

Guidelines on adhering to  
human and peoples' rights  
under the African Charter  
in the context of states of  
emergency or disaster

Lignes directrices sur le  
respect des droits de l'homme  
et des peuples en vertu de  
la Charte africaine dans le  
cadre d'états d'urgence  
ou de catastrophe

Directrizes sobre a adesão  
aos direitos humanos e dos  
povos citados na Carta  
Africana, no contexto dos  
estados de emergência ou  
de prevenção de catástrofes

المبادئ التوجيهية بشأن  
الالتزام بحقوق الإنسان  
والشعوب بموجب الميثاق الأفريقي  
في سياق حالات الطوارئ أو الكوارث



AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS  
COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME & DES PEUPLES  
COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

**Guidelines on adhering to human and peoples' rights under the African Charter in the context of states of emergency or disaster**

**1**

**Lignes directrices sur le respect des droits de l'homme et des peuples en vertu de la Charte africaine dans le cadre d'états d'urgence ou de catastrophe**

**27**

**Directrizes sobre a adesão aos direitos humanos e dos povos citados na Carta Africana, no contexto dos estados de emergência ou de prevenção de catástrofes**

**57**



We would like to express our sincere thanks to the African Policing Civilian Oversight Forum for their technical support and the Open Society Foundations for their financial support in the development of these Guidelines.

African Commission  
31 Bijilo Annex Layout  
Kombo North District  
Western Region  
PO Box 673  
Banjul  
The Gambia

Tel: (220) 441 0505 / 441 0506

Fax: (220) 441 0504

Email: [au-banjul@africa-union.org](mailto:au-banjul@africa-union.org)

[www.achpr.org](http://www.achpr.org)

Designed, typeset and proofread by COMPRESS.dsl | 800766 | [www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)

Cover image © AdobeStock



**Guidelines on adhering to  
human and peoples' rights  
under the African Charter  
in the context of states of  
emergency or disaster**

# Contents

<b>Preface</b>	4	
<b>Preamble</b>	6	
<b>Definitions</b>	8	
<b>Part 1</b>	<b>General principles governing emergency and disaster measures</b>	11
	1. Exceptionality and preparedness for emergency and disasters	11
	2. Conditions for limitations on human and peoples' rights in emergencies or disasters	11
	3. Public participation relating to the design and implementation of emergency and disaster measures	13
<b>Part 2</b>	<b>Declarations of states of emergency and disaster</b>	14
	4. Legal frameworks	14
	5. Emergency and disaster measures implementation plans	14
	6. Official declarations of states of emergency and disaster	15
	7. Temporality of states of emergency and disaster	15
	8. Review of the declaration of emergency and disaster	16
	9. Reporting	16
<b>Part 3</b>	<b>Protecting rights under emergency or disaster measures</b>	18
<b>Part 4</b>	<b>Oversight and accountability during states of emergency and disaster</b>	20
	18. Protected status of oversight and accountability mechanisms during states of emergency and disaster	20
	19. Training for public officials	20
	20. Judicial access during states of emergency and disaster	20
<b>Part 5</b>	<b>Remedies for human rights violations during states of emergency and disaster</b>	21
	21. Right to remedy during declarations of emergency and disaster	21
	22. Duty to investigate human rights violations during emergencies or disasters	21
<b>Part 6</b>	<b>Implementation of these Guidelines</b>	22
	23. Implementation measures	22
	24. Application	22
<b>Endnotes</b>	23	



## Preface

Times of emergencies or disaster present the most challenging circumstances as far as respect for and the protection and promotion of human rights are concerned. On the one hand, these are circumstances that demand the State within the framework of Article 1 and 27 of the African Charter on Human and Peoples' Rights (African Charter) take the requisite emergency measures including, as necessary, those that temporarily limit or suspend rights. On the other hand, if care is not taken, the emergency measures that States adopt for safeguarding the society from the threat posed by the emergency or disaster may themselves lead to violations of human rights. As I have argued on a number of occasions during the heydays of the COVID-19 pandemic, the heavy concentration of power in the hands of the executive, the suspension or severe limitation of oversight and accountability processes and the heightened vulnerability of citizens during times of emergencies or disaster, particularly the most vulnerable among us, render human and peoples' rights exposed to violations and abuses. Indeed, the experience from the various instances of violations of human rights arising from COVID-19 response measures adopted by States has illustrated that our societies need both protection of and respect for human rights more in times of emergency or disaster than in ordinary times.

The African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR, the African Commission), as the body responsible for monitoring the implementation of the African Charter – the founding treaty of the African human rights system – by State Parties, has noted the lacunae arising from the lack of clear provisions for governing states of emergencies or disaster in the African Charter, including the absence of a derogation clause. Such lacunae have not been without consequences for the African Commission to play its role of monitoring compliance with the provisions of the Charter. At the very minimum, if the Commission were to insist on not accepting suspension of or derogation from rights during emergencies, it would create confusion, as other human rights treaties such as the International Covenant on Civil and Political Rights to which African States are parties allow such measures.

One of the issues raised in the ACHPR/Res.332(EXT.OS/XIX) 2016 on Human Rights in Conflict Situations Study entitled 'Addressing Human Rights Issues in Conflict Situations: Towards a more systematic and effective role for the African Commission on Human and Peoples' Rights' adopted during its 19th Extraordinary Session held in Banjul, The Gambia, from 16-25 February 2016 was the need to address human rights issues associated with situations of emergencies. In the light of the various rights issues that arose in the context of the emergency measures that States Parties to the Charter adopted in response to the COVID-19 pandemic, it became necessary for the Focal Point of the Commission on Human Rights in Conflict Situations in Africa to follow up on the recommendation of the study relating to situations of emergencies.

In some of the virtual consultations that I held with various stakeholders in my capacity as chairperson of the Commission at the time and as Country Rapporteur, one of the recurrent issues participants raised was the lack of comprehensive guidance on how states of emergencies need to be defined and implemented in compliance with the rights and freedoms enshrined in the Charter. This has not only led to inconsistencies and gaps but also deprived various actors, including national human rights institutions and civil society organisations, of the tool that properly guides their engagement during situations of emergencies.

Additionally, in the reviews that I conducted in pursuit of the recommendation of the study under ACHPR Resolution 447 on upholding human rights during situations of emergency and in other exceptional circumstances (ACHPR/Res.447(LXVI) 2020) during COVID-19, we found, among others, the existence of fundamental differences in how State Parties initiate or declare states of emergency and disaster, and the kind of legal and regulatory framework or supervisory mechanisms they adopt and implement as part of their protective measures. This was also another indication of the need for formulating and laying down 'principles and rules aimed at solving legal problems relating to human and peoples' rights and fundamental freedoms upon which African Governments may base their legislations' as provided for in Article 45(1)(b).

Finally, and as part of the provision of guidance, it is necessary to clarify how oversight and checks and balances and access to justice and accountability are ensured in times of emergencies or disaster.

It was against the background of the foregoing that the ACHPR adopted Resolution 447 and deemed it necessary to develop and adopt a normative instrument that clarifies the parameters for the regulation and application of states of emergency and disaster on the continent, in full compliance with the rights and freedoms enshrined in the African Charter.

With the adoption during the 74th Ordinary Session of the ACHPR of the Guidelines on adhering to human and peoples' rights standards under the African Charter when declaring states of emergency and disaster, 'we now have a comprehensive source of guidance that addresses the various legal problems relating to human and peoples' rights' highlighted above in relation to situations of emergency or disaster.

I am pleased that, through the Guidelines developed under Resolution 447, we are now availed of critical legal resources not only for addressing existing gaps but also, importantly, for strengthening national legal and institutional frameworks for protection of human rights, particularly in relation to states of emergency or disaster.

As with other responsibilities that I was entrusted to lead on in my capacity as Commissioner of the ACHPR, it has been an honour to see this assignment coming to a successful conclusion. I would like to express my deep gratitude for the technical support that we received from APCOF as the technical partner for this work and for the rich contributions of the members of the expert group that accompanied us in the development of the Guidelines.

I call on States Parties, National Human Rights Institutions, CSOs, academic institutions and the media to make use of, popularise and engage with the Guidelines in order to ensure that the purposes for which they are developed can be meaningfully realised.

**Solomon Ayele Dersso, PhD**

*Commissioner of the African Commission  
on Human and Peoples' Rights  
Responsible for Implementing ACHPR Resolution 447*





## Preamble

### **The African Commission on Human and Peoples' Rights (the African Commission) meeting at its 74th Ordinary Private Session, held virtually from 21 February to 7 March 2023:**

**Recalling** Resolution ACHPR/Res.447 (LXVI) 2020 on upholding human and peoples' rights during situations of emergency and in other exceptional circumstances, which tasked the Focal Point on Human Rights in Conflict Situations in Africa to develop a normative framework in the form of Guidelines on adhering to human and peoples' rights standards under the African Charter when declaring states of emergency and disaster;

**Further recalling** Resolution ACHPR/Res.449 (LXVI) 2020 on human and peoples' rights as a central pillar of a successful response to COVID-19 and recovery from its socio-political impacts;

**Concerned** that there is no guidance on derogation from social, economic and cultural rights in international human and peoples' rights law in relation to cases of emergency and disaster;

**Bearing in mind** the recommendations in the ACHPR/Res.332 (EXT.OS/XIX) 2016 on Human Rights in Conflict Situations, and the Study entitled 'Addressing Human Rights Issues in Conflict Situations: Towards a more systematic and effective role for the African Commission on Human and Peoples' Rights' adopted during its 64th Ordinary Session, which among others assigns the Focal Point on Human Rights in Conflict Situations in Africa the responsibility for monitoring the state of emergency laws and practices in Africa, and to review the Commission's position on derogation from Charter rights under states of emergency;

**Recognising** the obligations, and guiding law and principles, contained in the legal instruments, general comments, guidelines, principles, declarations, resolutions and other normative documents of the African Commission on the protection and promotion of human and people' rights, and the need to consider their application in situations of emergency or disaster;

**Considering** the seriousness of the human rights issues arising from formal declarations of states of emergency or of disaster and the implementation of *de facto* emergency powers across the continent, as witnessed in the context of the health emergency relating to the novel corona virus (COVID-19);

**Considering** Article 60(2) of the African Charter, which mandates the African Commission to draw inspiration from various sources of international human rights law, and the relevance in this respect of applicable international human rights and international humanitarian law norms and Article 4 of the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights and the UN Human Rights Committee's General Comment No. 29 on Derogations during a State of Emergency, which affirms that States' measures of derogation from treaty obligations should be in accordance with humanitarian law;



**Recognising** that the rights enshrined in the African Charter are indivisible, interdependent and interrelated and apply in all times, and reiterating the need for emergency and disaster measures to recognise human and peoples' rights as mutually reinforcing;

**Recalling** its mandate of promotion and protection of human and peoples' rights pursuant to Article 45 of the African Charter on Human and Peoples' Rights (the African Charter), and the need to formulate and lay down principles and guidelines to strengthen the promotion, protection and fulfilment of human and peoples' rights in the context of emergencies or disasters;

**Hereby adopts the following Guidelines on adhering to human and peoples' rights standards under the African Charter when declaring states of emergency and disaster:**



## Definitions

**Accountability** means that the duties, powers and performance standards that apply to State officials during situations of emergency and disaster are clearly defined and comply with human rights standards (including these Guidelines) and the rules and principles of international law; that monitoring and assessment of decisions and actions by State officials is undertaken by oversight mechanisms, including the judiciary, parliament and civil society; and that enforceable corrective and remedial measures are guaranteed when decisions and actions are assessed as non-compliant with standards.

**Child** refers to every human being below the age of 18 years pursuant to Article 2 of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child.

**Derogation** refers to the temporary suspension of rights when a State limits or prohibits by law the exercise of certain rights as a necessary, proportionate and legitimate measure to ensure the protection of other human and peoples' rights from the threats of conditions of emergency or disaster. While the African Charter does not contain a clause that expressly empowers States to derogate from their human rights obligations, even during emergency or disaster conditions, it envisages limitations of rights under specified circumstances. These limitations have been used in formulating the Guidelines on suspension of rights in situations of emergency or disaster.

**Disaster** means a calamitous natural or human-caused event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the normal functioning of society and the normal conditions of existence<sup>1</sup> of society in part or as a whole.

**Disinformation** is information that is false or manipulated, and which is knowingly and intentionally shared both in person and electronically, to cause harm or which entails gross negligence in underestimating the likely harm.

**Doctrine of non-retrogression** refers to the obligation on States to take steps to progressively achieve economic, social and cultural rights within the maximum of their available resources, and to refrain from taking retrogressive steps in terms of fulfilling rights.<sup>2</sup>

**Emergency** refers to an exceptional situation of crisis which constitutes an extraordinary threat to the organised life of a State Party to the African Charter in part or as a whole or otherwise severely disrupts the normal conditions of existence and the capacity to cope using ordinary measures, and requires immediate action,<sup>3</sup> taking the form of emergency measures.

**Emergency and disaster measures** refers to federal, regional, municipal and local governmental plans, legislation, policy and executive action that seek to address emergency or disaster situations and which may grant extraordinary powers to the executive. Examples of emergency and disaster measures include (1) formal emergency or disaster powers granted through legislative, constitutional or other applicable processes; (2) *de facto* emergency or disaster powers; (3) exceptional emergency or disaster powers; and (4) repurposed emergency or disaster powers, such as the use of counter-terrorism and security powers to regulate emergencies and disasters.

**Essential services providers** are those whose roles are essential to maintaining the essential functioning of the State, in accordance with safety and security and human rights obligations. Examples of essential services providers include health care workers, clinics providing harm prevention for drug users, employees at supermarkets who provide access to necessary essentials, such as food and water, sanitation workers, law enforcement, lawyers and civil society organisations that provide support for affected communities, courts, parliament, the media, National Human Rights Institutions (NHRIs), National Preventive Mechanisms (NPMs) and entities providing essential social services, such as health clinics, shelters, food banks and social grant offices.

**Indivisibility of rights** has the same meaning as envisaged in the preamble to the African Charter, which is that the right to development and civil and political rights cannot be dissociated from economic, social and cultural rights in their conception as well as universality and that the satisfaction of economic, social and cultural rights is a guarantee and requirement for the enjoyment of civil and political rights.

**Non-discrimination** includes equal enjoyment of rights and freedoms, equal treatment, equality before the law and equal protection of the law as guaranteed by Articles 2 and 3 of the African Charter, without distinction of any kind relating to race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, disability, sexual orientation or gender identity or any other status.<sup>4</sup> The scope of the right to non-discrimination extends beyond the right to equal treatment by the law and also has a practical dimension in that individuals should in fact be able to enjoy the rights enshrined in the Charter.<sup>5</sup>

**Older persons** means those persons aged sixty (60) years and above, as defined pursuant to Article 1 of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons.<sup>6</sup>

**Oversight** refers to the monitoring of decisions and actions of State officials during situations of emergency and disaster by oversight mechanisms, which can include a combination of constitutional or statutory oversight authorities, the judiciary, parliamentary oversight bodies and international and regional human rights treaty reporting mechanisms, in addition to civil society.

**Participation**<sup>7</sup> refers to the right of all people to participate in and access information relating to the decision-making processes concerning emergencies and disasters that affect their lives and well-being.

**Peoples** refers to a group of individuals having a common identity on account of objective markers of shared language, racial or ethnic makeup, historical experience, religious, cultural or ideological affinity, and connection to a particular territory and covers minorities, and indigenous populations/communities as elaborated on in the work and jurisprudence of the African Commission.

**Persons with disabilities** includes those who have physical, mental, psycho-social, intellectual, neurological, developmental or other sensory impairments which in interaction with environmental, attitudinal or other barriers hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.<sup>8</sup>

**Retrogressive** includes measures that, directly or indirectly through State legislation, policy or budgetary decisions, undermine or result in a decline in the enjoyment of the rights in the African Charter.<sup>9</sup>

**Status** includes, but is not limited to, race, ethnic group, colour, sex, language, religion, political or any other opinion, national or social origin, economic status, fortune, birth, disability, sexual orientation and gender identity.

**Sunset clauses** are provisions within legal instruments which provide that a particular rule or statute automatically terminates at the end of a fixed date, unless it is formally extended in accordance with the law.

