

ANNEXE 3 – Les « Principes de Syracuse », droit et éthique de la santé publique

Commission des droits de l'homme (faisant partie du Conseil économique et social de l'ONU), *Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations*, annexe au document 3/CN.4/1985/4 distribué le 28 septembre 1984²³⁵.

PREMIERE PARTIE. CLAUSES DU PACTE AUTORISANT LES RESTRICTIONS

A. Principes généraux d'interprétation applicables en matière de justification des restrictions.

- 1., Aucune restriction ou motif de restriction des droits garantis par le Pacte n'est admis s'il n'est expressément mentionné dans le Pacte lui-même.
2. La portée d'une restriction mentionnée dans le Pacte ne doit pas être interprétée d'une manière qui aille à l'encontre de la nature du droit concerné.
3. Toutes les restrictions s'interprètent restrictivement et en faveur des droits en cause.
4. Toutes les restrictions s'interprètent selon l'esprit et dans le contexte du droit particulier concerné.
5. Toute restriction d'un droit reconnu par le Pacte doit être prévue par la loi et être compatible avec l'objet et le but du Pacte.
6. Aucune restriction mentionnée dans le Pacte ne doit être appliquée dans un but autre que celui dans lequel elle a été prévue.
7. Aucune restriction ne doit être appliquée de manière arbitraire.
8. Pour toute restriction imposée, il doit y avoir une possibilité de contestation et de réparation en cas d'application abusive.
9. Aucune restriction d'un droit reconnu par le Pacte ne doit établir une distinction contraire au paragraphe 1 de l'article 2.
10. Chaque fois, que le Pacte, exige que la restriction soit 'nécessaire' ce terme implique que la restriction,
 - a) est fondée sur l'un des motifs dont l'article pertinent du Pacte considère qu'il justifie une restriction
 - b) répond à une nécessité pressante d'ordre public ou social,
 - c) poursuit un but légitime, et
 - d) est proportionnée à ce but.
 Toute appréciation de la nécessité d'une restriction doit reposer sur des considérations objectives.
11. L'Etat qui applique une restriction ne doit pas user à cette fin de moyens plus restrictifs qu'il n'est nécessaire.
12. Il incombe à l'Etat de justifier la restriction d'un droit garanti par le Pacte.

²³⁵.

<http://www.eods.eu/library/opensdocpdfFR.pdf> .

Il peut subsister quelques erreurs typographiques à l'issue du processus de retranscription du document original, un fichier PDF reproduisant un texte de 1984 tapé à la machine à écrire.

13. L'exigence énoncée à l'article-12 du Pacte, selon laquelle toute restriction doit être compatible avec les autres droits reconnus par le Pacte, est implicite dans le cas des restrictions aux autres droits reconnus par le Pacte,

14. Les clauses du Pacte qui autorisent des restrictions ne doivent pas être interprétées d'une manière qui restreigne l'exercice d'un droit de l'homme bénéficiant d'une protection plus étendue en vertu d'autres obligations internationales s'imposant à l'Etat.

B. Principes d'interprétation applicables aux différentes clauses autorisant des restrictions.

" Prévues par la loi "

15. L'exercice des droits de l'homme ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par une loi nationale d'application générale qui est compatible avec le Pacte et en vigueur au moment où la restriction est appliquée.

16. Les lois qui imposent des restrictions à l'exercice des droits de l'homme ne doivent être ni arbitraires ni déraisonnables.

17. Les règles juridiques restreignant l'exercice des droits de l'homme doivent 'être claires et accessibles à tous'.

18. Des garanties adéquates et des recours utiles doivent être prévus par la loi contre l'introduction ou l'application, illégale ou abusive de restrictions aux droits de l'homme.

" Dans une société démocratique "

19. L'expression 'dans une société démocratique' doit être interprétée comme introduisant une condition supplémentaire dans la clause où elle figure.

20. Il incombe à l'Etat qui impose des restrictions ainsi conditionnées de démontrer que ces restrictions ne portent pas atteinte au fonctionnement, démocratique de la société.

21. Bien qu'il n'y ait pas un modèle unique de société démocratique, peut être considérée comme telle une société qui reconnaît, respecte et protège les droits, de l'homme énoncés dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

" Ordre public "

22. L'expression 'ordre public', telle qu'elle est utilisée dans le Pacte, peut être définie comme étant la somme des règles qui assurent le fonctionnement, de la société ou l'ensemble des principes fondamentaux sur lesquels repose la société. Le respect des droits de l'homme fait partie de l'ordre public.

23. L'ordre public s'interprète en tenant compte du but du droit particulier qui est limité pour ce motif.

24. Dans l'exercice de leurs pouvoirs, les organes ou agents de l'Etat chargés du maintien de l'ordre public sont soumis à un contrôle de la part du Parlement, des tribunaux ou autres corps indépendants compétents.

