

AMNESTY INTERNATIONAL

DÉCLARATION PUBLIQUE

AILRC-FR
Index AI : AFR 25/5669/2017

ÉTHIOPIE. DES MESURES D'URGENCE DRACONIENNES

SYNTHÈSE

À mi-parcours des six mois de période d'état d'urgence décrétés par le gouvernement éthiopien le 9 octobre 2016, voici un commentaire sur la Déclaration d'état d'urgence et la Directive pour sa mise en œuvre. Ce commentaire analyse la Déclaration d'état d'urgence à l'aune des normes relatives aux droits humains inscrites dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ces normes englobent la notification au secrétaire général des Nations unies, la légalité, les droits non susceptibles de dérogation, la nécessité et la proportionnalité. Cette analyse révèle que certaines des mesures et restrictions de la Déclaration d'état d'urgence et de la Directive relative à sa mise en œuvre ne respectent pas les normes internationales et régionales relatives aux droits humains.

Précisément, le gouvernement éthiopien n'a pas informé le secrétaire général des Nations unies de l'instauration de l'état d'urgence, de la situation qui la rendait nécessaire ni des mesures et restrictions imposées au titre de la Déclaration d'état d'urgence. La Déclaration bafouait également tous les éléments du principe de légalité, car le gouvernement éthiopien n'a pas rendu disponible le texte officiel de la Déclaration dans un format accessible, les mesures et restrictions qu'elle impose manquent de clarté et de précision, et les sanctions qu'elle prévoit sont applicables de manière rétroactive.

En outre, les mesures et restrictions prévues dans la Déclaration bafouent, directement ou indirectement, des droits non susceptibles de dérogation comme le droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres mauvais traitements, et le principe de non-rétroactivité de la loi pénale. L'étendue géographique de l'état d'urgence, qui couvre l'ensemble du pays, bafoue l'impératif selon lequel les restrictions doivent être nécessaires et proportionnées aux exigences de la situation ayant conduit à l'état d'urgence.

Enfin, ce commentaire soumet des recommandations pratiques au gouvernement éthiopien afin de remédier aux incohérences de la Déclaration d'état d'urgence par rapport aux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, notamment réviser l'état d'urgence pour le rendre conforme aux obligations régionales et internationales relatives aux droits humains qui incombent à l'Éthiopie en matière de notification, de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Par ailleurs, Amnesty International demande la création d'un organe indépendant et impartial chargé de superviser, de surveiller et de rendre compte publiquement de la mise en œuvre de la Déclaration d'état d'urgence.

1. CONTEXTE

Certaines régions d'Éthiopie sont en proie à une contestation quasi ininterrompue depuis novembre 2015. Ces contestations, qui ont débuté dans la région Oromia en novembre 2015, dénonçaient le projet du gouvernement d'intégrer des portions de cette région à la capitale Addis-Abeba. Le gouvernement a annoncé l'annulation du plan directeur pour Addis-Abeba en janvier 2016, mais dans l'intervalle, les revendications des manifestants avaient évolué pour inclure la libération des prisonniers d'opinion, l'autonomie administrative de la région et la justice politique et économique. Dans la région Amhara, des manifestations ont débuté en août 2016 contre la détention arbitraire et en faveur de l'autodétermination de la communauté ethnique des Amharas dans la région voisine du Tigré.

En Oromia et en Amhara, les tensions se sont accrues à la suite d'un mouvement de foule lors de la fête oromo de l'Irrecha, le 2 octobre 2016, qui s'est soldé par la mort d'au moins 55 personnes. La cause du mouvement de foule et le nombre de victimes sont controversés. Selon le gouvernement, il a été déclenché par des manifestants opposés à la paix ; selon les militants oromos, ce sont les forces de sécurité qui ont provoqué l'incident en tirant des bombes lacrymogènes et en faisant feu à balles réelles sur la foule.

Par la suite, de nouvelles manifestations ont éclaté dans différents secteurs de l'Oromia durant la « semaine de la colère » décrétée par les militants oromos. Certaines manifestations ont basculé dans la violence, lorsque des manifestants s'en sont pris à des entreprises locales et étrangères, à des exploitations agricoles et à des véhicules, en particulier aux abords d'Addis-Abeba. Le gouvernement éthiopien affirme également que les manifestants ont attaqué et tué des membres des forces de sécurité dans certains districts de l'Oromia. Des manifestations pacifiques se sont également déroulées dans plusieurs localités de la région Amhara à la suite du mouvement de foule d'Irrecha.