**Vulnerable groups** are segments of society who, on account of possessing specific characteristics different from those of members of mainstream society that make them susceptible to discrimination and disadvantage, face significant impediments to their capacity to enjoy their rights on an equal basis,<sup>10</sup> which require positive measures to ensure they are able to enjoy their fundamental rights on an equal basis. Examples of vulnerable groups include older persons, women and girls, children, persons living with disabilities, minorities, indigenous peoples, refugees, asylum seekers, and migrants, persons deprived of their liberty, including children or juveniles deprived of their liberty, homeless persons, people living in poverty and peoples struggling for their dignity and genuine independence. The axes of vulnerability as enunciated in the African Charter include race, ethnicity, colour, sex, language, religion, political or any other opinion, national or social origin, fortune, birth or **other status**.<sup>11</sup>

# PART 1

## General principles governing emergency and disaster measures

### 1. Exceptionality and preparedness for emergency and disasters

- 1.1. States must only declare a state of emergency or disaster when absolutely necessary, and in circumstances where such declaration is an exceptional measure of last resort.
- 1.2. In accordance with the obligation under Article 1 of the African Charter to 'take...other measures to give effect to the rights' enshrined therein, States should prepare for situations of emergency and disaster, including through investment in early warning capabilities, emergency response reserves, and emergency services capacity and development as measures necessary to protect the rights in the Charter from the threats that such emergency or disaster poses.<sup>12</sup> States should also include emergency preparedness in their national planning on health care, access to food, water, education, social security, and housing.
- 1.3. State officials should conduct risk assessments aimed at planning for the deployment of support and emergency services in a range of potential circumstances, based on accurate and recent information. The collection, use and storage of information must comply with the right to privacy, including the right of all persons to confidentiality of communications and protection of personal information.<sup>13</sup>
- 1.4. Emergency and disaster plans, including mitigation measures that are consistent with the rights to non-discrimination and equality enshrined in Article 2 of the Charter,<sup>14</sup> should be put in place for sectors of society who are particularly vulnerable to the effects of states of emergency and disaster.
- 1.5. States should, as part of their preparedness to ensure protection of rights in situations of emergency and disaster, establish in clear terms the legal procedure to be followed and the conditions under which states of emergency and disaster would be declared.

### 2. Conditions for limitations on human and peoples' rights in emergencies or disasters

- 2.1. Under the African Charter, States are not permitted to derogate<sup>15</sup> from their human and peoples' rights obligations, including during situations of emergency and disaster.<sup>16</sup>
- 2.2. Limitations on human and peoples' rights as part of emergency and disaster measures are permitted, provided that they meet the following criteria:
  - 2.2.1. Comply with the principles of legality<sup>17</sup> and the rule of law.<sup>18</sup> For limitations of rights from declaration of states of emergency or disaster to be justifiable under the African Charter, it is a requirement that any declaration of a state of emergency or disaster is formally promulgated by law,<sup>19</sup> that it is equally enforced and independently adjudicated in a court

of law, and that it is consistent with international and regional human rights principles, including these Guidelines;<sup>20</sup> and

- 2.2.2. Be in pursuit of a legitimate interest as defined by regional and international human rights instruments.<sup>21</sup> The only legitimate ground for the adoption of emergency or disaster measures is to assist the State in overcoming an exceptional situation that is a threat to the life of the society in whole or in part or an exceptional situation that is severely disrupting the normal conditions of existence and the capacity of the State to adapt and recover.
  - 2.2.3. Be a necessary and proportionate measure to achieve that end within a democratic society.<sup>22</sup> The State must demonstrate that the restriction is necessary to protect one of the permissible grounds stated in the African Charter including those envisaged in Article 27, and that the measure is proportionate and the least intrusive option to achieve the legitimate aim.<sup>23</sup> The assessment of measures as being necessary and proportionate should be continuous throughout the duration of the emergency.
  - 2.2.4. Respect the core essence of the right. Limitations should never render the right itself illusory.<sup>24</sup> Even in an emergency or a disaster, where a right may be subject to strict limitations, such limitations must never go so far as to annihilate the substance of the right inherent in the human person. In effect, there must be a presumption in favour of the legally protected substance of the right.<sup>25</sup> The measures must be carefully tailored to recognise and guarantee respect of the right.
  - 2.2.5. Adhere to the rights of freedom from discrimination and equality before the law.<sup>26</sup> In particular, emergency and disaster measures must comply with the requirements of non-discrimination and substantive equality, enshrined in Articles 2, 3 and 19 of the African Charter. This includes the implementation of positive measures designed to respect and protect the rights of persons with special needs, or persons who are particularly vulnerable to the adverse consequences of limitations on their rights in emergencies or disasters on the basis of their status. Measures should not lead to the discrimination or stigmatisation of any person or vulnerable group or people.<sup>27</sup>
  - 2.2.6. Consider the potential socio-economic impact of emergency or disaster measures on various sectors of society, particularly measures that impose criminal penalty.
  - 2.2.7. Ensure effective remedies for violations. Any limitation imposed during emergency or disaster situations shall be subject to the possibility of challenge to, and remedy against, its abusive application.<sup>28</sup> Therefore, States must provide an effective remedy for violations of the rights and freedoms, including providing access to judicial procedures and other remedial measures.
- 2.3. In designing measures that limit rights in accordance with regional and international human rights standards, States should ensure that:
    - 2.3.1. Measures are designed to strike a balance between the interests of the State and societies, peoples and individuals, and rights and duties,<sup>29</sup> and respect the rights of others, collective security, morality and common interest;<sup>30</sup>
    - 2.3.2. Selected measures entail the least restrictive option available, when infringing upon the enjoyment of human and peoples' rights;<sup>31</sup>
    - 2.3.3. Measures are based on the best scientific evidence available and having due regard to the needs of vulnerable groups with special needs as recognised under international and regional law, or who are particularly vulnerable to human rights violations in the context of emergencies or disasters on the basis of their status.<sup>32</sup>

### **3. Public participation relating to the design and implementation of emergency and disaster measures**

- 3.1. States should facilitate an ongoing, meaningful and effective consultation process before and after an official decision on states of emergency or disaster, and associated measures, is made. This is to enable the active participation of interested or affected people, civil society organisations and government actors.
- 3.2. In accordance with the rights to participatory democracy as enshrined under Article 13 of the African Charter,<sup>33</sup> and without prejudice to the justifiable limitations that result from the declaration of the state of emergency or disaster, States should facilitate ongoing, meaningful and effective participation for a broad range of stakeholders – including civil society, legal experts, human rights organisations, vulnerable groups, women, children, persons with disabilities and older persons – in the design and implementation of emergency or disaster measures.
- 3.3. Emergencies or disasters should not lead to the total disregard of effective and meaningful participation. Where in-person participation and consultation are not possible, States should consider alternative measures for achieving meaningful and effective participation, such as online platforms.
- 3.4. All laws, regulatory instruments and information relating to the design, declaration, implementation, and oversight of emergency or disaster measures must be made publicly and readily available and accessible, in accordance with the right of access to information as expressed in Article 9 of the African Charter and other regional and international human rights standards. Information includes records held by a public body at any level or by a private body performing a public function.

## PART 2

# Declarations of states of emergency and disaster

### 4. Legal frameworks

- 4.1. States must not enter into *de facto* states of emergency or disaster.<sup>34</sup> Measures introduced to deal with a state of emergency or disaster must be based on a duly promulgated and effectively communicated law of general application<sup>35</sup> adopted in accordance with constitutional procedures acceptable in democratic societies.
- 4.2. States must develop or update, and regularly review, legal frameworks that govern emergency and disaster situations to ensure that they are consistent with the African Charter, and other regional and international law, including the provisions of these Guidelines.
- 4.3. The scope of powers under emergency and disaster measures must be defined, and States must limit the exercise of those powers to the extent strictly required by the exigencies of the situation, in accordance with the principles set out in Guideline 2.
- 4.4. Legal frameworks and rules on the declaration and implementation of states of emergency and disaster should be disseminated to all members of the public by States, in accordance with the principles underlying Guideline 3.4.
- 4.5. States must ensure that measures intended to have the effect of providing emergency or disaster powers to the executive are formally declared through constitutionally valid legal instruments and regulated in accordance with these Guidelines; and
- 4.6. States must ensure that measures intended to provide emergency or disaster powers to the executive comply with regional and international norms and that they are not embedded within legislative or regulatory instruments that do not contain the mechanisms for oversight of emergency and disaster powers as set out in these Guidelines.

### 5. Emergency and disaster measures implementation plans

- 5.1. By virtue of the obligation assumed under Article 1 of the African Charter, States have the responsibility to put in place a robust system for effective risk assessment and contingency planning to assist with the development of plans for the implementation of emergency and disaster measures. The conducting of risk assessments and contingency planning should:
  - 5.1.1. Be guided by principles of openness, transparency, inclusivity and non-discrimination, while recognising different community dynamics;<sup>36</sup>



- 5.1.2. Identify emerging concerns and trends and determine appropriate measures and level of attention required to provide effective, rights-based, inclusive and holistic response mechanisms for situations of emergency and disaster;
  - 5.1.3. Prepare and enable authorities to deploy targeted and differentiated responses, which also encompasses competing rights and interests, in respect of each specific set of circumstances and challenges; and
  - 5.1.4. Be designed to be evidence-based, informed by scientific analysis and human rights-compliant. Plans should take into account issues of socio-economic marginalisation and inequality, while adopting an intersectional lens in understanding how different aspects of an individual's identity can compound existing levels of vulnerability.
- 5.2. States should prioritise the implementation of measures that enhance the capacity of affected persons to comply with emergency or disaster measures, particularly for those who struggle to comply with such measures on account of their socio-economic status or those experiencing conditions that limit their capacity to comply, rather than adopting criminal law consequences for non-compliance.
  - 5.3. Emergency or disaster management officials should, where possible, work collaboratively with civil society and NHRIs to ensure that appropriate data is collected during states of emergency and disaster to warrant that any potential gaps in the provision of services are addressed.
  - 5.4. States should develop communication strategies that ensure all information related to situations of emergency or disaster is accessible in accordance with access to information under Article 9 of the African Charter, and Guideline 9.1.4 of these Guidelines. The communication strategy should provide information about the laws, policies and other instruments relevant to the situation of emergency or disaster, and the consequences of non-compliance with the legal provisions to the extent possible in the various languages that members of society use.

## **6. Official declarations of states of emergency and disaster**

- 6.1. When States determine that emergency or disaster measures will be adopted, this must be officially declared in accordance with a legal framework that is consistent with regional and international human rights standards.<sup>37</sup>
- 6.2. The declaration of the state of emergency or disaster, and the reasons for the declaration, must be published in a government gazette, be available in all official languages and be made publicly accessible to all, with particular focus on facilitating access for those with limited Internet access or for those where disability poses challenges to access.<sup>38</sup>
- 6.3. A copy of the declaration must also be provided to the African Commission.
- 6.4. The reason for a declaration of a state of emergency or disaster must clearly serve one of the prescribed purposes listed in Article 27(2) of the African Charter or one of the other rights listed in the African Charter, while also being in pursuit of a legitimate purpose, as defined under Guideline 2.2.2. States must take all reasonable steps to uphold transparency and openly discuss, debate, record and publicise the reasons and factors justifying a state of emergency or disaster in accordance with Guideline 3.4.

## **7. Temporality of states of emergency and disaster**

- 7.1. A state of emergency or disaster must be a temporary measure with an ongoing review process and an explicit termination date, while being subject to a sunset clause. In no way should a declaration of emergency or disaster be envisaged to apply indefinitely.
- 7.2. Sunset clauses should apply to all emergency and disaster measures, which guarantee enforceable legislative and judicial oversight of extensions or renewals by the executive.<sup>39</sup>

- 7.3. The declaration of a state of emergency or disaster should be subject to immediate and ongoing parliamentary approval at regular intervals. States should also provide for judicial oversight of legal procedures and for any violations of human and peoples' rights and the possibility for extension of the declaration to be challenged in a court of law.
- 7.4. Without prejudice to parliamentary and judicial oversight, declarations of states of emergency and disaster should provide for a mechanism made up of experts with the requisite competence to continuously review the condition of emergency or disaster and to report on and recommend the necessary adjustments to the declarations.
- 7.5. The process for review of extensions or renewals of states of emergency and disaster should comply with the principle of participatory democracy as provided for under Article 13 of the African Charter, and include consultation, as protected under the right to express opinions in Article 9 of the African Charter, with stakeholders on the effectiveness of emergency and disaster measures in achieving their objectives, and the human and peoples' rights implications of such measures.<sup>40</sup>

## **8. Review of the declaration of emergency and disaster**

- 8.1. By law, declarations of emergency and disaster must be independently reviewable by the legislature and the judiciary.
- 8.2. Given the important role of NHRIs and civil society in ensuring accessibility, transparency and accountability, these stakeholders should be given a clear role in assisting State institutions in fulfilling their oversight role.
- 8.3. The legal framework governing states of emergency and disaster should set out the procedural and substantive requirements for a valid declaration of emergency or disaster to enable scrutiny of both procedural and substantive compliance.
- 8.4. In cases where the nature of the restrictions affects the proper functioning of State and non-state institutions, declarations of states of emergency or disaster should provide for exceptions that enable the functioning of essential institutions including the judiciary, parliament, the media, lawyers, and civil society organisations, such as human rights defenders delivering essential services, as defined under 'essentials service providers'.

## **9. Reporting**

- 9.1. Following a declaration of a state of emergency or disaster, States must notify the African Commission of the declaration, and demonstrate to the African Commission that:
  - 9.1.1. There is reasonable justification for the emergency and disaster measures;
  - 9.1.2. There is a planned duration or ongoing review of duration for the state of emergency or disaster;<sup>41</sup>
  - 9.1.3. Alternatives to the declaration of a state of emergency or disaster were comprehensively examined by the State Party;
  - 9.1.4. There was genuine participation by affected groups in examining the proposed measures and alternatives;

- 9.1.5. The measures are not directly or indirectly discriminatory;
  - 9.1.6. The measures will not have a sustained negative impact on the realisation of rights in the African Charter;<sup>42</sup> and
  - 9.1.7. Provision has been made for independent reviews of measures at the national level.
- 9.2. States must also provide information on national compliance with these Guidelines in their periodic reports to the African Commission pursuant to Article 62 of the African Charter.

## PART 3

# Protecting rights under emergency or disaster measures



10. Emergency or disaster measures must comply with regional and international human rights standards, including the provisions of these Guidelines, and use the least punitive and restrictive measures, while refraining from exacerbating disadvantages that are experienced by groups vulnerable to human and peoples' rights abuses.<sup>43</sup>
11. States are strongly discouraged from taking emergency or disaster measures that are retrogressive or which undermine existing rights and access to rights, and must make full use of the maximum available resources to ensure the protection and promotion of human and peoples' rights in emergency or disaster situations.<sup>44</sup> Where retrogressive measures apply, they must be limited to the minimum extent possible. Where measures which lead to the reversal of progress made in the enjoyment of human and peoples' rights are implemented, States must adopt mitigation measures. Retrogressive measures must be exceptional and must not defeat the overarching purpose of the African Charter.
12. The prohibition of arbitrary deprivation of life, torture and other ill-treatment, and arbitrary deprivation of liberty remain applicable at all times without limitation. In particular, when responding to a situation of emergency or disaster, firearms may only be used where necessary to prevent an imminent threat of death or serious injury.
13. During emergencies and disasters, States must take measures to ensure respect for Article 9 of the African Charter on the right of access to information. This includes the right of every person to receive factual, regular, intelligible and science-based information on the threats the State is facing and how this has been translated into emergency and disaster measures that limit rights. The public must be informed, with sufficient notice, of the consequences of non-compliance.<sup>45</sup>
14. Emergency and disaster responses must provide for the collection, analysis and dissemination of disaggregated data to ensure that measures are responsive to the needs of all persons, including those vulnerable to human and peoples' rights violations in the context of emergency and disaster measures.<sup>46</sup>
15. Emergency and disaster measures must respect the fundamental rights and inherent dignity of all persons and not result in direct or indirect discrimination or stigmatisation of persons or groups on the basis of their status, and the right to a remedy remains unaffected (see Part 5).<sup>47</sup>

16. States should ensure that the conceptualisation, planning and implementation of emergency or disaster measures protect the rights of women and girls, children, persons with disabilities, older persons, and all other persons and groups with protected status under the African Charter, or vulnerable to human rights abuses in an emergency or disaster context. Such measures should be designed and implemented in consultation with affected persons and groups.
17. If the situation of emergency or disaster also amounts to an armed conflict,<sup>48</sup> international humanitarian law (IHL) applies to any use of force as part of that conflict. International Human Rights Law continues to apply throughout the armed conflict, although certain rights may be interpreted with reference to IHL.<sup>49</sup> As provided in the Kampala Convention, the rights of internally displaced persons must continue to be protected, including by non-state armed groups.<sup>50</sup>

## PART 4

# Oversight and accountability during states of emergency and disaster



### 18. Protected status of oversight and accountability mechanisms during states of emergency and disaster

- 18.1. Oversight and accountability mechanisms should enjoy special measures of protection during states of emergency and disaster. They should be afforded the institutional guarantees necessary for their more effective functioning given the heightened risk of violations during emergencies or disasters on account of the extraordinary power vested in the executive arm of government.
- 18.2. States must ensure that state organs and mechanisms responsible for oversight and accountability are in place and effectively functioning to receive, investigate and make determinations on complaints of human and peoples' rights abuses during emergency or disaster measures.
- 18.3. States should ensure that oversight mechanisms, such as the courts, parliament, human rights organisations and human rights lawyers, human rights defenders, NHRIs, NPMs, ombudsmen and other special mechanisms are recognised as essential services providers, are adequately resourced, and are able to perform their work during emergencies or disasters.<sup>51</sup>

### 19. Training for public officials

- 19.1. States must ensure training and support for all public officials, and in particular law enforcement officials, on human and peoples' rights protections during emergencies and disasters, and the rights and needs of vulnerable groups in these contexts. This training should make clear that rules concerning the use of force and safeguards against arbitrary deprivation of liberty will remain unaffected by such situations.
- 19.2. Training and supportive services should be provided to ensure officials have the capacity to manage the personal impact of states of emergency or disaster while implementing mechanisms for internal and external accountability.

