pertinentes de la CEDH (comme l'article 11, paragraphe 2) ou du PIDCP (comme l'article 21). Bien que les autorités publiques bénéficient d'une marge d'appréciation, elles ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire ou proportionné lorsqu'elles restreignent le droit de réunion. Si l'on prévoit, honnêtement et raisonnablement, un risque réel de troubles, cela peut justifier une ingérence de la part des autorités compétentes. Plus on dispose de temps pour prendre des mesures moins restrictives après avoir procédé aux consultations nécessaires, et plus la distance physique est grande, plus l'action préventive devrait être modérée et moins l'ingérence devrait être importante. Inversement, plus les troubles illégaux sont imminents et graves, plus l'action préventive risque de devoir être énergique et rapide.