Face à cette situation, le gouvernement éthiopien a déclaré l'état d'urgence le 9 octobre 2016. La Déclaration d'état d'urgence expose les grandes lignes des vastes restrictions imposées à divers droits humains, notamment à des droits non-dérogeables comme l'interdiction de l'application rétroactive des lois pénales, l'interdiction de la torture et des mauvais traitements, et les garanties fondamentales d'équité des procès. Les forces de sécurité du gouvernement ont arrêté des dizaines de milliers de personnes dans les régions Amhara et Oromia, et dans la région des Nations, nationalités et peuples du Sud, dont de nombreux militants politiques, observateurs du Conseil des droits de l'homme, manifestants et journalistes.

Dans le cadre de la Déclaration d'état d'urgence a été mis sur pied un poste de commandement, qui a le pouvoir de définir les mesures, les restrictions et les zones spécifiques pour l'application de l'état d'urgence. Le Premier ministre préside le poste de commandement et le ministre de la Défense en est le secrétaire. Parmi ses membres figurent le commissaire de la police fédérale et des commandants des forces spéciales de la police régionale.

Aux termes de la Déclaration d'état d'urgence, le poste de commandement peut imposer les mesures suivantes :

- Interdire toute incitation, ouverte ou non, à la violence et au conflit ethnique, sous quelque forme d'expression que ce soit ;
- Fermer ou suspendre tout média de masse et toute communication ;
- Interdire des rassemblements, des organisations ou des manifestations ;
- Procéder à l'arrestation de toute personne soupçonnée de faire usage de violence dans les zones spécifiques désignées par le poste de commandement ; les personnes arrêtées seront soumises à des mesures de « réinsertion » et remises en liberté ou, le cas échéant, sanctionnées en vertu de la loi applicable ;
- Soumettre toute personne à une fouille, ou perquisitionner dans tout local, et saisir le cas échéant les biens ;
- Imposer le couvre-feu ;
- Fermer l'accès de toute route ou lieu public, et faire évacuer les personnes se trouvant dans certains lieux ;
- Procéder à l'évacuation de personnes vulnérables à certaines menaces et les placer dans des lieux sûrs pour une période de temps limitée ;
- Utiliser, de manière proportionnée, la force nécessaire à la mise en œuvre de l'état d'urgence ;
- Suspendre l'application de lois nationales, qu'elles établissent des règles de droit substantiel ou de procédure.

Les informations sur ces dispositions et d'autres aspects de l'état d'urgence ont été communiquées à la population via des articles dans les médias, notamment des interviews données par les autorités gouvernementales. Toutefois, le texte intégral de la Déclaration d'état d'urgence n'avait pas été publié fin 2016.

Conformément à la Déclaration, le poste de commandement a émis une directive le 15 octobre 2016, qui énonce les actions interdites dans l'ensemble du pays et dans des zones spécifiques, les mesures d'urgence, ainsi que l'obligation pour les entreprises de tenir le registre des locations de logements et de véhicules et de communiquer ces informations à la police.

La directive confère également aux forces de sécurité des pouvoirs afin de mettre en œuvre l'état d'urgence, notamment :

- Arrestation sans mandat ;
- Autorité pour détenir les personnes arrêtées dans des lieux désignés par le poste de commandement, jusqu'à la levée de l'état d'urgence ;
- Perquisition et saisie sans mandat ;
- Surveillance et contrôle de tous les messages transmis à la télévision et à la radio, par des articles, des images, des photographies, des œuvres théâtrales ou cinématographiques.

Ce commentaire analyse les mesures et restrictions prévues dans la Déclaration d'état d'urgence et évalue dans quelle mesure elles sont compatibles avec les obligations régionales et internationales relatives aux droits humains qui incombent à l'Éthiopie.

2. DROIT INTERNATIONAL ET ÉTAT D'URGENCE

Selon l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États peuvent prendre des mesures dérogeant à certaines obligations prévues dans le Pacte. Ces dérogations doivent être limitées dans la stricte mesure où la situation l'exige, être cohérentes avec les autres obligations que leur impose le droit international et ne pas entraîner de discrimination. Cependant, l'article 4 du PIDCP liste aussi explicitement certains droits auxquels il n'est pas permis de déroger.

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU, organe composé d'experts indépendants qui surveille la mise en œuvre par les États de leurs obligations découlant du PIDCP, a précisé que la décision de déroger en elle-même, mais aussi chaque mesure spécifique prise conformément à cette dérogation, doivent être dictées par les nécessités de la situation. Les États qui usent du droit de dérogation doivent signaler au secrétaire général de l'ONU et aux autres États parties au PIDCP les dispositions auxquelles ils dérogent, ainsi que les motifs justifiant cette dérogation.