### 20. Judicial access during states of emergency and disaster

- 20.1. The independence of the judiciary must be guaranteed by States during emergency and disaster measures in accordance with Article 26 of the African Charter.<sup>52</sup>
- 20.2. Emergency and disaster measures must include provisions for the judiciary to make special arrangements for exercising its judicial review role on compliance of the design and implementation of emergency or disaster measures with human and peoples' rights and for making binding orders related to the design, declaration, and implementation of emergency or disaster measures.

# PART 5

## Remedies for human rights violations during states of emergency and disaster

### 21. Right to remedy during declarations of emergency and disaster<sup>53</sup>

- 21.1. The right to redress encompasses the right to an effective remedy and to adequate, effective and comprehensive reparation<sup>54</sup> with a view to fostering, as applicable, transitional justice through facilitating accountability, sustainable peace, healing and reconciliation.<sup>55</sup>
- 21.2. States must provide guarantees for ensuring that perpetrators of breaches of human rights standards are brought to justice, and appropriate reparation is provided to victims. Reparation can include compensation, restitution, rehabilitation, public apologies, just satisfaction, guarantees of non-repetition and changes in relevant law or practices.
- 21.3. Limitations on rights imposed during emergency and disaster measures should be subject to the possibility of challenge and remedy.<sup>56</sup> This includes measures to ensure access to justice for those whose rights may have been violated by or during the emergency and associated measures.

### 22. Duty to investigate human rights violations during emergencies or disasters

- 22.1. States must carry out prompt, impartial, independent, transparent and thorough investigations when there are reasonable grounds to believe that human rights violations have occurred, including torture and other ill-treatment. States must prosecute those responsible, and provide adequate, effective and comprehensive reparation to victims. Investigations should be in line with international and regional standards.<sup>57</sup>
- 22.2. Protection of the right to life (Article 4) and to humane treatment (Article 5) entails a duty to investigate alleged or suspected violations of those rights in accordance with international law. Where a person dies in custody, there is a presumption of State responsibility, and the burden of proof rests on the State to prove otherwise, through a prompt, impartial, thorough and transparent investigation carried out by an independent body.
- 22.3. States must ensure that mechanisms for the effective, independent and prompt investigation of human rights violations, including independent national human rights commissions, are in place and are formally recognised as essential services providers under emergency and disaster measures.
- 22.4. The existence of a situation of emergency and disaster may impose practical limitations on the State's ability to investigate potentially unlawful deaths. Such limitations should be documented and explained. Where practicable, existing oversight and accountability mechanisms tasked with conducting such investigations should be resourced and empowered to continue their work during a situation of emergency and disaster, including by enjoying access to relevant scenes. In the aftermath of a situation of emergency or disaster, States must endeavour to establish the truth about any deaths that have occurred.

## PART 6

# Implementation of these Guidelines



### 23. Implementation measures

- 23.1. In accordance with Article 1 of the African Charter, States must adopt legislative, administrative, judicial and other measures to give effect to the Charter, and should take into account these Guidelines to ensure that the rights and obligations contained herein are guaranteed in law and practice.
- 23.2. As part of discharging their obligation under Article 1 of the Charter, States are encouraged to adopt or review existing legislative, administrative and other provisions to assess compatibility with these Guidelines, and to repeal laws that are not compatible with them with a view to ensure that the laws, administrative and other provisions are fully aligned with the rights enshrined in the African Charter and the provisions contained in these Guidelines.
- 23.3. State Parties are encouraged to disseminate these Guidelines to all state officials, including, in particular, parliament, law enforcement officials, and other state security and justice agencies, as well as ombudsmen, NHRIs, NPMs, statutory oversight authorities, and civil society.
- 23.4. States shall ensure training on these Guidelines for all officials with specific roles and responsibilities during states of emergency or disaster, including, particularly, law enforcement officials on the use of force, human rights protections during emergencies, and the rights and needs of vulnerable groups.

### 24. Application

States remain responsible for ensuring that the provisions of the African Charter, these Guidelines, other relevant instruments developed by the African Commission pursuant to the Charter, and other international human rights standards are applied during states of emergency or disaster.




## Endnotes

- 1 This wording is taken almost verbatim from Article 3 of the 2016 International Law Commission's 'Draft articles on the protection of persons in the event of disasters 2016.'
- 2 This doctrine was first traversed in the United Nations Council on Economic, Social and Cultural Rights' (CESCR) General Comment, which interprets Article 2(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). Article 2(1) of the ICESCR imposes a duty on States to take steps to the maximum of their available resources to progressively achieve the full realisation of the Covenant rights by all appropriate means. The Committee clarified that 'any deliberate retrogressive measures' would require 'the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources' – UN Committee General Comment No. 3, 'The nature of States Parties' obligations (Article 2, para. 1, of the Covenant)', UN doc. E/1991/23, para 9; S Liebenberg (2021), 'Austerity in the midst of a pandemic: Pursuing accountability through the socio-economic rights doctrine of non-retrogression' *South African Journal on Human Rights*, 37:2, 181–204, DOI: 10.1080/02587203.2021.1972331.
- 3 This wording is drawn from the European Court on Human Rights 'Guide on Article 15: Derogation in time of emergency', quoting the case of *Lawless v Ireland (no. 3)*, 1961, § 28, page 6.
- 4 *African Commission on Human and Peoples' Rights v the Republic of Kenya Application 006/2012*, para 138.
- 5 *Ibid.*
- 6 African Commission on Human and Peoples' Rights Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons, Article 1.
- 7 Commitments to democracy are found in the Constitutive Act of the African Union; the 1981 African Charter on Human and Peoples' Rights; the 1990 African Charter for Popular Participation in Development; the 1990 Declaration on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World; the 1991 Treaty Establishing the African Economic Community; the 1995 Cairo Agenda for Action; the 1999 Grand Bay (Mauritius) Declaration and Plan of Action on Human Rights in Africa; the 2000 Conference on Security, Stability, Development and Cooperation (CSSDCA) Solemn Declaration; the 2002 Memorandum of Understanding CSSDCA; the 2002 Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance of the New Partnership for Africa's Development (NEPAD); the 2003 Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa; the 2003 African Union Convention on Preventing and Combating Corruption; the 2004 Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union; and the 2007 African Charter on Democracy, Elections and Governance. The African Agenda 2063 also refers to the aspiration of establishing an Africa based on good governance, democracy, and respect for human rights, justice and the law.
- 8 Article 1 of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Persons with Disabilities hereinafter (the Africa Disability Protocol), which aligns with the Preamble of the Convention of the Rights of Persons with Disabilities.
- 9 International Commission of Jurists (2014), '2.3.1 State obligations stemming from international law' <<https://www.icj.org/chapter-2-esc-rights-under-international-law-and-the-role-of-judicial-and-quasi-judicial-bodies-2/2-3-identifying-breaches-of-international-obligations-of-states-pertaining-to-esc-rights/2-3-1-state-obligations-stemming-from-international-law/#footnote-57>> (accessed 05/12/2022). See also: The United Nations CESCR's General Comment No. 3: 'The nature of States Parties' obligations (Art. 2, para. 1, of the Covenant), para 9 and the United Nations CESCR's General Comment No. 4: The right to adequate housing' (Art. 11 (1) of the Covenant), para 11.

- 10 Some of the wording relating to vulnerable groups has been adapted from the African Commission's, '*Principles and guidelines on the implementation of economic, social and cultural rights*' (Part 1(e), page 8). See also: Article 2 of the African Charter on Human and Peoples' Rights.
- 11 Article 2 of the African Charter on Human and Peoples' Rights. As the word term 'other status' highlighted in this provision indicates, conditions that expose any segment of society to discrimination on account of a status not listed explicitly in Article 2 constitute part of the prohibited grounds of discrimination recognised under Article 2 of the African Charter. The African Commission held in Communication 245/2022 on *Zimbabwe Human Rights NGO Forum v Zimbabwe* that the object of Article 2 of the African Charter is 'to ensure equal treatment for individuals irrespective of nationality, sex, racial or ethnic origin, political opinion, religion or belief, disability, age or sexual orientation'. Thus, all other grounds of vulnerability or discrimination referred to in various other soft-law instruments of the African Commission also apply for purposes of the present Guidelines.
- 12 'It is a matter of human rights necessity that there must be international solidarity with the people of Africa and African Governments, and priority given to investing more in health, water and sanitation, social protection, employment and sustainable infrastructures to ensure that no one is left behind – statement by human rights chiefs of the United Nations and the ACHPR: 'We must act now to avoid a catastrophe, say rights chiefs' (2020) <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25898&LangID=E>> (accessed 08/03/2022).
- 13 See principle 40, 'declaration of principles on freedom of expression and access to information', African Commission on Human and Peoples' Rights (2019).
- 14 As enshrined in Article 2 of the African Charter and Article 2 of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa.
- 15 Certain international law instruments do provide for derogations, such as the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) 999 UNTS 171 ('the ICCPR'), the American Convention on Human Rights (1969) OAS. Treaty Series No. 36, 1144 UNTS 123 ('American Convention') and the European Convention on Human Rights ('the European Convention'). It is clear that these systems constitute a derogation regime based on necessity, proportionality and temporality. For example, Article 4 of the ICCPR provides: 'In times of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.'
- 16 Derogation entails the suspension of rights when the state has no choice other than to suspend rights to protect more fundamental rights.
- 17 See, African Charter on Human and Peoples' Rights, Article 7(2) (throughout the African Charter on Human and Peoples' Rights, States may only restrict the rights and freedoms of individuals when provided for by law as found in Articles 6, 7, 8, 10, 11, 12, and 14); International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 15(1); Comms. 48/90-50/91-52/91-89/93, *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers' Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v Sudan* (November 1999), para 59; United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 29, para 7; United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 27, para 13; and the 'Principles and guidelines on human and peoples' rights while countering terrorism in Africa', Explanatory Note to Principle 1(G), 'Prohibition of discrimination'.
- 18 Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. Para 13 of the Preamble provides that African leaders are aware 'of the fact that the development of strong democratic institutions and culture, observance of human rights and the rule of law ... are essential for the promotion of collective security, durable peace and stability, as well as for the prevention of conflicts'. Article 3(f) provides that one of the objectives of the Peace and Security Council of the African Union is to 'promote and encourage ... the rule of law ... as part of efforts for preventing conflicts'. According to the Universal Declaration of Human Rights, 1948 (Universal Declaration), 'it is essential, if a man is not to be compelled to have recourse ... to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law'.
- 19 Under Article 4 (1) , the ICCPR states: 'In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is *officially proclaimed*, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.' Under Article 4(3), the ICCPR goes on to provide that 'states are also required to declare a public emergency and to inform the United Nations Secretary General when derogating from the requirements of the Covenant'.
- 20 United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 16; as confirmed in the 'Principles and guidelines on the right to a fair trial and legal assistance in Africa' and decisions on communications: '[no]circumstances whatsoever, whether a threat of war, a state of international or internal armed conflict, internal political instability or any other public emergency, may be invoked to justify derogations from the

- right to a fair trial', African Commission (2023). 'Dakar declaration and recommendations on the right to a fair trial in Africa, 26th Ordinary Session, 1–15 November 1999; Communication 218/98 Civil Liberties Organisation, Legal Defence Centre, Legal Defence and Assistance Project/Nigeria; Communication 301/05, *Haregewoin Gebre-Sellaise & IHRDA (on behalf of former Dergue officials) v Ethiopia*, 7 November 2011, para 239. See also: United Nations Human Rights Committee, General Comment No.32, CCPR/C/GC/32 (2007), para 6; Article 7 of the Charter.
- 21 Ibid., paras 41 and 54.
  - 22 ACHPR: *Constitutional Rights Project v Nigeria*, para 69. The African Charter was influenced by the ICESCR, which does not contain a derogation clause. It is not necessary to suspend economic, social and cultural rights, as such suspension does not help States to cope with public emergencies; see the 66th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights dedicated to human rights and the COVID-19 pandemic, <<https://au.int/sw/node/39107>> (accessed 01/12/2021). These principles are also reflected in the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) 999 UNTS 171 ('the ICCPR'), the American Convention on Human Rights (1969) OAS.Treaty Series No. 36, 1144 UNTS 123 ('American Convention') and the European Convention on Human Rights ('the European Convention').
  - 23 In *Media Rights Agenda and Others v Nigeria* (2000), para 69.
  - 24 Ibid., para 70.
  - 25 Principle (i) of the African Commission's 'Guidelines on freedom of association and assembly in Africa', states that there must be a presumption in favour of the exercise of the right to freedom of association. See also: OHCHR, Training handbook on human rights in the administration of justice, chapter 16 ,on derogations during states of emergencies page 814.
  - 26 The African Charter specifically enshrines the principle of non-discrimination on the grounds of race, ethnicity, colour, sex, language, religion and national and social origin, to name a few (under Article 2). Article 3 provides that everyone is equal before the law. Article 18(3) of the African Charter calls on all States Parties to eliminate every form of discrimination against women, while ensuring the protection of the rights of the woman and the child as stipulated in international declarations and conventions. See, also, the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa. Article 18(4) further provides that 'the aged and the disabled shall have the right to special measures of protection in keeping with their physical or moral needs'. See, also, the Protocol on the Rights of Persons with Disabilities. This was further emphasised in the African Commission's 449, Resolution on human and peoples' rights as central pillar of successful response to COVID-19 and recovery from its socio-political impacts' – ACHPR/Res. 449 (LXVI) 2020. Section 5 underscored that when dealing with COVID-19, states must 'ensure that COVID-19 response measures are applied in strict compliance with the principle of equality before the law and mechanisms are put in place for preventing and remedying abusive and discriminatory applications of pandemic regulation measures'.
  - 27 African Commission on Human and Peoples' Rights (2020), 'Press Statement on human rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa' <<https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483> (accessed 03/03/2022).
  - 28 See Part, Principle E, of the 'Principles and guidelines on human and peoples' rights while countering terrorism in Africa.
  - 29 O Okafor & G Dzah, 'The African human rights system as a "norm leader": Three case studies', (2021) 21 *African Human Rights Law Journal* 669–698 <[https://www.ahrlj.up.ac.za/images/ahrlj/2021/volume\\_2/AHRLJ%202021%20Okafor.pdf](https://www.ahrlj.up.ac.za/images/ahrlj/2021/volume_2/AHRLJ%202021%20Okafor.pdf)>.
  - 30 Article 27(2) of the African Charter; *Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Media Rights Agenda v Nigeria* (2000) AHRLR 227 (ACHPR 1999).
  - 31 Human Rights Committee Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic.
  - 32 African Commission's 449 Resolution on human and peoples' rights as central pillar of successful response to COVID-19 and recovery from its socio-political impacts – ACHPR/Res. 449 (LXVI) 2020, Pandemic and human rights in the Americas', – Resolution 1/2020, para 27.
  - 33 See also Article 21 of the Universal Declaration of Human Rights.
  - 34 Where emergency powers are assumed outside of a constitutional or legislative framework, there is less scope for legislatures and courts to limit the activities of the executive; African Commission on Human and Peoples' Rights (2020), 'Press statement on human rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa' <<https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>> (accessed 03/03/2022).
  - 35 African Commission on Human and Peoples' Rights (2020), 'Press statement on human rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa' <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>. (accessed 03/03/2022).
  - 36 In light of the fact that there are inevitable power imbalances within groups and in society, 'states should recognise, protect and implement the rights to equality and non-discrimination, and ensure inclusiveness in the exercise of the right to participate in public affairs' – United Nations, 'Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs', page 7. States must take steps to include all voices and to guard against 'those with the sharpest elbows' taking precedence.
  - 37 In the case of *Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v Nigeria*, the Commission held that allowing national laws to take precedence over state obligations to the African Charter would defeat the purpose of the rights enshrined in the Charter, which is why international law standards must always continue to prevail over national laws,