" Santé publique "

25. La santé publique peut être invoquée comme un motif pour restreindre certains droits, afin de permettre à un Etat de prendre des mesures en cas de menace grave à la santé de la population ou de certains éléments de la population. Ces mesures doivent avoir spécialement pour but de prévenir des maladies ou des accidents ou de permettre d'apporter des soins aux malades et aux blessés.

26. Il doit être tenu dûment compte du Règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé.

" Moralité publique "

27. La moralité publique variant selon les époques et les cultures, l'Etat qui invoque la moralité publique comme motif pour restreindre les droits de l'homme, tout en jouissant d'une certaine marge d'appréciation, doit démontrer que la restriction apportée est essentielle pour assurer le respect des valeurs fondamentales de la communauté.

28. La marge d'appréciation laissée aux Etats ne vaut pas pour la règle de la non-discrimination qui est formulée dans le Pacte.

" Sécurité nationale "

29. La sécurité nationale ne peut être invoquée pour justifier des mesures restreignant certains droits que lorsqu'il s'agit de mesures prises pour protéger l'existence, de la nation, son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre l'emploi ou la menace de la force.

30. La sécurité nationale ne peut être invoquée comme un motif pour introduire des restrictions lorsqu'il s'agit de prévenir des menaces de caractère local ou relativement isolées contre la loi et l'ordre.

31. La sécurité nationale ne peut servir de prétexte pour imposer des restrictions vagues ou arbitraires et elle ne peut être invoquée que lorsqu'il existe des garanties adéquates et des recours utiles contre les abus.

32. La violation systématique des droits de l'homme compromet la sécurité nationale et peut mettre en péril la paix et la sécurité internationales. L'Etat à qui la responsabilité en incombe n'invoquera pas l'intérêt de la sécurité nationale pour justifier des mesures visant à supprimer l'opposition à cette violation systématique ou à soumettre sa population à des pratiques répressives.

" Sûreté publique "

33. La sûreté publique s'entend de la protection contre les dangers qui menacent les personnes dans leur sécurité, leur vie ou leur intégrité physique ou qui peuvent causer des dommages graves à leurs biens.

34. La nécessité de préserver la sûreté publique peut justifier des restrictions prévues par la loi. Elle ne peut servir de prétexte pour imposer des restrictions vagues ou arbitraires et ne peut être invoquée que lorsqu'il existe des garanties adéquates et des recours utiles contre les abus.

" Droits et libertés d'autrui " ou " droits ou réputation d'autrui "

35. Les droits et les libertés d'autrui qui peuvent avoir pour effet de limiter certains droits reconnus par le Pacte vont au-delà de ceux qui sont reconnus par le Pacte.

36. En cas de conflit entre un droit protégé par le Pacte et un droit qui ne l'est pas, il faut tenir compte du fait que le Pacte cherche à protéger les droits et libertés les plus fondamentaux. A cet égard, une importance toute particulière doit être accordée aux droits auxquels aucune dérogation n'est autorisée aux termes de l'article 4 du Pacte.

37. La possibilité d'apporter des restrictions à un droit de l'homme pour protéger la réputation d'autrui ne doit pas être utilisée pour protéger l'Etat et ses agents contre l'opinion publique ou la critique.

Restrictions à la publicité du procès

38. Tous les procès doivent être publics, à moins que le tribunal ne décide conformément à la loi, que la presse ou le public ne doivent pas être admis pendant toute la durée ou une partie seulement du procès, sur la base de constatations faites dans le cas d'espèce et communiquées en audience publique, qui montrent qu'il y va de l'intérêt de la vie privée des parties ou de membres de leur famille, ou de l'intérêt de mineurs ; ou que le huis clos est strictement nécessaire pour éviter une publicité a) qui nuirait à l'équité du procès ou b) qui mettrait en danger les bonnes mœurs, l'ordre public ou la sécurité nationale dans une société démocratique.

DEUXIEME PARTIE, DEROGATIONS EN CAS DE DANGER PUBLIC EXCEPTIONNEL

A. "Danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation"

39. Un Etat partie ne peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conformément à l'article 4 (ci-après qualifiées de "mesures de dérogation") que lorsqu'il est confronté à une situation qui constitue un danger exceptionnel et actuel ou imminent menaçant l'existence de la nation. 'Une menace' à l'existence de la nation doit : a) être dirigée contre l'ensemble de la population et contre la totalité ou une partie du territoire de l'Etat, et b) menacer l'intégrité physique de la population, l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale de l'Etat ou l'existence ou les fonctions essentielles des institutions qui sont indispensables pour assurer le respect et protéger les droits reconnus par le Pacte.