2.1 Notification

Dans une situation d'urgence publique, les États parties au PIDCP sont tenus d'informer les autres États parties des dispositions auxquelles ils dérogent, par l'entremise du secrétaire général de l'ONU. Il leur faut préciser les dispositions du PIDCP auxquelles ils dérogent, ainsi que les motifs justifiant cette dérogation.

Une telle notification est cruciale, non seulement pour les autres États parties, mais aussi pour permettre au Comité des droits de l'homme de surveiller la situation des droits humains dans le pays, durant la période d'état d'urgence. Le Comité a souligné l'importance que revêt l'obligation de notification afin de « déterminer si les mesures prises par l'État partie sont dictées par la stricte exigence de la situation ».

Au 11 janvier 2017, le gouvernement éthiopien n'avait pas adressé, comme il le doit, de notification concernant la proclamation de l'état d'urgence et les dérogations.

2.2 Légalité

Le principe de légalité implique de rendre les lois disponibles et accessibles à la population. Le contenu exact de la Déclaration d'état d'urgence n'avait toujours pas été rendu publiquement disponible par les autorités fin 2016, en violation de ce principe. Cela enfreint également les obligations inscrites dans le droit national, notamment l'obligation de publier toutes les proclamations légales au journal officiel en Éthiopie.

La Déclaration d'état d'urgence et la directive pour sa mise en œuvre ne sont pas conformes à un autre élément du principe de légalité, à savoir que les dispositions ayant des conséquences légales doivent être claires et précises. La clarté et la précision sont importantes, pour que chacun sache quelles actions sont interdites ou autorisées. Lorsque les lois sont claires et précises, les citoyens peuvent également prévoir les conséquences s'ils enfreignent la loi. Cependant, la Déclaration d'état d'urgence et la directive emploient

des termes imprécis, tels que « sécurité nationale » et « souveraineté », pour par exemple interdire les communications avec les ONG internationales et les organismes gouvernementaux étrangers.

Enfin, les mesures d'état d'urgence violent le principe de non-rétroactivité des lois pénales, un droit non susceptible de dérogation, car elles permettent de détenir des personnes en raison de leur implication et de leur rôle dans la coordination de manifestations contre le gouvernement éthiopien depuis fin 2015.

2.3 Droits non susceptibles de dérogation

L'article 4(2) du PIDCP n'autorise aucune dérogation à plusieurs dispositions du PIDCP, même en période de danger public exceptionnel, à savoir : l'article 6 (droit à la vie et droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie) ; l'article 7 (droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres formes de mauvais traitements) ; l'article 8 (1 et 2) (droit de ne pas être soumis à l'esclavage ni tenu en servitude) ; l'article 11 (interdiction d'emprisonner une personne au motif qu'elle n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle) ; l'article 15 (droit de ne pas être soumis à l'application rétroactive du droit pénal) ; l'article 16 (droit à la reconnaissance de la personnalité juridique de chacun) et l'article 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion).

Dans son Observation générale n° 29, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a identifié d'autres dispositions non susceptibles de dérogation, notamment : l'article 2(1) (non-discrimination) ; l'article 2 (3) (droit à un recours utile) ; l'article 14 (droit à un procès équitable) ; et le droit d'introduire un recours devant un tribunal pour contester la légalité de sa détention (article 9(4) sur l'*habeas corpus*).

Certaines mesures prévues au titre de la Déclaration d'état d'urgence bafouent des droits inscrits dans le PIDCP ne pouvant faire l'objet de dérogations.

2.3.1 Torture et autres mauvais traitements

Le droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres formes de mauvais traitements compte parmi les droits qui ne peuvent faire l'objet d'une dérogation figurant explicitement à l'article 4(2) du PIDCP.

La directive relative à la mise en œuvre de l'état d'urgence confère au poste de commandement le pouvoir de prendre des « mesures de réinsertion » à l'encontre de personnes qui ont pris part à des violences et des troubles au cours de l'année écoulée. L'ambiguïté demeure sur le contenu et la durée exacts de ces « mesures de réinsertion », et Amnesty International craint qu'elles ne constituent des actes de torture et des mauvais traitements. Elle a recueilli des informations sur l'usage de la torture et d'autres formes de mauvais traitements lors des arrestations massives de manifestants en Éthiopie, que le gouvernement éthiopien désigne comme des « mesures de réinsertion ». Plusieurs personnes libérées après avoir été détenues au titre de l'état d'urgence dans les bases militaires d'Awash Arba, Awash Sebat et Tolay ont déclaré que la police les avait frappées à coups de bâton et contraintes de faire des exercices physiques ardues. Une autre personne détenue pendant plus d'un mois au centre de Tolay avant d'être libérée a

déclaré que la police la frappait et lui donnait des coups de pied, tout comme aux autres détenus. Amnesty International a aussi confirmé que la police torturait et maltraitait des détenus dans les centres de formation militaire d'Awash Sebat et d'Awash Arba. Les détenus n'avaient aucun recours en l'absence d'une surveillance judiciaire des conditions de détention, conformément à la Déclaration d'état d'urgence.