- and limitations on rights contained in the Charter must be according to the provisions of the Charter.
- 38 OHCHR (2020), 'COVID-19: Governments must promote and protect access to and free flow of information during pandemic – international experts' <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-governments-must-promote-and-protect-access-and-free-flow>> (accessed 12/07/2022).
- 39 A Kouroutakis & S Ranchordás (2016), 'Snoozing democracy: Sunset clauses, de-juridification, and Emergencies' (2016), *Minnesota Journal of International Law* 264. <<https://scholarship.law.umn.edu/mjil/264>>
- 40 See, for example, N McGarrity, R Gulati and R Williams (2012), 'Sunset clauses in Australian anti-terror laws', *Adelaide Law Review* 33(2), 320.
- 41 *Aksoy v Turkey* 1996, para 68.
- 42 Article 1 of the African Charter.
- 43 UNAIDS (2020) 'Rights in the time of COVID-19: Lessons from HIV for an effective, community-led response.' <[https://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/human-rights-and-covid-19\\_en.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_en.pdf)> (accessed 10/03/2022); Bearing in mind that Article 6 of the African Charter permits arrests only in the exercise of powers normally granted to the security forces in a democratic society.
- 44 See, United Nations Committee General Comment No. 3 'The nature of States Parties' obligations (Art. 2, para 1, of the Covenant)', UN doc. E/1991/23, para 9.
- 45 African Commission on Human and Peoples' Rights, 'Press statement, *Press Statement on human rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa*, 24 March 2020, <<https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>. (accessed 03/03/2022)>
- 46 The United Nations Economic Commission for Europe (2020), 'UNECE Policy brief on aging No. 25' <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ECE\\_WG1\\_36\\_PB25.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ECE_WG1_36_PB25.pdf)> (accessed 05/03/2022).
- 47 These Guidelines should be read in conjunction with the Guidelines and measures for the prohibition and 'Prevention of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in Africa', the 'Guidelines on the conditions of arrest, police custody and pre-trial detention' in Africa, the 'Principles and guidelines on the right to a fair trial and legal assistance in Africa', and the 'Global principles on national security and the right to information ('Global Principles' or 'Tshwane Principles').
- 48 In armed conflict, what constitutes an 'arbitrary' deprivation of life during the conduct of hostilities is to be determined by reference to international humanitarian law. International humanitarian law on the conduct of hostilities must only be applied during an armed conflict and where the use of force is part of the armed conflict. In all other situations of violence, including internal disturbances, tensions or riots, international human rights rules governing law enforcement operations apply – paras 32 and 33 of the African Commission's General Comment No 3. on the right to life.
- 49 In principle, the right not to be arbitrarily deprived of one's life applies also during hostilities, tension and strife. In armed conflict, what constitutes an 'arbitrary' deprivation of life during the conduct of hostilities is to be determined by reference to international humanitarian law – advisory opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. This also entails the core principles of military necessity, distinction, proportionality and precautions attack.
- 50 Kampala Convention, Article 7.
- 51 'Resolution on human and peoples' rights as central pillar of successful response to COVID-19 and recovery from its socio-political impacts', ACHPR/Res. 449 (LXVI) 2020: 'Resolution on the granting of affiliate status to national human rights institutions and specialized human rights institutions in Africa – ACHPR/Res.370(LX)2017.
- 52 Article 26 of the African Charter has been interpreted as including that the judiciary should be 'independent of external, especially executive influence' Comms. 143/95-150/96, *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v Nigeria* (November 1999), East Africa Court of Justice, *James Katabazi & 21 Others v Secretary General of EAC & Another*, 01/2007, November 2007; and *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v Nigeria* (November 1999).
- 53 Article 7 (1) of the African Charter provides that 'Every individual shall have the right to have his cause heard.'
- 54 General Comment No. 4 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: The right to redress for victims of torture and other cruel, inhuman or degrading punishment or treatment (Article 5), para 8.
- 55 General Comment No. 4 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: The Right to Redress for Victims of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Punishment or Treatment (Article 5), para 66.
- 56 See, Part 1: 'Principle e of the principles and guidelines on human and peoples' rights while countering terrorism in Africa'.,
- 57 General Comment No. 4 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: 'The right to redress for victims of torture and other cruel, inhuman or degrading punishment or treatment' (Article 5), para 25. See, also: standards enshrined in the United Nations *Manual on the effective investigation and documentation of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment* (the Istanbul Protocol).



**Lignes directrices sur le respect  
des droits de l'homme et des  
peuples en vertu de la Charte  
africaine dans le cadre d'états  
d'urgence ou de catastrophe**



# Table des matières

<b>Avant-propos</b>	31
<b>Préambule</b>	33
<b>Définitions</b>	35
<b>Première partie : Principes généraux régissant les mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe</b>	38
1. Caractère exceptionnel et préparation aux situations d'urgence et de catastrophe	38
2. Conditions de limitation des droits de l'homme et des peuples en cas d'urgence ou de catastrophe	39
3. Participation du public à la conception et à la mise en place de mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe	40
<b>Deuxième partie : Déclarations de l'état d'urgence et de catastrophe</b>	41
4. Cadres juridiques	41
5. Plans de mise en place des mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe	42
6. Déclarations officielles de l'état d'urgence et de catastrophe	42
7. Temporalité des états d'urgence et de catastrophe	43
8. Examen de la déclaration d'urgence et de catastrophe	43
9. Rapports	44
<b>Troisième partie : Protection des droits dans le cadre de mesures à prendre en cas d'urgence ou de catastrophe</b>	45
<b>Quatrième partie : Surveillance et obligation de rendre des comptes pendant les états d'urgence et de catastrophe</b>	47
18. Statut protégé des mécanismes de contrôle et d'obligation de rendre des comptes pendant les états d'urgence et de catastrophe	47
19. Formation des fonctionnaires	47
20. Accès à la justice pendant les états d'urgence et de catastrophe	48
<b>Cinquième partie : Recours en cas de violation des droits de l'homme pendant les états d'urgence et de catastrophe</b>	49
21. Droit à un recours pendant les déclarations d'urgence et de catastrophe	49
22. Devoir d'enquêter sur les violations des droits de l'homme pendant les situations d'urgence ou de catastrophe	49

<b>Sixième partie : Mise en œuvre de ces Lignes directrices</b>	51
23. Mesures de mise en œuvre	51
24. Application	51
<b>Notes de fin de document</b>	52

## Avant-propos

Les situations d'urgence ou de catastrophe présentent les circonstances les plus difficiles en ce qui concerne le respect de la protection et de la promotion des droits de l'homme. D'une part, il s'agit de circonstances qui exigent de l'État, dans le cadre des articles 1 et 27 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte africaine), qu'il prenne les mesures d'urgence nécessaires, y compris, s'il y a lieu, celles qui limitent ou suspendent temporairement les droits. D'autre part, si l'on n'y prend pas garde, les mesures d'urgence adoptées par les États pour protéger la société contre la menace représentée par la situation d'urgence ou de catastrophe peuvent elles-mêmes conduire à des violations des droits de l'homme. Comme je l'ai affirmé à plusieurs reprises, au plus fort de la pandémie de COVID-19, la forte concentration du pouvoir entre les mains de l'Exécutif, la suspension ou la limitation sévère des processus de surveillance et d'obligation de rendre compte ainsi que la vulnérabilité accrue des citoyens en période d'urgence ou de catastrophe, en particulier les plus vulnérables d'entre nous, exposent les droits de l'homme et des peuples aux violations et aux abus. En effet, l'expérience des différents cas de violations des droits de l'homme découlant des mesures de riposte à la COVID-19 adoptées par les États a montré que nos sociétés ont davantage besoin de protection et de respect des droits de l'homme en période d'urgence ou de catastrophe qu'en temps ordinaire.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP, la Commission), en tant qu'organe chargé de surveiller la mise en œuvre de la Charte africaine – le traité fondateur du système africain des droits de l'homme – par les États parties, a noté les lacunes découlant de l'absence de dispositions claires régissant les états d'urgence ou de catastrophe dans la Charte africaine, y compris l'absence de clause dérogatoire. Ces lacunes n'ont pas été sans conséquences sur le rôle de suivi du respect des dispositions de la Charte que joue la Commission. À tout le moins, si la Commission devait s'opposer à la suspension des droits ou à leur dérogation en cas d'urgences, cette situation risquerait de créer une confusion car d'autres traités sur les droits de l'homme, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques auquel sont parties les États africains, autorisent de telles mesures.

La nécessité d'aborder les questions relatives aux droits de l'homme associées aux situations d'urgence a été l'une des questions soulevées dans l'Étude portant sur les situations de conflit intitulée « Traiter les questions liées aux droits de l'homme dans les situations de conflit : vers un rôle plus systématique et plus efficace de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples » au titre de la résolution CADHP/Rés.332 (EXT. OS/XIX) 2016 sur les droits de l'homme, qui a été adoptée lors de sa 19<sup>e</sup> Session extraordinaire, tenue du 16 au 25 février 2016, à Banjul, en Gambie. Compte tenu des différentes questions de droits qui se sont posées dans le cadre des mesures d'urgence que les États parties à la Charte ont adoptées en réponse à la pandémie de COVID-19, le Point focal de la Commission des droits de l'homme dans les situations de conflit en Afrique se devait de donner suite à la recommandation de l'étude relative aux situations d'urgence.

Lors de certaines des consultations virtuelles que j'ai tenues avec diverses parties prenantes en ma qualité de Président de la Commission à l'époque et de Rapporteur-pays, l'une des questions récurrentes soulevées par les participants était le manque de directives détaillées sur la manière dont les états d'urgence doivent être définis et mis en œuvre conformément aux droits et libertés inscrits dans la Charte. Non seulement ce manque a



conduit à des incohérences et des lacunes, mais a également privé divers acteurs, y compris les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile, de l'outil qui guide correctement leur engagement dans les situations d'urgence.

En outre, dans le cadre des évaluations que nous avons effectuées en application de la recommandation de l'étude en vertu de la Résolution 447 de la CADHP sur le respect des droits de l'homme dans les situations d'urgence et dans d'autres circonstances exceptionnelles – CADHP/Rés. 447 (LXVI) 2020, pendant la COVID-19, nous avons constaté, entre autres, l'existence de différences fondamentales dans la manière dont les États parties instaurent ou déclarent l'état d'urgence et de catastrophe, et le type de cadre juridique et réglementaire ou de mécanismes de supervision qu'ils adoptent et mettent en œuvre dans le cadre de leurs mesures de protection. Ce constat indiquait également la nécessité de « formuler et d'élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales », visé à l'article 45(1)(b).

Enfin, et dans le cadre de l'apport de directives, il est nécessaire de clarifier comment la surveillance et l'équilibre des pouvoirs, ainsi que l'accès à la justice et l'obligation de rendre compte sont assurés en cas d'urgence ou de catastrophe.

C'est dans ce contexte que la CADHP a adopté la résolution 447 et a jugé nécessaire d'élaborer et d'adopter un instrument normatif qui clarifie les paramètres de réglementation et d'application des états d'urgence et de catastrophe sur le continent, dans le plein respect des droits et libertés consacrés par la Charte africaine.

Avec l'adoption, lors de la 74<sup>e</sup> Session ordinaire de la CADHP, des Lignes directrices sur le respect des normes des droits de l'homme et des peuples en vertu de la Charte africaine dans les situations d'état d'urgence et de catastrophe, nous disposons désormais d'une source complète de lignes directrices qui aborde les différents « problèmes juridiques relatifs aux droits de l'homme et des peuples », mise en évidence ci-dessus par rapport aux situations d'urgence ou de catastrophe.

Je suis heureux que, grâce aux lignes directrices élaborées en vertu de la résolution 447, nous disposions désormais de ressources juridiques essentielles non seulement pour combler les lacunes existantes, mais aussi et surtout pour renforcer les cadres juridiques et institutionnels nationaux de protection des droits de l'homme, en particulier en cas d'état d'urgence ou de catastrophe.

Comme pour les autres responsabilités que l'on m'a confiées en ma qualité de Commissaire de la CADHP, ce fut un honneur de voir cette mission aboutir avec succès. Je tiens à adresser mes vifs remerciements à l'APCOF, en tant que partenaire technique, pour l'appui technique qu'il nous a apporté afin de réaliser ce travail, et, aux membres du groupe d'experts qui ont apporté de précieuses contributions lors de l'élaboration des Lignes directrices.

J'appelle les États parties, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations de la société civile, les institutions universitaires et les médias à utiliser, à populariser et à engager les Lignes directrices afin de garantir que les objectifs pour lesquels elles ont été élaborées puissent être réalisés de manière constructive.

**Commissaire Solomon Ayele Derso, Ph.D.**

*Commission africaine des droits de l'homme et des peuples  
Responsable de la mise en application de la Résolution 447 de la CADHP*



# Préambule

## **La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) réunie à l'occasion de sa 74<sup>e</sup> Session ordinaire tenue virtuellement du 21 février au 7 mars 2023 :**

**Rappelant** la Résolution CADHP/Rés. 447 (LXVI) 2020 sur le respect des droits de l'homme dans les situations d'urgence et dans d'autres circonstances exceptionnelles, laquelle a chargé le Point focal sur les droits de l'homme dans les situations de conflit en Afrique d'élaborer un cadre normatif sous forme de Lignes directrices sur le respect des normes des droits de l'homme et des peuples en vertu de la Charte africaine, en cas de déclaration d'états d'urgence et de catastrophe ;

**Rappelant par ailleurs** la Résolution CADHP/Rés. 449 (LXVI) 2020 sur les droits de l'homme et des peuples en tant que pilier central d'une réponse réussie au COVID-19 et du redressement de ses impacts sociopolitiques ;

**Préoccupée** par l'absence d'orientation sur la dérogation aux droits sociaux, économiques et culturels dans le droit international des droits de l'homme et des peuples en cas d'urgence et de catastrophe ;

**Gardant à l'esprit** les recommandations formulées dans le document CADHP/ Rés. 332 (EXT.OS/XIX) 2016 sur les droits de l'homme dans les situations de conflit, ainsi que l'étude intitulée « Traiter les questions liées aux droits de l'homme dans les situations de conflit : vers un rôle plus systématique et plus efficace de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples » adoptée lors de sa 64<sup>e</sup> Session ordinaire, qui confère notamment au Point focal chargé des droits de l'homme dans les situations de conflit en Afrique la responsabilité de se pencher sur les lois et pratiques relatives à l'état d'urgence en Afrique, et de revoir la position de la Commission sur la dérogation aux droits de la Charte dans le cadre des états d'urgence ;

**Approuvant** les obligations, ainsi que le droit et les principes directeurs, contenus dans les instruments juridiques, les observations générales, les directives, les principes, les déclarations, les résolutions et autres documents normatifs de la Commission africaine sur la protection et la promotion des droits de l'homme et des peuples, et la nécessité d'envisager de les mettre en application dans les situations d'urgence ou de catastrophe ;

**Considérant** la gravité des questions ayant trait aux droits de l'homme découlant des déclarations officielles de l'état d'urgence ou de catastrophe et de la mise à disposition de pouvoirs d'urgence *de facto* sur l'ensemble du continent, comme en témoigne le contexte de l'urgence sanitaire liée au nouveau coronavirus 2019 (2019-nCoV) ;

**Considérant** l'article 60(2) de la Charte africaine, qui donne pour mission à la Commission africaine de s'inspirer de diverses sources du droit international relatif aux droits de l'homme et la pertinence à cet effet des normes internationales applicables en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire, ainsi que l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies et l'Observation générale n° 29 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies portant sur les dérogations en période d'état

d'urgence, qui stipule que les mesures prises par les États pour déroger à leurs obligations conventionnelles doivent être conformes au droit humanitaire ;

**Reconnaissant** que les droits consacrés par la Charte africaine sont indivisibles, interdépendants et intimement liés et doivent être respectés en toutes circonstances, et réaffirmant la nécessité pour les mesures prises en cas d'urgence et de catastrophe d'intégrer le fait que les droits de l'homme et des peuples se renforcent mutuellement ;

**Rappelant** sa mission de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples conformément à l'article 45 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine), et la nécessité de formuler et d'établir des principes et des lignes directrices destinés à renforcer la promotion, la protection et le respect de ces droits dans le cadre de situations d'urgence ou de catastrophe ;

**Adopte par le présent document les Lignes directrices suivantes sur le respect des normes relatives aux droits de l'homme et des peuples en vertu de la Charte africaine en cas de déclaration d'état d'urgence et de catastrophe :**

# Définitions

« **Enfant** » désigne tout être humain âgé de moins de 18 ans, conformément à l'article 2 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

Une « **catastrophe** » désigne un événement ou une série d'événements désastreux, d'origine naturelle ou humaine, entraînant d'importantes pertes en vies humaines, des souffrances et une détresse humaines profondes, des déplacements massifs, ou des dommages matériels ou environnementaux à grande échelle, et perturbant ainsi gravement le fonctionnement normal de la société et les conditions d'existence ordinaires<sup>1</sup> de la société, en totalité ou en partie.