40. Un conflit ou une agitation interne qui ne constitue pas une menace grave et imminente à l'existence de la nation ne peut justifier des dérogations en vertu de l'article 4.

41- Des difficultés économiques, ne peuvent pas, en elles-mêmes, justifier des mesures de dérogation.

B. Proclamation, notification et fin d'un état de danger public exceptionnel

42. Un Etat partie qui déroge aux obligations prévues dans le Pacte doit proclamer par un acte officiel l'état de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation.

43. Les procédures prévues par la loi nationale en cas de proclamation d'un état de danger public exceptionnel devront avoir été établies avant la survenance du danger.

44. Un Etat partie qui déroge aux obligations prévues dans le Pacte doit, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres Etats parties les dispositions auxquelles il a dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation.

45. La notification doit contenir des informations suffisantes pour permettre aux Etats parties d'exercer leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte. En particulier, elle doit contenir ;

- a) la mention des dispositions du Pacte auxquelles il est dérogé ;
- b) une copie de la proclamation de l'état de danger public exceptionnel, accompagnée des dispositions constitutionnelles et des lois ou décrets régissant cet état de danger pour aider les Etats parties à apprécier l'étendue de la dérogation ;
- c) la date effective à laquelle l'état de danger public exceptionnel a été imposé et la période pour laquelle il a été proclamé ;
- d) un exposé des motifs qui ont conduit le gouvernement à décider de prendre des mesures de dérogation, y compris une brève description des circonstances de fait qui ont abouti à la proclamation de l'état de danger public exceptionnel ;
- e) une brève description de l'effet anticipé²³⁶ des mesures de dérogation sur les droits reconnus par le Pacte y compris la copie des décrets dérogeant à ces droits qui ont été émis avant la notification.

46. Les Etats parties peuvent demander que leur soit communiqué par l'entremise du Secrétaire général le complément d'informations nécessaire pour leur permettre de s'acquitter de leur rôle en vertu du Pacte.

47. L'Etat partie qui ne notifie pas aussitôt et dans les formes requises les mesures de dérogation manque à ses obligations à l'égard des autres Etats parties et peut être déchu des moyens de défense dont il dispose normalement au cours des procédures prévues par le Pacte.

48. L'Etat partie qui use du droit de dérogation en application de l'article 4 met fin à cette dérogation dans le minimum de temps nécessaire pour faire cesser le danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation.

49. Le jour où il met fin à la dérogation, l'Etat partie en informe les autres Etats parties, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

²³⁶ « Attendu » semble être une meilleure traduction de l'anglais.

50. Au moment où il est mis fin à une dérogation en application de l'article 4, tous les droits et libertés protégés par le Pacte doivent être intégralement rétablis. Aussitôt que possible, on procédera à l'examen des conséquences que les mesures de dérogation pourraient avoir eues. Des mesures seront prises pour réparer les injustices et indemniser ceux qui en ont été victimes pendant l'application des mesures de dérogation ou ultérieurement du fait de leurs conséquences.

C. " Dans la stricte mesure où la situation l'exige "

51. L'ampleur, la durée et l'application géographique de toute mesure de dérogation doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire-pour faire face à la menace portée à l'existence de la nation et doivent être proportionnées à la nature et à l'étendue de cette menace.

52. Il est du devoir des autorités nationales compétentes d'apprécier dans chaque cas la nécessité de toute mesure de dérogation prise ou envisagée pour faire face aux menaces particulières que pose le danger public exceptionnel.

53. Une mesure de dérogation n'est pas prise dans la stricte mesure où la situation l'exige, lorsque des mesures ordinaires prises dans le cadre, des restrictions spécifiques prévues par le Pacte auraient suffi pour faire face au danger qui menace l'existence de la nation.

54. Le principe de la stricte nécessité doit être appliqué de manière objective. Chaque mesure doit être dirigée contre un danger réel, manifeste, présent ou imminent et ne peut être imposée par simple crainte d'un danger potentiel.

55. La Constitution et les lois nationales régissant les états de danger public exceptionnel doivent prévoir que la nécessité des mesures de dérogation sera soumise, promptement et périodiquement, à une révision indépendante de la part du Parlement.

56. Les personnes qui contestent que des mesures de dérogation qui les touchent aient été prises dans la stricte mesure où la situation l'exige doivent disposer de recours utiles.

57. Pour déterminer si une mesure de dérogation a été prise dans la stricte mesure où la situation l'exige, le jugement des autorités nationales ne saurait être considéré comme déterminant.