2.3.2 Application non-rétroactive

Aux termes du PIDCP, le droit de ne pas être soumis à l'application rétroactive du droit pénal compte parmi les droits qui ne sont pas susceptibles de dérogation. En vertu de ce principe, la responsabilité pénale émane de la violation de dispositions claires et précises de la loi au moment de la commission du crime.

Toutefois, la directive relative à la mise en œuvre de la Déclaration d'état d'urgence bafoue le droit des individus de ne pas être soumis à la rétroactivité du droit pénal, car elle prescrit des mesures de « réinsertion » à caractère punitif, pour les personnes ayant participé à des grèves et des manifestations durant toute l'année écoulée.

2.3.3 Droit à un procès équitable

Même si l'article 4(2) du PIDCP ne le mentionne pas explicitement, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a précisé le caractère non-dérogeable du droit à un procès équitable, en ces termes :

Le Comité est d'avis que les principes de légalité et de la primauté du droit exigent le respect des garanties fondamentales d'équité des procès pendant un état d'exception. Seuls les tribunaux peuvent juger et condamner un individu pour infraction pénale. La présomption d'innocence doit être respectée. Afin de protéger les droits non susceptibles de dérogation, le droit d'introduire un recours devant un tribunal, dans le but de lui permettre de statuer sans retard sur la légalité d'une détention, ne peut être affecté par la décision d'un État partie de déroger au Pacte.

La Déclaration d'état d'urgence, cependant, autorise le poste de commandement à suspendre l'application de lois nationales établissant des règles de droit substantiel ou de procédure non spécifiées. Par conséquent, les recours pour les violations des droits humains prévus dans ces lois pourraient ne pas s'appliquer durant l'état d'urgence. Par exemple, les personnes détenues dans le cadre des dispositions d'urgence ne seraient pas en mesure d'engager le recours en *habeas corpus* prévu dans le Code de procédure pénale éthiopien et la justice ne serait pas en mesure de surveiller les conditions de détention pour garantir le respect des droits des détenus, notamment leur droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres mauvais traitements.

2.4 Nécessité et Proportionnalité – dans la stricte mesure où la situation l'exige

Toute mesure prise dans le cadre de l'état d'urgence doit l'être dans la stricte mesure où l'exige la situation qui a donné lieu à la proclamation de l'état d'urgence. Dans son Observation générale, le Comité des droits de l'homme précise clairement :

Une des conditions fondamentales auxquelles sont assujetties toutes mesures dérogeant aux dispositions du Pacte est que ces dérogations ne peuvent être prises que dans la stricte mesure où la situation l'exige. Cette condition vise la durée, l'étendue géographique et la portée matérielle de l'état d'urgence et de toute dérogation appliquée par l'État du fait de l'état d'urgence. Une dérogation à certaines obligations découlant du Pacte se différencie clairement des restrictions ou limites autorisées même en temps ordinaire par plusieurs dispositions du Pacte. Néanmoins, l'obligation de limiter les dérogations à ce qui est strictement exigé par la situation a son origine dans le principe de proportionnalité qui est commun aux pouvoirs de dérogation et de restriction.

Le Comité des droits de l'homme a invoqué les principes de nécessité et de proportionnalité, définis dans l'article 4(1) du PIDCP, qui s'appliquent aux mesures dérogeant ou limitant certains droits inscrits dans le PIDCP. Les principes de nécessité et de proportionnalité exigent que toute mesure imposée dans le cadre de l'état d'urgence qui déroge à des dispositions du PIDCP soit manifestement nécessaire à la réalisation de l'objectif visé et proportionnée à cet objectif, et ne mette pas en danger les droits restreints.