Les **clauses d'abrogation** sont des dispositions figurant dans des instruments juridiques qui prévoient qu'une règle ou un statut particulier prend automatiquement fin à une date précise, sauf en cas de prorogation conformément à la loi.

Le terme « **dérogation** » fait référence à la suspension temporaire des droits lorsqu'un État limite ou interdit légalement l'exercice de certains droits en tant que mesure nécessaire, proportionnée et légitime permettant d'assurer la protection d'autres droits de l'homme et des peuples contre les menaces découlant des cas d'urgence ou de catastrophe. Bien que la Charte africaine ne contienne pas de clause autorisant expressément les États à déroger à leurs obligations dans ce domaine, même en cas d'urgence ou de catastrophe, elle envisage d'en limiter l'exercice dans des circonstances spécifiques. Ces limitations ont été utilisées pour formuler les Lignes directrices sur la suspension des droits lors de situations d'urgence ou de catastrophe.

« **Désinformation** » renvoie à une information qui est fausse ou manipulée et qui est partagée sciemment et intentionnellement, tant en personne que par voie électronique, pour causer un préjudice ou qui implique une négligence grave due à la sous-estimation du préjudice probable.

« **Doctrine de non-rétrogression** » fait référence à l'obligation pour les États de prendre des dispositions visant à progressivement garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans la limite des ressources dont ils disposent, et de s'abstenir de prendre des mesures rétrogrades sur le respect des droits<sup>2</sup>.

Les **groupes vulnérables** sont des segments de la société, qui sont confrontés à des obstacles majeurs dans la jouissance égale de leurs droits<sup>3</sup>, en raison de leurs caractéristiques spécifiques différentes de celles des autres membres de la société en général qui les exposent davantage à la discrimination et au préjudice; ce qui nécessite la prise de mesures positives pour leur permettre de jouir de leurs droits fondamentaux sur une base égale. Les groupes vulnérables sont, par exemple, les personnes âgées, les femmes et les filles, les enfants, les personnes handicapées, les minorités, les peuples autochtones, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, les personnes privées de liberté (sans oublier les enfants ou les jeunes), les sans-abris, les personnes vivant dans la pauvreté et celles luttant pour leur dignité et leur véritable indépendance. Parmi les axes de vulnérabilité **énoncés dans la Charte africaine**, figurent la race, l'ethnie, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation<sup>4</sup>.

Le terme « **indivisibilité des droits** » a le même sens que celui attribué dans le Préambule de la Charte africaine, à savoir que le droit au développement et les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels dans leur conception comme dans leur universalité, et que l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une garantie et une exigence pour la jouissance des droits civils et politiques.

Les **mesures prévues en cas d'urgence et de catastrophe** font référence aux plans gouvernementaux fédéraux, régionaux, municipaux et locaux, à la législation, à la politique et aux interventions de l'exécutif qui visent à faire face aux situations d'urgence ou de catastrophe et qui peuvent conférer des pouvoirs extraordinaires à l'exécutif. Peuvent, par exemple, figurer dans les mesures en cas d'urgence et de catastrophe : (1) les pouvoirs officiels conférés en situation d'urgence ou de catastrophe qui sont issus de processus législatifs, constitutionnels ou autres ; (2) les pouvoirs liés aux situations d'urgence et de catastrophe *de facto* ; (3) les pouvoirs exceptionnels donnés en cas d'urgence ou de catastrophe ; et, (4) les pouvoirs reconférés en cas d'urgence ou de catastrophe, tels que le recours aux pouvoirs en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité pour régler les urgences et les catastrophes.

La **non-discrimination** comprend la jouissance égale des droits et libertés, l'égalité de traitement, l'égalité devant la loi et l'égalité de protection de la loi, telles que garanties par les articles 2 et 3 de la Charte africaine, sans distinction d'aucune sorte liée à la race, à la couleur, au sexe, à la religion, à l'opinion politique, à l'ascendance nationale ou à l'origine sociale, au handicap, à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre ou à tout autre statut<sup>5</sup>. Par sa portée, le droit à la non-discrimination surclasse le droit à l'égalité de traitement devant la loi et englobe également une dimension pratique dans la mesure où les individus devraient effectivement pouvoir jouir des droits consacrés par ladite Charte<sup>6</sup>.

Le terme « **obligation de rendre des comptes** » signifie que les devoirs, les attributions et les normes de performance des agents de l'État lors de situations d'urgence et de catastrophe sont clairement définis et conformes aux normes des droits de l'homme (y compris les présentes Lignes directrices) et aux règles et principes du droit international, que le suivi et l'évaluation des décisions et des actions des agents de l'État sont effectués par des mécanismes de contrôle, notamment le pouvoir judiciaire, le parlement et la société civile et que des mesures correctives et réparatrices exécutoires sont garanties lorsque les décisions et les actions sont jugées non conformes aux normes.

« **Participation** »<sup>7</sup> désigne le droit conféré à chacun de participer et d'accéder aux informations relatives aux processus de prise de décision concernant les urgences et les catastrophes qui affectent leur vie et leur bien-être.

« **Personnes âgées** » désigne les personnes âgées de soixante (60) ans et plus, telles que définies conformément à l'article 1 du Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des personnes âgées<sup>8</sup>.

Les **personnes handicapées** sont notamment celles qui présentent des déficiences physiques, mentales, psychosociales, intellectuelles, neurologiques, développementales ou autres déficiences sensorielles qui, en interaction avec des barrières environnementales, comportementales ou autres, constituent des entraves à leur participation pleine et effective à la société sur la base de l'égalité avec les autres<sup>9</sup>.

Le terme « **peuples/populations** » désigne un groupe d'individus ayant une identité commune en raison de marqueurs objectifs partagés, comme la langue, la composition raciale ou ethnique, l'expérience historique, l'affinité religieuse, culturelle ou idéologique et le lien avec un territoire particulier, englobant les minorités et les populations/communautés autochtones telles qu'elles sont définies dans les travaux et la jurisprudence de la Commission africaine.

Les **prestataires de services essentiels** sont ceux dont le rôle est indispensable au maintien du fonctionnement essentiel de l'État, conformément aux obligations en matière de sûreté et de sécurité et de droits de l'homme. À titre d'exemples de prestataires de services essentiels, citons le personnel de la santé, les cliniques chargées de la prévention des risques pour les toxicomanes, les employés des supermarchés qui assurent l'accès aux produits de première nécessité (comme les denrées alimentaires et l'eau), les employés des services d'assainissement, les forces de l'ordre, les avocats et les organisations de la société civile qui apportent leur soutien aux communautés touchées, les tribunaux, le parlement, les médias, les institutions nationales des

droits de l'homme (INDH), les mécanismes nationaux de prévention (MNP) et les entités qui fournissent des services sociaux essentiels, tels que les cliniques de santé, les foyers d'accueil, les banques alimentaires et les bureaux chargés de l'aide sociale.

Le terme « **régressif(s)/régressive(s)** » s'applique aux mesures qui, directement ou indirectement, par le biais de la législation, de la politique ou des décisions budgétaires de l'État, ne favorisent pas ou restreignent la jouissance des droits énoncés dans la Charte africaine<sup>10</sup>.

Le **statut** comprend, entre autres, la race, le groupe ethnique, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, le statut économique, la fortune, la naissance, le handicap, l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

La **surveillance** fait référence à la supervision des décisions et des actions des représentants de l'État dans les situations d'urgence et de catastrophe par des mécanismes de surveillance, qui associent diverses autorités de surveillance constitutionnelles ou statutaires, le pouvoir judiciaire, les organes de surveillance parlementaires, les mécanismes internationaux et régionaux d'établissement de rapports sur les traités relatifs aux droits de l'homme, ainsi que la société civile.

Le terme « **urgence** » désigne une situation exceptionnelle de crise qui constitue une menace sans pareille pour la vie organisée d'un État partie à la Charte africaine, en partie ou dans son ensemble, ou, qui perturbe gravement les conditions normales d'existence et la capacité à réagir en s'appuyant sur des mesures ordinaires, et qui nécessite une intervention immédiate<sup>11</sup>, sous forme de mesures d'urgence.

## PREMIÈRE PARTIE

# Principes généraux régissant les mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe

### 1. Caractère exceptionnel et préparation aux situations d'urgence et de catastrophe

- 1.1. Les États ne doivent déclarer un état d'urgence ou une catastrophe qu'en cas d'absolue nécessité et lorsque cette déclaration fait état d'une mesure exceptionnelle de dernier recours.
- 1.2. Conformément à l'obligation contenue à l'article 1 de la Charte africaine « d'adopter des mesures législatives ou autres pour appliquer les droits qui y sont entérinés, les États doivent se préparer aux situations d'urgence et de catastrophe, notamment en investissant dans les capacités en matière d'alerte précoce, les réserves pour les interventions d'urgence, la capacité des services d'urgence et le développement, en tant que mesures nécessaires pour protéger les droits énoncés dans la Charte africaine contre les menaces que représente une telle situation d'urgence ou une telle catastrophe<sup>12</sup>. Les États doivent également prévoir la préparation aux situations d'urgence dans leur planification nationale en ce qui concerne les soins de santé, l'accès à la nourriture, à l'eau, à l'éducation, à la sécurité sociale et au logement.
- 1.3. Les agents de l'État doivent procéder à des évaluations des risques aux fins de la planification du déploiement des services de soutien et d'urgence dans des circonstances potentielles diverses, en se basant sur des informations précises et récentes. La collecte, l'utilisation et le stockage des informations doivent respecter le droit à la vie privée, ainsi que le droit de chacun à la confidentialité des communications et à la protection des informations personnelles<sup>13</sup>.
- 1.4. Les plans prévus en cas d'urgence et de catastrophe, assortis de mesures d'atténuation conformes aux droits à la non-discrimination et à l'égalité figurant dans l'article 2 de la Charte<sup>14</sup>, doivent être mis en place pour les secteurs de la société qui sont particulièrement vulnérables aux répercussions des situations d'urgence et des catastrophes.
- 1.5. Les États doivent, dans le cadre de leur préparation mise en œuvre pour garantir la protection des droits dans les situations d'urgence et de catastrophe, décrire en termes clairs la procédure légale à suivre et les conditions dans lesquelles les états d'urgence et les catastrophes seraient déclarés.

## 2. Conditions de limitation des droits de l'homme et des peuples en cas d'urgence ou de catastrophe

- 2.1. En vertu de la Charte africaine, les États ne sont pas autorisés à déroger<sup>15</sup> à leurs obligations en matière de droits de l'homme et des peuples, y compris en cas de situations d'urgence et de catastrophe<sup>16</sup>.
- 2.2. Les limitations des droits de l'homme et des peuples fixées dans le cadre de mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe sont autorisées, à condition que les critères suivants soient appliqués :
  - 2.2.1. Respecter les principes de légalité<sup>17</sup> et de l'état de droit<sup>18</sup>. Pour pouvoir justifier les limitations des droits découlant de la déclaration d'un état d'urgence ou de catastrophe en vertu de la Charte africaine, il faut qu'une telle déclaration soit officiellement promulguée par une loi<sup>19</sup> et appliquée de manière égale, qu'elle fasse l'objet d'un jugement indépendant d'un tribunal et soit conforme aux principes internationaux et régionaux des droits de l'homme, notamment les présentes Lignes directrices<sup>20</sup> ; et,
  - 2.2.2. Chercher à défendre un intérêt légitime tel que défini par les instruments régionaux et internationaux des droits de l'homme<sup>21</sup>. Le seul motif légitime pour l'adoption de mesures d'intervention en cas d'urgence ou de catastrophe est d'aider l'État concerné à surmonter une situation exceptionnelle représentant une menace partielle ou totale pour l'existence de la société ou perturbant considérablement ses conditions normales d'existence et sa capacité à s'adapter et à se redresser.
  - 2.2.3. Être une mesure nécessaire et proportionnée visant la réalisation de cet objectif dans une société démocratique<sup>22</sup>. L'État doit démontrer que la restriction est utile pour protéger l'un des motifs admissibles énoncés dans la Charte africaine, y compris ceux envisagés à l'article 27, et que ladite mesure est proportionnée et constitue l'option la moins intrusive pour atteindre le but légitime<sup>23</sup>. L'évaluation des mesures jugées nécessaires et proportionnées doit être permanente pendant toute la durée de l'urgence.
  - 2.2.4. Respecter l'essence même du droit. Les limitations ne doivent jamais rendre le droit lui-même illusoire<sup>24</sup>. Même dans les cas d'urgence ou de catastrophe, où un droit peut être soumis à des limitations strictes, celles-ci ne doivent jamais en arriver au point où elles risqueraient de faire disparaître la substance du droit inhérent à la personne humaine. En effet, une présomption doit jouer en faveur de la substance juridiquement protégée du droit<sup>25</sup>. Les mesures doivent être soigneusement adaptées de façon à prendre en considération et à garantir le respect du droit.
  - 2.2.5. Défendre le droit à la non-discrimination et à l'égalité devant la loi<sup>26</sup>. En particulier, les mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe doivent se conformer aux exigences de non-discrimination et d'égalité substantielle, définies dans les articles 2, 3 et 19 de la Charte africaine. Parmi ces exigences, il convient de citer l'application de mesures positives destinées à faire respecter et à protéger les droits des personnes ayant des besoins particuliers, ou des personnes particulièrement vulnérables aux conséquences négatives des limitations de leurs droits dans les situations d'urgence et de catastrophe en raison de leur statut. Il ne faut pas que ces mesures entraînent la discrimination ou la stigmatisation d'une personne ou d'un groupe vulnérable ou de personnes<sup>27</sup>.
  - 2.2.6. Tenir compte de l'impact socioéconomique éventuel des mesures prises en cas d'urgence ou de catastrophe sur différents secteurs de la société, surtout celles qui donnent lieu à une sanction pénale.
  - 2.2.7. Garantir qu'il existe des recours effectifs en cas de violation. Toute limitation imposée dans des situations d'urgence ou de catastrophe doit pouvoir faire l'objet d'une contestation et d'un recours contre son application abusive<sup>28</sup>. Les États doivent, par conséquent, prévoir un recours effectif pour des cas de violation des droits et libertés, notamment par l'accès à des procédures judiciaires et à d'autres mesures correctives.



- 2.3. Lors de l'élaboration de mesures de restriction des droits conformément aux normes régionales et internationales en matière de droits de l'homme, les États doivent veiller à ce qui suit :
  - 2.3.1. Les mesures sont établies de manière à trouver un équilibre entre les intérêts de l'État, des sociétés, des peuples et des individus, et, les droits et les devoirs<sup>29</sup>, ainsi que le respect des droits d'autrui, la sécurité collective, la moralité et l'intérêt commun<sup>30</sup> ;
  - 2.3.2. Les mesures sélectionnées constituent l'option la moins restrictive proposée, lorsqu'elles portent atteinte à la jouissance des droits de l'homme et des peuples<sup>31</sup> ;
  - 2.3.3. Les mesures s'inspirent des meilleures preuves scientifiques disponibles et prennent dûment en compte les groupes vulnérables ayant des besoins spécifiques, reconnus par le droit international et régional, ou qui sont particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme, dans le cas de situations d'urgence ou de catastrophe en raison de leur statut<sup>32</sup>.