D. Droits auxquels il n'est pas possible de déroger

58. Même en cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation, aucun Etat partie ne doit déroger aux garanties prévues par le Pacte du droit à la vie ; du droit à ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, non plus qu'à une expérience médicale ou scientifique sans le libre consentement de l'intéressé; du droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude ; du droit de ne pas être emprisonné pour défaut d'exécution d'une obligation contractuelle ; du droit de ne pas être condamné ou de ne pas se voir infliger une peine plus forte en vertu d'une loi pénale appliquée rétroactivement ; du droit à la reconnaissance de la personnalité juridique et du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ces droits ne sont susceptibles d'aucune dérogation en quelque circonstance que ce soit, même si l'objectif déclaré est de préserver l'existence de la nation.

59. Dans le cadre de l'obligation qu'ils ont d'assurer la jouissance de ces droits à toutes les personnes relevant de leur juridiction (paragraphe 1 de l'article 2) et d'adopter des mesures pour garantir que toute personne dont les droits auront été violés dispose d'un recours utile (paragraphe 3 de l'article 2), les Etats partie au Pacte prendront des précautions spéciales en période de danger public exceptionnel pour que des groupements officiels ou semi-officiels, ne se livrent pas à des agissements consistant à commettre des meurtres ou à provoquer des disparitions involontaires de manière arbitraire et extrajudiciaire, pour que les personnes détenues soient protégées contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et pour qu'aucune personne ne soit condamnée ou ne se voie infliger une peine plus forte en vertu de lois ou de décrets appliqués rétroactivement.

60. Même en période de danger public exceptionnel, les tribunaux ordinaires restent compétents pour connaître de toute allégation de violation des droits qui ne sont pas susceptibles de dérogation.

E. Certains principes généraux régissant l'application, d'un état de danger public exceptionnel et l'introduction de mesures de dérogation consécutives

61. La dérogation aux droits de l'homme qui sont reconnus en droit international, en cas de menace à l'existence de la nation, n'intervient pas dans un vide juridique. Elle est autorisée par la loi et, à ce titre, est soumise à l'application de plusieurs principes juridiques d'application générale.

62. La proclamation d'un danger public exceptionnel doit être faite de bonne foi, sur la base d'une évaluation objective de la situation permettant de déterminer dans quelle mesure il y a, éventuellement, menace à l'existence de la nation. Une proclamation de danger public exceptionnel' et des dérogations consécutives aux obligations prévues par les pactes qui ne sont pas faites de bonne foi sont des violations du droit international.

63. Les dispositions du Pacte qui autorisent certaines dérogations en cas de danger public exceptionnel s'interprètent restrictivement.

64. En cas de danger public exceptionnel, la légalité doit continuer de prévaloir. Une dérogation est une prérogative, consentie et limitée, qui doit permettre de répondre adéquatement à une menace à l'existence de la nation. Il incombe à l'Etat qui use du droit de dérogation de justifier ses actes au regard de la loi.

65. Le Pacte subordonne toutes les procédures aux objectifs fondamentaux des droits de l'homme. Le paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte fixe des limites à ce qui peut être fait en vertu du Pacte : " Aucune disposition du présent Pacte 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 et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte. "

Le paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce le but ultime de la loi : " Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique."

Ces dispositions s'appliquent pleinement dans les cas où les autorités se prévalent de l'existence d'une menace à l'existence de la nation pour se reconnaître le droit de dérogation.

66. Une proclamation faite de bonne foi de l'existence d'un danger public exceptionnel permet de déroger à certaines obligations particulières énoncées dans le Pacte, sans autoriser pour autant une dérogation générale aux obligations internationales.

Au paragraphe 1 de l'article 4, et au paragraphe 2 de l'article 5 le Pacte interdit expressément les dérogations qui sont incompatibles avec les autres obligations qu'impose le droit international. A cet égard, il faut tenir, spécialement compte des obligations internationales qui, en vertu des Conventions de Genève et des Conventions de l'OIT, sont applicables en cas de danger public exceptionnel.

(...)

68. Les conventions de l'OIT qui se rapportent aux droits de l'homme énoncent un certain nombre de droits en matière de travail forcé, de liberté- d'association, d'égalité dans l'emploi et de droits individuels et collectifs des travailleurs qui s'ajoutent aux droits reconnus par le Pacte. Certains de ces droits ne sont pas susceptibles de dérogation en cas d'état de danger public exceptionnels d'autres sont susceptibles de dérogation, mais seulement dans la stricte mesure où la situation l'exige.

69. Aucun Etat qu'il soit ou non partie au Pacte, ne peut suspendre ni violer, même en période de danger public exceptionnel,

- le droit à la vie ;
- le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, non plus qu'à une expérience médicale ou scientifique sans son libre consentement ;
- le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude ; et

- le droit de ne pas se voir infliger un châtimeⁿt pénal rétroactif, comme le prévoit le Pacte.

Le droit international coutumier interdit, en toutes circonstances, de porter atteinte à ces droits fondamentaux.

(non reproduits, §§ 67, 70 à 76)