Toutefois, l'étendue géographique et la portée matérielle des mesures imposées au titre de l'état d'urgence excèdent ce qui est requis par les exigences de la situation, comme précisé ci-dessous :

2.4.1 Étendue géographique

Le gouvernement éthiopien a affirmé à maintes reprises que l'état d'urgence a été décrété en raison des violences ayant suivi le mouvement de foule à Irrecha. Ces violences étaient limitées aux régions Oromia et Amhara ; or, la plupart des interdictions citées ci-après prévues par la directive pour la mise en œuvre de la Déclaration d'état d'urgence s'appliquent à l'ensemble du pays. Il est interdit de :

- échanger par tout moyen de communication (Internet, radio, télévision, réseaux sociaux, papier et autres) des messages susceptibles de provoquer des violences, des troubles ou un conflit entre les personnes ;
- communiquer avec les groupes désignés comme groupes terroristes, détenir et distribuer des publications de groupes terroristes, détenir des emblèmes utilisés par des groupes terroristes ou promouvoir de tels emblèmes ;
- regarder, écouter, utiliser ou évoquer les programmes de l'Ethiopian Satellite Radio and Television (ESAT), de l'Oromo Media Network (OMN) et d'autres médias de groupes terroristes ;
- ne pas assurer le service public, fermer une boutique ou ne pas se présenter à son travail, à moins d'avoir une raison valable ;
- exercer sur les personnes travaillant dans les services publics ou dans le secteur privé des menaces ou des actes d'intimidation en vue de les dissuader de se rendre à leur travail ;

- inciter dans les enceintes sportives à des troubles ou violences contraires à l'esprit du sport ;
- entraver le bon déroulement d'une cérémonie religieuse, culturelle ou publique, ou interrompre une telle cérémonie, ou proférer des slogans au contenu politique ou sans rapport avec la cérémonie ;
- avoir avec des ONG ou des gouvernements étrangers des relations ou des communications susceptibles de mettre en danger la souveraineté, la sécurité et l'ordre constitutionnel ;
- pour les partis politiques, publier des communiqués de presse susceptibles de mettre en danger la souveraineté, la sécurité et l'ordre constitutionnel.

Les violences ayant principalement eu lieu dans certains districts des régions Oromia et Amhara, on ignore pourquoi les mesures d'urgence s'appliquent dans toutes les régions d'Éthiopie. Il n'est pas clairement prouvé que la situation nécessite l'application de ces mesures à l'ensemble du pays. La couverture géographique de l'état d'urgence est disproportionnée par rapport aux exigences de la situation.

2.4.2 Portée matérielle des dérogations : restrictions du droit au partage d'informations et de la liberté d'expression

La Déclaration prévoit des mesures dérogeant aux dispositions du PIDCP qui, selon le gouvernement éthiopien, sont nécessaires pour réduire les violences qui ont éclaté dans certains districts et certaines régions du pays, à la suite du mouvement de foule à Irrecha. Cependant, il n'est pas établi que les restrictions sur les communications, notamment avec les ONG et les États étrangers, contribuent à juguler ces violences. Lors des manifestations de 2016, des partis politiques et des militants individuels ont été des sources essentielles d'information, pour les médias et les organisations de défense des droits humains, sur les violations commises par les forces de sécurité gouvernementales. Les habitants de différentes zones des régions Oromia et Amhara ont signalé des violations aux médias et aux organisations de défense des droits humains via les réseaux sociaux et d'autres services en ligne, en temps réel. Les partis politiques qui soutiennent les manifestants ont également signalé des violations.

Par conséquent, les nouvelles interdictions ont limité l'accès à l'information concernant la situation des droits humains pour les organisations éthiopiennes et d'autres organismes publics et organisations de défense des droits humains, au moins durant les trois premiers mois de l'état d'urgence.

3. RECOMMANDATIONS

L'examen des mesures autorisées en vertu de la Déclaration d'état d'urgence révèle que nombre de ces mesures ne remplissent pas les critères de légalité, de notification, de nécessité et de proportionnalité inscrits dans le PIDCP. En outre, elles ne répondent pas aux exigences de précision et de clarté.

Aussi Amnesty International exhorte-t-elle le gouvernement éthiopien à garantir que la Déclaration d'état d'urgence respecte pleinement les obligations internationales de l'Éthiopie. Plus précisément, elle lui demande de :

- signaler au secrétaire général de l'ONU et aux États parties au PIDCP l'instauration de l'état d'urgence, les dispositions du PIDCP auxquelles il a dérogé ainsi que les motifs justifiant ces dérogations ;
- réviser la Déclaration d'état d'urgence pour garantir que toutes les mesures soient conformes aux exigences de notification, de légalité, de nécessité et de proportionnalité ;
- garantir que la Déclaration ne bafoue pas les droits non susceptibles de dérogation, tels que l'application non-rétroactive du droit pénal, le droit de ne pas être soumis à la torture et aux autres mauvais traitements, et le droit à un procès équitable, notamment la révision judiciaire de la détention ;
- mettre sur pied un organisme indépendant et impartial chargé de superviser et de surveiller la mise en œuvre des mesures d'urgence et rendre périodiquement ses conclusions publiques.

Fin/