### **3. Participation du public à la conception et à la mise en place de mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe**

- 3.1. Les États doivent faciliter la mise en œuvre d'un processus de consultation permanent, efficace et effectif, antérieur et ultérieur à la prise d'une décision officielle sur les états d'urgence ou de catastrophe et les mesures connexes. Il s'agit ainsi de permettre aux personnes intéressées ou affectées, aux organisations de la société civile et aux acteurs gouvernementaux d'y prendre part.
- 3.2. Conformément aux droits à la démocratie participative, tels que figurant dans l'article 13 de la Charte africaine<sup>33</sup> et sans préjudice des limitations justifiées qui découlent de la déclaration de l'état d'urgence ou de catastrophe, les États devraient encourager la participation continue, efficace et effective d'un large éventail de parties prenantes – à savoir, la société civile, les experts juridiques, les organisations de défense des droits de l'homme, les groupes vulnérables, les femmes, les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées – à la conception et à la mise en place de mesures d'intervention en cas d'urgence ou de catastrophe.
- 3.3. Les cas d'urgence ou les catastrophes ne doivent pas conduire à négliger totalement une participation effective et efficace. Lorsque la participation et la consultation en personne ne sont pas possibles, les États devraient envisager des mesures alternatives dans ce cadre, comme les plateformes en ligne.
- 3.4. Toutes les lois, tous les instruments réglementaires et toutes les informations relatives à la conception, à la déclaration, à la mise en œuvre et à la surveillance des mesures d'intervention en cas d'urgence ou de catastrophe doivent être rendus publics et facilement disponibles et accessibles, conformément au droit d'accès à l'information, comme défini à l'article 9 de la Charte africaine et dans d'autres normes régionales et internationales relatives aux droits de l'homme. L'information fait référence, entre autres, aux documents détenus par un organisme public à quelque niveau que ce soit ou par un organisme privé exerçant une fonction publique.

## DEUXIÈME PARTIE

# Déclarations de l'état d'urgence et de catastrophe

### 4. Cadres juridiques

- 4.1. Les États ne doivent pas instaurer l'état d'urgence ou de catastrophe *de facto*<sup>34</sup>. Les mesures prises pour faire face à un état d'urgence ou à une catastrophe doivent être fondées sur une loi d'application générale<sup>35</sup> dûment promulguée et effectivement communiquée, adoptée conformément aux procédures constitutionnelles acceptables dans les sociétés démocratiques.
- 4.2. Les États doivent élaborer ou mettre à jour, et revoir régulièrement, les cadres juridiques qui régissent les situations d'urgence et les catastrophes afin de veiller à ce qu'ils soient conformes à la Charte africaine, au droit régional et international, y compris aux dispositions des présentes Lignes directrices.
- 4.3. L'étendue des pouvoirs conférés en vertu des mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe doit être déterminée, et les États doivent limiter l'exercice de ces pouvoirs à la stricte mesure requise par les conditions de la situation, conformément aux principes énoncés dans la Ligne directrice 2.
- 4.4. Les cadres juridiques et les règles relatives à la déclaration et à l'application de mesures relatives aux états d'urgence et de catastrophe doivent être transmis à tous les membres du public par les États, conformément aux principes qui sous-tendent la Ligne directrice 3.4.
- 4.5. Les États doivent s'assurer que les mesures censées conférer à l'exécutif des pouvoirs liés aux situations d'urgence ou de catastrophe sont formellement mentionnées dans des instruments juridiques constitutionnellement valides et réglementées conformément aux présentes Lignes directrices, et,
- 4.6. Les États doivent également s'assurer que les mesures censées conférer à l'exécutif des pouvoirs liés aux situations d'urgence ou de catastrophe sont conformes aux normes régionales et internationales et qu'elles ne figurent pas dans des instruments législatifs ou réglementaires dépourvus de mécanismes de contrôle des pouvoirs attribués en cas d'urgence et de catastrophe, tels que définis dans les présentes Lignes directrices.

## 5. Plans de mise en place des mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe

- 5.1. En vertu de l'obligation assumée au titre de l'article 1 de la Charte africaine, les États ont la responsabilité de mettre en place un système d'évaluation des risques et de planification d'urgence efficace afin de contribuer à l'élaboration de plans de mise en application des mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe. La gestion de l'évaluation des risques et de la planification d'urgence devrait :
  - 5.1.1. être guidée par les principes d'ouverture, de transparence, d'inclusion et de non-discrimination, tout en tenant compte des différentes dynamiques<sup>36</sup> communautaires ;
  - 5.1.2. identifier les préoccupations et tendances émergentes et déterminer les mesures appropriées et le niveau d'attention requis pour proposer des mécanismes de réponse efficaces, fondés sur les droits, inclusifs et holistiques capables de faire face aux situations d'urgence ou de catastrophe ;
  - 5.2.3. préparer les autorités et leur permettre de déployer des réponses ciblées et différenciées, qui englobent également des droits et intérêts concurrents, en fonction de chaque ensemble spécifique de circonstances et de défis ;
  - 5.2.4. être conçue en s'appuyant sur des données probantes, étayée par une analyse scientifique et conformes aux droits de l'homme. Les plans devraient prendre en compte les questions de marginalisation et d'inégalité socioéconomiques, tout en adoptant une perspective intersectionnelle permettant de comprendre comment les différents aspects de l'identité d'un individu peuvent augmenter les niveaux de vulnérabilité existants.
- 5.2. Les États devraient accorder la priorité à la mise en place de mesures renforçant la capacité des personnes affectées à se conformer aux mesures d'intervention en cas d'urgence ou de catastrophe, en particulier celles qui ont du mal à se conformer à ces dernières, en raison de leur statut socio-économique ou d'une autre condition de limitation de leur capacité, plutôt que d'opter pour des sanctions pénales en cas de non-respect.
- 5.3. Les responsables de la gestion des situations d'urgence ou des catastrophes devraient, dans la mesure du possible, travailler en collaboration avec la société civile et les INDH pour s'assurer que les données appropriées sont collectées pendant les états d'urgence et de catastrophe afin de garantir que toute lacune éventuelle dans la prestation de services est comblée.
- 5.4. Les États devraient élaborer des stratégies de communication visant à garantir que toutes les informations relatives aux situations d'urgence ou de catastrophe sont accessibles conformément à l'accès à l'information défini à l'article 9 de la Charte africaine et à l'alinéa 9.1.4 des présentes Lignes directrices. La stratégie de communication doit permettre d'obtenir des informations sur les lois, les politiques et autres instruments relatifs aux situations d'urgence et de catastrophe, ainsi que sur les conséquences du non-respect des dispositions légales, et ce, dans la mesure du possible, dans les différentes langues utilisées par les membres de la société.

## 6. Déclarations officielles de l'état d'urgence et de catastrophe

- 6.1. Lorsque les États décident d'adopter des mesures d'intervention en cas d'urgence ou de catastrophe, la déclaration doit officiellement respecter un cadre juridique conforme aux normes régionales et internationales en matière de droits de l'homme<sup>37</sup>.
- 6.2. La déclaration de l'état d'urgence ou de catastrophe et les raisons la motivant doivent être publiées dans un journal officiel, être disponibles dans toutes les langues officielles, rendues publiquement accessibles à tous, notamment en s'efforçant d'offrir un meilleur accès à ceux qui ont un accès limité à Internet ou à ceux dont le handicap pose des problèmes d'accès<sup>38</sup>.

- 6.3. Une copie de la déclaration doit également être fournie à la Commission africaine.
- 6.4. La justification de la déclaration de l'état d'urgence ou de catastrophe doit clairement servir l'un des objectifs prescrits, énumérés à l'article 27(2) de la Charte africaine ou l'un des autres droits énumérés dans ce document, tout en poursuivant un but légitime, tel que défini dans la Ligne directrice 2.2.2. Les États doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour préserver la transparence et discuter, débattre, enregistrer et publier ouvertement les raisons et les facteurs justifiant un état d'urgence ou une catastrophe, conformément à la Ligne directrice 3.4.

## **7. Temporalité des états d'urgence et de catastrophe**

- 7.1. Les mesures prises en cas d'état d'urgence ou de catastrophe doivent être temporaires, assorties d'un processus de révision permanent et d'une date de résiliation déterminée, tout en étant soumises à une clause d'abrogation. L'application d'une déclaration d'urgence ou de catastrophe ne devrait en aucun cas être envisagée de manière indéfinie.
- 7.2. Les clauses d'abrogation doivent s'appliquer à toutes les mesures prises en cas d'urgence et de catastrophe, ce qui garantit un contrôle législatif et judiciaire exécutoire des prolongations ou des renouvellements décidés par l'exécutif<sup>39</sup>.
- 7.3. La déclaration d'un état d'urgence ou de catastrophe doit être soumise à l'approbation immédiate et permanente du Parlement à intervalles réguliers. Les États doivent également prévoir un contrôle judiciaire des procédures légales et de toute violation des droits de l'homme et des peuples, et la possibilité de contester la prorogation de cette déclaration devant le tribunal.
- 7.4. Sans préjudice du contrôle parlementaire et judiciaire, il faudrait prévoir la mise en place d'un mécanisme composé d'experts dotés des compétences requises pour examiner en permanence l'état d'urgence ou de catastrophe, rédiger des rapports et proposer les ajustements nécessaires aux déclarations.
- 7.5. Le processus d'examen des prolongations ou des renouvellements des états d'urgence et de catastrophe doit être conforme au principe de la démocratie participative, tel que prévu par l'article 13 de la Charte africaine, et prendre en compte la consultation (qui est protégée en vertu de l'article 9 de la Charte africaine sur le droit d'exprimer des opinions) avec les parties prenantes sur l'efficacité des mesures prévues en cas d'urgence et de catastrophe pour atteindre leurs objectifs, et les implications de ces mesures sur les droits de l'homme et des peuples<sup>40</sup>.

## **8. Examen de la déclaration d'urgence et de catastrophe**

- 8.1. En vertu de la loi, les déclarations d'urgence et de catastrophe doivent pouvoir être indépendamment révisées par les pouvoirs législatif et judiciaire.
- 8.2. Compte tenu du rôle important joué par les INDH et la société civile pour garantir l'accessibilité, la transparence et la responsabilité, ces parties prenantes devraient pouvoir jouer un rôle précis en aidant les institutions étatiques à remplir leur mission de contrôle.
- 8.3. Le cadre juridique régissant les états d'urgence et de catastrophe doit définir les exigences de forme et de fond requises pour une déclaration d'urgence ou de catastrophe valable, afin qu'un contrôle de la conformité puisse être effectué tant sur le plan de la forme que du fond.
- 8.4. Dans les cas où la nature des restrictions affecterait le bon fonctionnement des institutions étatiques et non étatiques, les déclarations d'état d'urgence ou de catastrophe devront comporter des exceptions permettant aux institutions essentielles de continuer à fonctionner, notamment le pouvoir judiciaire, le parlement, les médias, les avocats et les organisations de la société civile s'occupant, par exemple, de la défense des droits de l'homme et fournissant des services essentiels, tels que définis dans le cadre des prestataires de services essentiels.

## 9. Rapports

- 9.1. Après une déclaration d'état d'urgence ou de catastrophe, les États doivent aviser la Commission africaine pour lui expliquer ce qui suit concernant ladite déclaration :
  - 9.1.1. Il existe un motif raisonnable justifiant l'application des mesures prévues en cas d'urgence et de catastrophe ;
  - 9.1.2. La durée de l'état d'urgence ou de catastrophe est prévue ou fait l'objet d'un examen permanent<sup>41</sup> ;
  - 9.1.3. Les alternatives à la déclaration de l'état d'urgence ou de catastrophe ont été amplement prises en considération par l'État partie ;
  - 9.1.4. Les groupes affectés ont vraiment participé à l'examen des mesures proposées et à d'autres mesures ;
  - 9.1.5. Les mesures ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires ;
  - 9.1.6. Les mesures n'auront pas d'impact négatif durable sur l'exercice des droits inscrits dans la Charte africaine<sup>42</sup> ; et,
  - 9.1.7. Des dispositions ont été prises pour que les mesures prévues fassent l'objet d'examens indépendants au niveau national.
- 9.2. Les États doivent également fournir des informations sur la conformité à l'échelon national avec les présentes Lignes directrices dans leurs rapports périodiques à la Commission africaine, conformément à l'article 62 de la Charte africaine.

## TROISIÈME PARTIE

# Protection des droits dans le cadre de mesures à prendre en cas d'urgence ou de catastrophe

10. Les mesures prévues en cas d'urgence ou de catastrophe doivent être conformes aux normes régionales et internationales en matière de droits de l'homme, y compris aux dispositions des présentes Lignes directrices, et être appliquées de manière la moins punitive et la moins restrictive possible, pour ne pas pénaliser davantage les groupes vulnérables aux violations des droits de l'homme et des peuples<sup>43</sup>.
11. Il est fortement déconseillé aux États de prendre des mesures en cas d'urgence ou de catastrophe qui sont régressives ou qui portent atteinte aux droits existants et à l'accès à ces droits ; ils doivent, par ailleurs, utiliser les ressources disponibles au maximum pour assurer la protection et la promotion des droits de l'homme et des peuples dans les situations d'urgence ou de catastrophe<sup>44</sup>. Lorsque des mesures régressives sont applicables, leur portée doit être limitée dans la mesure du possible. Lorsque des mesures qui conduisent à remettre en cause les progrès accomplis en matière de jouissance des droits de l'homme et des peuples sont appliquées, les États doivent adopter des mesures d'atténuation. Les mesures régressives doivent être exceptionnelles et ne doivent pas aller à l'encontre de l'objectif primordial de la Charte africaine.
12. L'interdiction de la privation arbitraire de la vie, de la torture et d'autres mauvais traitements ainsi que de la privation arbitraire de la liberté reste constamment applicable sans limitation. En particulier, au cours d'une intervention dans une situation d'urgence ou lors d'une catastrophe, les armes à feu ne peuvent être utilisées qu'en cas de nécessité pour prévenir une menace imminente de mort ou de blessure grave.
13. En cas de situations d'urgence ou de catastrophe, les États doivent prendre des mesures destinées à veiller au respect de l'article 9 de la Charte africaine sur le droit d'accès à l'information. Dans ce cadre, il faut citer le droit de toute personne de recevoir des informations factuelles, régulières, intelligibles et fondées sur des données scientifiques, portant sur les menaces pesant sur l'État et sur la manière dont cette situation a donné lieu à des mesures d'urgence et de gestion des catastrophes restreignant les droits. Le public doit être informé suffisamment à l'avance des conséquences du non-respect de ces mesures<sup>45</sup>.
14. La collecte, l'analyse et la diffusion de données désagrégées doivent être prévues dans les mesures d'urgence et de gestion des catastrophes, afin de leur permettre de bien répondre aux besoins de toutes les personnes, dont celles qui sont vulnérables aux violations des droits de l'homme et des peuples dans le contexte des mesures prises en cas d'urgence et de catastrophe<sup>46</sup>.
15. Les mesures prévues en cas d'urgence et de catastrophe doivent respecter les droits fondamentaux de toutes les personnes et la dignité inhérente à chacun et ne pas donner lieu à une discrimination directe ou indirecte ou à la stigmatisation de personnes ou de groupes sur la base de leur statut ; le droit à un recours reste quant à lui inchangé (voir Cinquième partie)<sup>47</sup>.

16. Les États doivent veiller à ce que la conceptualisation, la planification et la mise en œuvre de mesures d'intervention en cas d'urgence ou de catastrophe protègent les droits des femmes et des filles, des enfants, des personnes handicapées, des personnes âgées et de toutes les autres personnes et tous les groupes ayant un statut protégé en vertu de la Charte africaine, ou vulnérables aux violations des droits de l'homme dans un état d'urgence ou de catastrophe. Ces mesures doivent être conçues et mises en œuvre après avoir consulté les personnes et groupes affectés.
17. Si la situation d'urgence ou de catastrophe aboutit également à un conflit armé<sup>48</sup>, le droit international humanitaire (DIH) s'applique pour tout recours dans le cadre de ce conflit. Le droit international en matière de droits de l'homme continue de s'appliquer tout au long du conflit armé, bien que certains droits puissent être interprétés en référence au DIH<sup>49</sup>. Comme le prévoit la Convention de Kampala, les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays doivent continuer à être protégés, y compris par les groupes armés non étatiques<sup>50</sup>.

## QUATRIÈME PARTIE

# Surveillance et obligation de rendre des comptes pendant les états d'urgence et de catastrophe

### 18. Statut protégé des mécanismes de contrôle et d'obligation de rendre des comptes pendant les états d'urgence et de catastrophe

- 18.1. Les mécanismes de contrôle et d'obligation de rendre des comptes doivent bénéficier de mesures de protection spéciales pendant les états d'urgence et de catastrophe, avec toutes les garanties institutionnelles nécessaires à un fonctionnement plus efficace, compte tenu du risque accru de violations en cas d'urgence ou de catastrophe, en raison du pouvoir extraordinaire conféré à l'exécutif au sein du Gouvernement.
- 18.2. Les États doivent veiller à ce que les organes et mécanismes étatiques chargés de la surveillance et de l'obligation de rendre des comptes soient en place et fonctionnent efficacement, c'est-à-dire peuvent recevoir les plaintes relatives aux violations des droits de l'homme et des peuples pendant les mesures prises en cas d'urgence ou de catastrophe, et mener des enquêtes avant de prendre des décisions.
- 18.3. Les États doivent faire en sorte que les mécanismes de surveillance, tels que les tribunaux, le parlement, les organisations de défense des droits de l'homme et les avocats spécialisés en la matière, les défenseurs des droits de l'homme, les INDH, les MNP, les médiateurs et autres mécanismes spéciaux, soient reconnus comme des prestataires de services essentiels, disposent de ressources suffisantes, et soient en mesure de faire leur travail pendant les situations d'urgence ou de catastrophe<sup>51</sup>.

### 19. Formation des fonctionnaires

- 19.1. Les États doivent assurer la formation et garantir le soutien de tous les fonctionnaires, et en particulier des agents chargés de l'application de la loi, en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et des peuples dans les situations d'urgence et lors de catastrophe, ainsi que les droits et les besoins des groupes vulnérables dans ces contextes. Au cours de cette formation, il faudra préciser que les règles relatives au recours à la force et aux garanties contre la privation arbitraire de liberté ne seront pas affectées par de telles situations.
- 19.2. Une formation et des services de soutien doivent être prévus pour veiller à ce que les fonctionnaires aient la capacité de gérer l'impact personnel des états d'urgence ou de catastrophe lors de la mise en place des mécanismes d'obligation de rendre des comptes aux niveaux interne et externe.



## **20. Accès à la justice pendant les états d'urgence et de catastrophe**

- 20.1. L'indépendance du pouvoir judiciaire doit être garantie par les États pendant les mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe, conformément à l'article 26 de la Charte africaine<sup>52</sup>.
- 20.2. Les mesures prévues en cas d'urgence et de catastrophe doivent inclure des dispositions permettant au pouvoir judiciaire de prendre des dispositions spéciales destinées à lui permettre d'exercer son rôle de contrôle judiciaire en ce qui concerne la conformité de la conception et de la mise en œuvre des mesures susmentionnées avec les droits de l'homme et des peuples et de rendre contraignantes des ordonnances en matière de conception, de déclaration et de mise en place de telles mesures.

## CINQUIÈME PARTIE

# Recours en cas de violation des droits de l'homme pendant les états d'urgence et de catastrophe

### 21. Droit à un recours pendant les déclarations d'urgence et de catastrophe<sup>53</sup>

- 21.1. Le droit à la réparation englobe le droit à un recours effectif et à une réparation<sup>54</sup> adéquate, efficace et complète visant à promouvoir, le cas échéant, la justice transitionnelle en facilitant, l'obligation de rendre des comptes, la paix durable, l'apaisement et la réconciliation<sup>55</sup>.
- 21.2. Les États doivent garantir que les auteurs de violations des normes relatives aux droits de l'homme seront traduits en justice et que les victimes recevront une juste réparation sous forme d'indemnisation, de restitution, de réhabilitation, d'excuses publiques, de dédommagement équitable, de garanties de non-récidive et de changements dans la législation ou les pratiques pertinentes.
- 21.3. Les limitations des droits, imposées dans le cadre de mesures d'urgence et de gestion des catastrophes, doivent pouvoir être contestées et faire l'objet d'un recours<sup>56</sup>. Il s'agira alors de prendre des mesures visant à garantir l'accès à la justice pour les personnes dont les droits peuvent avoir été violés par la situation d'urgence et les mesures connexes ou au cours de cet état d'urgence.

### 22. Devoir d'enquêter sur les violations des droits de l'homme pendant les situations d'urgence ou de catastrophe

- 22.1. Les États doivent mener des enquêtes rapides, impartiales, indépendantes, transparentes et approfondies lorsqu'il y a des raisons valables de croire que des violations des droits de l'homme ont été commises, dont des cas de torture et autres mauvais traitements. Les États doivent poursuivre les responsables et proposer une réparation adéquate, efficace et complète aux victimes. Les enquêtes doivent être menées en conformité avec les normes internationales et régionales<sup>57</sup>.
- 22.2. La protection du droit à la vie (article 4) et à un traitement humain (article 5) implique le devoir d'enquêter sur les violations présumées ou suspectées de ces droits, conformément au droit international. Lorsqu'une personne meurt en détention, il existe une présomption de responsabilité de l'État, et il lui incombe alors de prouver le contraire, en procédant à une enquête rapide, impartiale, approfondie et transparente menée par un organe indépendant.
- 22.3. Les États doivent veiller à ce que des mécanismes d'enquête efficaces, indépendants et rapides sur les violations des droits de l'homme (dont les commissions nationales indépendantes des droits de l'homme), soient mis en place et soient officiellement reconnus comme des prestataires de services essentiels dans le cadre de mesures d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe.

- 22.4. L'existence d'une situation d'urgence ou de catastrophe peut restreindre, sur le plan pratique, la capacité de l'État à enquêter sur des décès résultant potentiellement d'actes illégaux. Des limitations de ce genre doivent être documentées et expliquées. Dans la mesure du possible, le personnel des mécanismes existants de contrôle et d'obligation de rendre des comptes, chargé de mener de telles enquêtes, devrait disposer des ressources et des moyens requis pour poursuivre ses activités pendant une situation d'urgence ou de catastrophes, notamment en ayant accès aux lieux concernés. Au lendemain d'une telle situation, les États doivent s'efforcer d'établir la vérité sur les décès constatés.

## SIXIÈME PARTIE

# Mise en œuvre de ces Lignes directrices

### 23. Mesures de mise en œuvre

- 23.1. Conformément à l'article 1 de la Charte africaine, les États doivent adopter des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres pour l'entrée en vigueur de la Charte, et prendre en compte les présentes Lignes directrices afin de s'assurer que les droits et obligations y figurant sont garantis en droit et en pratique.
- 23.2. Dans le cadre du respect des obligations leur incombant en vertu de l'article 1 de la Charte, il faut inciter les États à adopter ou à réviser les dispositions législatives, administratives et autres existantes pour évaluer leur compatibilité avec les présentes Lignes directrices, et à abroger les lois qui ne le sont pas afin de s'assurer que les dispositions précitées sont pleinement conformes aux droits figurant dans la Charte africaine et dans les dispositions figurant dans les présentes Lignes directrices.
- 23.3. Il convient d'encourager les États parties à diffuser les présentes Lignes directrices auprès de tous les agents de l'État, notamment auprès du Parlement, des agents chargés de l'application des lois et des autres organismes de sécurité et de justice de l'État, sans oublier les médiateurs, les INDH, les MNP, les autorités de contrôle statutaire et la société civile.
- 23.4. Les États doivent veiller à ce que l'ensemble des responsables ayant des rôles et des responsabilités spécifiques en cas d'état d'urgence ou de catastrophe, en particulier les responsables de l'application des lois, reçoivent une formation à ces Lignes directrices portant sur l'usage de la force, la protection des droits de l'homme en cas d'urgence et les droits et les besoins des groupes vulnérables.

### 25. Application

Les États sont responsables de l'application des dispositions de la Charte africaine, des présentes Lignes directrices, des autres instruments pertinents élaborés par la Commission africaine conformément à la Charte et des autres normes internationales relatives aux droits de l'homme pendant les états d'urgence ou de catastrophe.



## Notes de fin de document

- 1 Cette formulation est tirée presque mot pour mot de l'article 3 du « Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe 2016 » de la Commission du droit international.
- 2 Cette doctrine a été publiée pour la première fois dans l'Observation générale n° 3 du Conseil des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, qui interprète l'article 2(1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Les États sont tenus par l'article 2(1) du PIDESC de prendre les mesures maximales en fonction de leurs ressources disponibles pour évoluer vers le plein exercice des droits énoncés dans ce Pacte, par tous les moyens appropriés. Le Comité a précisé que « toute mesure délibérément régressive » devrait « impérativement être examinée avec le plus grand soin et être pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lequel porte le Pacte et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles » – Comité des Nations unies, Observation générale n° 3 « La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte) ». Document des Nations unies E/1991/23, paragraphe 9 ; S. Liebenberg, 2021, « *Austerity in the midst of a pandemic: Pursuing accountability through the socio-economic rights doctrine of non-retrogression* » [L'austérité en pleine pandémie : œuvrer en faveur de la responsabilisation grâce à la doctrine de non-régression des droits socioéconomiques], *South African Journal on Human Rights*, 37:2, 181-204, DOI: 10.1080/02587203.2021.1972331.
- 3 Cette formulation est une adaptation des Principes et directives de la Commission africaine sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels (Partie 1(e), page 8).
- 4 Article 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Comme l'indique le terme « autre situation » souligné dans cette disposition, les conditions qui exposent un segment quelconque de la société à la discrimination en raison d'une situation non explicitement énuméré à l'article 2 font partie des motifs interdits au sens de l'article 2 de la Charte africaine. La Commission africaine a expliqué dans le cadre de la Communication 245/2022 *Zimbabwe Human Rights NGO Forum c. Zimbabwe* que l'objet de l'article 2 de la Charte africaine est « d'assurer l'égalité de traitement des individus sans distinction de nationalité, de sexe, d'origine raciale ou ethnique, d'opinion politique, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle ». Ainsi, tous les autres signes de vulnérabilité ou de discrimination mentionnés dans divers autres instruments juridiques non contraignants de la Commission africaine s'appliquent également aux fins des présentes Lignes directrices..
- 5 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples contre la République du Kenya, requête 006/2012, paragraphe 138.
- 6 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples contre la République du Kenya, requête 006/2012, paragraphe 138.
- 7 Les engagements en faveur de la démocratie figurent à la section 4(c) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, ainsi que dans : la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ; la Charte africaine de la participation populaire au développement de 1990 ; la Déclaration de 1990 sur la situation politique et socioéconomique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent dans le monde ; le Traité de 1991 instituant la Communauté économique africaine ; le Programme d'action du Caire de 1995 ; la Déclaration et le Plan d'action de Grand Baie (Maurice) de 1999 sur les droits de l'homme en Afrique ; la Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération (CSSDCA) de 2000 ; le Protocole d'accord de 2002 sur la sécurité, la stabilité, le développement

et la coopération en Afrique (SSDCA) ; la Déclaration de 2002 sur la démocratie et la gouvernance politique, économique et d'entreprise du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ; le Protocole de 2003 à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique ; la Convention de 2003 de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption ; le Protocole de 2004 relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ; et, la Charte africaine de 2007 sur la démocratie, les élections et la gouvernance. L'Agenda africain 2063 fait également référence à l'ambition de créer une Afrique fondée sur la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et la loi.


- 8 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples – Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des personnes âgées – article 1.
- 9 Article 1 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des personnes handicapées (intitulé Protocole africain sur le handicap) qui est conforme au Préambule de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.
- 10 Commission internationale de juristes (2014), « 2.3.1 Obligations des États découlant du droit international » <https://www.icj.org/chapter-2-esc-rights-under-international-law-and-the-role-of-judicial-and-quasi-judicial-bodies-2/2-3-identifying-breaches-of-international-obligations-of-states-pertaining-to-esc-rights/2-3-1-state-obligations-stemming-from-international-law/#footnote-57> (consulté le 05/12/2022) ; voir également l'Observation générale n° 3 du Conseil des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte), par. 9- et l'Observation générale n° 4 du CESCR du Conseil des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels : Le droit à un logement décent (art. 11(1) du Pacte, par. 11).
- 11 Cette formulation est tirée de l'article 15 du Guide intitulé « Dérogation en cas d'urgence » de la Cour européenne des droits de l'homme, qui cite l'affaire *Lawless contre l'Irlande* (n° 3), 1961, § 28, page 6.
- 12 « C'est une question des droits de l'homme qu'il doit y avoir une solidarité internationale avec le peuple africain et les gouvernements africains, et la priorité devrait être accordée à investir davantage dans la santé, l'eau et l'assainissement, la protection sociale, l'emploi et les infrastructures durables pour garantir que personne ne soit laissée[sic] pour compte. » Déclaration des chefs des droits de l'homme de l'ONU et de la CADHP : Nous devons agir maintenant pour éviter une catastrophe, ont-ils dit (2020) <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25898&LangID=E>> (consulté le 08/03/2022).
- 13 See, Principle 40, Declaration of Principles on Freedom of Expression and Access to Information, African Commission on Human and Peoples' Rights, 2019.
- 14 Comme le prévoit l'article 2 de la Charte africaine et l'article 2 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique.
- 15 Certains instruments de droit international prévoient effectivement des dérogations, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) (999 UNTS 171) (le « PIDCP »), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) (O.A.S.Treaty Series No. 36, 1144 UNTS 123) (la « Convention américaine ») et la Convention européenne des droits de l'homme (la « Convention européenne »). Il est clair que ces systèmes constituent un régime de dérogation fondé sur la nécessité, la proportionnalité et la temporalité. À titre d'exemple, l'article 4 du PIDCP énonce que : « Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, dans la stricte mesure où la situation l'exige, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ».
- 16 La dérogation entraîne la suspension des droits lorsque l'État n'a d'autre choix que de les suspendre pour protéger des droits plus fondamentaux.
- 17 Voir la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, article 7(2) ; dans l'ensemble de cette Charte, les États ne peuvent restreindre les droits et libertés des individus que lorsque cela est prévu par la loi, comme indiqué dans les articles 6, 7, 8, 10, 11, 12 et 14 ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), art. 15(1) ; les Communications 48/90-50/91-52/91-89/93, Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers' Committee for Human Rights, *Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa vs Sudan* (novembre 1999), par. 59 ; le Comité des droits de l'homme des Nations unies, l'Observation générale n° 29, par. 7 et n° 27, par. 13 ; et, les Principes et directives concernant les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique, Note explicative du Principe 1(G), Interdiction de la discrimination.
- 18 Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Le paragraphe 13 du Préambule montre que les dirigeants africains sont conscients « du fait que le développement d'institutions et d'une culture démocratiques solides, le respect des droits de l'homme et de l'état de droit (...) sont

- essentiels pour la promotion de la sécurité collective, d'une paix et d'une stabilité durables, ainsi que pour la prévention des conflits ». L'article 3(f) prévoit que l'un des objectifs du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine est de « promouvoir et encourager (...) l'état de droit (...) dans le cadre des efforts de prévention des conflits ». Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (Déclaration universelle), « il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint (...) à la révolte contre la tyrannie et l'oppression ».
- 19 En vertu de l'article 4(1), le PIDCP stipule que : « Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est *proclamé par un acte officiel*, les États parties au présent Pacte peuvent prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, dans la stricte mesure où la situation l'exige, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. » En vertu de l'article 4(3), le PIDCP prévoit que « les États sont également tenus de déclarer un état d'urgence et d'informer le Secrétaire général des Nations unies lorsqu'ils dérogent aux exigences du Pacte ».
- 20 Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 août 2001, par. 16. Comme le confirment les Principes et directives sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique et les décisions sur les communications : « Aucune circonstance, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse d'une menace de guerre, d'un état de conflit armé international ou interne, d'instabilité politique interne ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier des dérogations au droit à un procès équitable », Commission africaine, Principes et directives sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, 2003. Déclaration et recommandations de Dakar sur le droit à un procès équitable en Afrique, 26<sup>e</sup> Session ordinaire, du 1<sup>er</sup> au 15 novembre 1999 ; Communication 218/98, *Civil Liberties Organisation, Legal Defence Centre, Legal Defence and Assistance Project vs Nigeria* ; Communication 301/05, *Haregewoin Gebre-Sellaise & IHRDA (au nom d'anciens fonctionnaires de la Dergue) vs Ethiopia*, 7 novembre 2011, par. 239. Voir également le Comité des droits de l'homme des Nations unies, l'Observation générale n° 32, CCPR/C/GC/32 (2007), par. 6 ; article 7 de la Charte.
- 21 Ibid., paragraphes 41 et 54.
- 22 CADHP : Affaire *Constitutional Rights Project* contre le Nigéria, par. 69. La Charte africaine a été influencée par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qui ne contient pas de clause de dérogation. Il n'est pas nécessaire de suspendre les droits économiques, sociaux et culturels, car une telle suspension n'aide pas les États à faire face aux urgences publiques ; voir la 66<sup>e</sup> Session ordinaire de la CADHP consacrée aux droits de l'homme et à la pandémie de COVID-19, <<https://au.int/sw/node/39107>> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2021). Ces principes figurent également dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) (999 UNTS 171) (le « PIDCP »), dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) (O.A.S.Treaty Series No. 36, 1144 UNTS 123) (la « Convention américaine ») et dans la Convention européenne des droits de l'homme (la « Convention européenne »).
- 23 Dans l'affaire *Media Rights Agenda and Others* contre le Nigéria (2000), paragraphe 69.
- 24 Ibid., paragraphe 70.
- 25 Le principe (i) des Directives de la Commission africaine sur la liberté d'association et de réunion en Afrique affirme qu'une présomption en faveur de l'exercice du droit à la liberté d'association doit prévaloir. Voir également dans le Manuel de formation du HCDH sur les droits de l'homme dans l'administration de la justice, le chapitre 16 sur les dérogations en cas d'état d'urgence, p. 814.
- 26 La Charte africaine consacre le principe de non-discrimination en raison notamment de la race, de l'ethnie, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion et de l'origine nationale et sociale (article 2). L'article 3 stipule que les êtres humains sont tous égaux devant la loi. En outre, l'article 18(3) invite dans cette même Charte tous les États parties à éliminer toute forme de discrimination à l'encontre des femmes et à assurer parallèlement la protection des droits de la femme et de l'enfant, tels que stipulés dans les déclarations et conventions internationales. Voir à cet effet le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique. L'article 18(4) dispose par ailleurs que « les personnes âgées et les personnes handicapées ont droit à des mesures spéciales de protection correspondant à leurs besoins physiques ou moraux ». Voir également le Protocole relatif aux droits des personnes handicapées. Ce point a été de nouveau mis en avant « dans la Résolution 449 de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples comme étant le pilier central d'une réponse réussie au COVID-19 et du redressement de ses impacts sociopolitiques » – CADHP/Rés. 449 (LXVI) 2020. La section 5 souligne que lorsqu'ils traitent de la COVID-19, les États doivent « veiller à ce que les mesures de riposte à la COVID-19 soient appliquées dans le strict respect du principe d'égalité devant la loi et que des mécanismes soient mis en place pour prévenir et corriger les cas d'applications abusives et discriminatoires des mesures de régulation de la pandémie ».

- 27 CADHP (2020), « Déclaration à la presse sur une réponse efficace fondée sur les droits de l'homme au nouveau virus COVID-19 en Afrique », <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483> ; (consulté le 03/03/2022).
- 28 Cf. le principe E de la Première partie des Principes et directives relatifs aux droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique.
- 29 Okafor O. et Dzah G., « *The African human rights system as a 'norm leader': Three case studies* » (2021), 21 *African Human Rights Law Journal*, pages 669 – 698, [https://www.ahrlj.up.ac.za/images/ahrlj/2021/volume\\_2/AHRLJ%20\\_2021%20Okafor.pdf](https://www.ahrlj.up.ac.za/images/ahrlj/2021/volume_2/AHRLJ%20_2021%20Okafor.pdf).
- 30 Article 27(2) de la Charte africaine ; *Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation et Media Rights Agenda vs Nigeria* (2000), AHRLR 227 (CADHP, 1999).
- 31 Déclaration du Comité des droits de l'homme sur les dérogations au Pacte dans le cadre de la pandémie de COVID-19.
- 32 Résolution 449 de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples en tant que pilier central d'une réponse réussie au COVID-19 et du redressement de ses impacts sociopolitiques – CADHP/Rés. 449 (LXVI) 2020 ; *Pandémie et droits de l'homme dans les Amériques – Résolution 1/2020*, par. 27.
- 33 Voir également l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
- 34 Lorsque les pouvoirs d'urgence sont exercés en dehors d'un cadre constitutionnel ou législatif, les législatures et les tribunaux ont moins de latitude pour limiter les activités de l'exécutif ; CADHP (2020), « Déclaration à la presse sur la réponse efficace basée sur les droits de l'homme au nouveau virus COVID-19 en Afrique », <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483> ; (consulté le 03/03/2022).
- 35 CADHP (2020), « Déclaration à la presse sur la réponse efficace basée sur les droits de l'homme au nouveau virus COVID-19 en Afrique », [https://www.achpr.org/fr\\_pressrelease/detail?id=483](https://www.achpr.org/fr_pressrelease/detail?id=483) ; (consulté le 03/03/2022).
- 36 Étant donné qu'il existe d'inévitables déséquilibres de pouvoir au sein des groupes et de la société, « les États devraient reconnaître, protéger et mettre en œuvre les droits à l'égalité et à la non-discrimination, et garantir l'inclusion dans l'exercice du droit de participer aux affaires publiques », *Directives des Nations unies pour les États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques* – page 7. Les États doivent prendre des mesures pour intégrer toutes les voix et éviter que « ceux qui jouent le mieux des coudes » aient la priorité.
- 37 Dans l'affaire *Media Rights Agenda et Constitutional Rights Project* contre le Nigéria, la Commission a estimé que le fait de permettre aux lois nationales de prévaloir sur les obligations des États vis-à-vis de la Charte africaine irait à l'encontre de l'objectif des droits inscrits dans la Charte, raison pour laquelle les normes du droit international doivent toujours continuer à prévaloir sur les lois nationales, et les limitations des droits contenus dans cette Charte doivent être conformes aux dispositions de cette dernière.
- 38 Haut-Commissariat aux droits de l'homme (2020), « COVID-19 : Les gouvernements doivent promouvoir et protéger l'accès et la libre circulation de l'information pendant la pandémie – Experts internationaux » <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-governments-must-promote-and-protect-access-and-free-flow>> ; (consulté le 12/07/2022).
- 39 Kouroutakis, Antonios et Ranchordás, Sofia, “*Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Juridification, and Emergencies*” (2016), *Minnesota Journal of International Law* 264 ; <https://scholarship.law.umn.edu/mjil/264>.
- 40 Voir, à titre d'exemple, Nicola McGarrity, Rishi Gulati et George Williams (2012), « *Sunset Clauses in Australian Anti-Terror Laws* », *Adelaide Law Review* 33(2), p. 320.
- 41 Affaire *Aksoy contre la Turquie*, 1996, par. 68.
- 42 Article 1 de la Charte africaine.
- 43 ONUSIDA (2020), « Les droits en temps de pandémie du COVID-19 : Leçons tirées du VIH pour une réponse communautaire efficace », [https://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/human-rights-and-covid-19\\_en.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_en.pdf), (consulté le 10/03/2022).
- En gardant à l'esprit que l'article 6 de la Charte africaine n'autorise les arrestations que dans l'exercice des pouvoirs normalement accordés aux forces de sécurité dans une société démocratique.
- 44 Voir l'Observation générale n° 3 du Comité des Nations unies, « La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte) ». Document de l'ONU E/1991/23, par. 9.
- 45 CADHP, « Déclaration à la presse sur la réponse efficace basée sur les droits de l'homme au nouveau virus COVID-19 en Afrique », 24 mars 2020 ; [https://www.achpr.org/fr\\_pressrelease/detail?id=483](https://www.achpr.org/fr_pressrelease/detail?id=483) ; (consulté le 03/03/2022).
- 46 Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2020) « Note d'orientation de la CEE-ONU sur le vieillissement n° 25 » ; <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ECE\\_WG1\\_36\\_PB25.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ECE_WG1_36_PB25.pdf)> ; (consulté le 05/03/2022).



- 47 Ces directives doivent être lues conjointement avec les Lignes directrices et mesures d'interdiction et de prévention de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Afrique, les Lignes directrices sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique, les Principes et directives sur le droit à un procès équitable et à l'assistance juridique en Afrique, les Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information (« Principes globaux » ou « Principes de Tshwane »).
- 48 Dans les conflits armés, il convient de déterminer ce qui constitue une privation « arbitraire » de la vie pendant la conduite des hostilités en se référant au droit international humanitaire. Le droit international humanitaire sur la conduite des hostilités ne doit être appliqué que pendant un conflit armé et lorsque le recours à la force fait partie de ce conflit armé. Dans toutes les autres situations de violence, comme les troubles internes, les tensions ou les émeutes, les règles internationales des droits de l'homme régissant les opérations de maintien de l'ordre s'appliquent ; cf. l'Observation générale n° 3 de la Commission africaine sur le droit à la vie, paragraphes 32 et 33.
- 49 En principe, le droit de ne pas être arbitrairement privé de sa vie s'applique également en cas d'hostilités, de tensions et de troubles. Dans les conflits armés, ce qui constitue une privation « arbitraire » de la vie pendant la conduite des hostilités doit être déterminé en se référant au droit international humanitaire : Avis consultatif de la Cour internationale de justice sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé. Il s'agit entre autres des principes fondamentaux de nécessité militaire, de distinction, de proportionnalité et de précautions en matière d'attaque.
- 50 Convention de Kampala, article 7.
- 51 Résolution sur les droits de l'homme et des peuples en tant que pilier central d'une réponse réussie au COVID-19 et du redressement de ses impacts sociopolitiques, CADHP/Rés. 449 (LXVI) 2020. Résolution sur l'octroi du statut d'affilié aux institutions nationales des droits de l'homme et aux institutions spécialisées dans la défense des droits de l'homme en Afrique – CADHP/Rés. 370 (LX) 2017.
- 52 L'article 26 de la Charte africaine a été interprété comme englobant le fait que le pouvoir judiciaire doit être « indépendant de toute influence extérieure, notamment de l'exécutif », Communications 143/95-150/96, aff. *Constitutional Rights Project et Civil Liberties Organisation* contre le Nigéria (novembre 1999), Cour de justice de l'Afrique de l'Est, aff. James Katabazi et 21 autres contre le Secrétaire général de la CAE et autre, 01/2007, novembre 2007.
- 53 L'article 7(1) de la Charte africaine prévoit que « tout individu a droit à ce que sa cause soit entendue ».
- 54 Observation générale n° 4 sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : Le droit à réparation des victimes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 5), paragraphe 8.
- 55 Observation générale n° 4 sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : Le droit à réparation pour les victimes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 5), paragraphe 66.
- 56 Cf. le principe E de la Première partie des Principes et directives relatifs aux droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique.
- 57 Observation générale n° 4 sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : Le droit à réparation pour les victimes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 5), paragraphe 25. Voir également les normes figurant dans le Manuel des Nations Unies pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et établir la réalité de ces faits (Protocole d'Istanbul).



**Directrizes sobre a adesão  
aos direitos humanos e dos  
povos citados na Carta  
Africana, no contexto dos  
estados de emergência ou  
de prevenção de catástrofes**

# Índice



<b>Prefácio</b>	60
<b>Preâmbulo</b>	62
<b>Definições</b>	64
<b>Parte 1 Princípios gerais que regem as medidas de emergência e de prevenção de catástrofes</b>	67
1. Excepcionalidade e preparação para emergências e catástrofes	67
2. Condições de limitação dos direitos humanos e dos povos em situações de emergência ou de catástrofe	67
3. Participação do público relacionada com a concepção e implementação de medidas de emergência e de prevenção de catástrofes	69
<b>Parte 2 Declarações de estados de emergência e de catástrofe</b>	70
4. Quadros jurídicos	70
5. Planos de implementação das medidas de emergência e de prevenção de catástrofes	70
6. Declarações oficiais dos estados de emergência e de catástrofe	71
7. Temporalidade dos estados de emergência e de catástrofe	72
8. Revisão da declaração de emergência e de catástrofe	72
9. Comunicação	73
<b>Parte 3 Protecção dos direitos no âmbito das medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes</b>	74
<b>Parte 4 Supervisão e responsabilização durante os estados de emergência e de catástrofe</b>	76
18. Estatuto protegido dos mecanismos de superintendência e responsabilização durante os estados de emergência e de catástrofe	76
19. Formação de funcionários públicos	76
20. Acesso judicial durante os estados de emergência e catástrofe	77
<b>Parte 5 Medidas de correcção inerentes às violações dos direitos humanos durante os estados de emergência e de catástrofe</b>	78
21. Medidas de correcção durante as promulgações de emergência e catástrofe	78
22. Dever de investigar violações dos direitos humanos durante as situações de emergência ou catástrofe	78
<b>Parte 6 Implementação das presentes directrizes</b>	80
23. Medidas de implementações	80
24. Aplicação	80
<b>Notas finais</b>	81



## Prefácio

Os tempos de emergência ou de catástrofe apresentam as circunstâncias mais difíceis no que concerne ao respeito, protecção e promoção dos direitos humanos. Por um lado, são circunstâncias que exigem que o Estado, no quadro dos Artigos 1 e 27 da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (Carta Africana), tome as medidas de emergência necessárias, incluindo, se necessário, as que limitam ou suspendem temporariamente os direitos. Por outro lado, se não forem tomadas precauções, as medidas de emergência que os Estados adoptam para salvaguardar a sociedade da ameaça colocada pelas emergências ou catástrofes podem, por si só, conduzir a violações dos direitos humanos. Como defendi em diversas ocasiões durante os dias da pandemia da COVID-19, a forte concentração de poderes nas mãos do poder executivo, a suspensão ou limitação severa dos processos de superintendência e responsabilização e a maior vulnerabilidade dos cidadãos em tempos de emergência ou catástrofe - particularmente dos mais vulneráveis entre nós - expõe os direitos humanos e dos povos a violações e abusos. De facto, a experiência dos vários casos de violações dos direitos humanos decorrentes das medidas de resposta da COVID-19, adoptadas pelos Estados demonstrou que as nossas sociedades carecem mais de protecção e respeito pelos direitos humanos em tempos de emergência ou de catástrofe, do que em tempos normais.

A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP, a Comissão), enquanto órgão responsável pelo controlo da implementação da Carta Africana – o tratado fundador do sistema africano de direitos humanos – por parte dos Estados Partes, registou as lacunas resultantes da falta de disposições claras para reger os estados de emergência ou de catástrofe no referido tratado - incluindo a ausência de uma cláusula de derrogação. Por forma a que a Comissão Africana possa desempenhar o seu papel de controlo do cumprimento das disposições da Carta, tais lacunas não têm deixado de ter as suas consequências. No mínimo, se a Comissão insistisse em não aceitar a suspensão ou derrogação de direitos durante situações de emergência, criaria confusão, uma vez que outros tratados de direitos humanos - tais como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, em que os Estados africanos são partes - permitem tais medidas.

Uma das questões levantadas no Estudo CADHP/Res.332(EXT.OS/XIX) 2016 sobre Direitos Humanos em Situações de Conflito, intitulado “Abordagem de Questões de Direitos Humanos em Situações de Conflito: Rumo a um Papel mais Sistemático e Eficaz da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos”, adoptada durante a sua 19ª Sessão Extraordinária realizada em Banjul, Gâmbia, realizada de 16 a 25 de Fevereiro de 2016, foi a necessidade de abordar questões de direitos humanos associadas a situações de emergência. À luz das várias questões de direitos que surgiram no contexto das medidas de emergência que os Estados Partes na Carta adoptaram em resposta à pandemia da COVID-19, tornou-se necessário o Ponto Focal da Comissão de Direitos Humanos em situações de conflito em África, dar seguimento à recomendação do estudo relativo às situações de emergência.

Em algumas das consultas virtuais que realizei com várias partes interessadas - na minha qualidade de presidente da Comissão na altura e de Relator de País - uma das questões recorrentes levantadas pelos participantes foi a falta de uma orientação abrangente sobre a forma como as situações de emergência devem ser definidas e implementadas, em conformidade com os direitos e liberdades consagrados na Carta. Isto não só conduziu a

inconsistências e lacunas, como também privou vários actores - incluindo instituições nacionais de direitos humanos e organizações da sociedade civil (OSC) - do instrumento que orienta adequadamente o seu envolvimento durante as situações de emergência.

Além disso, nas revisões que efectuei - na sequência da recomendação do estudo ao abrigo da Resolução 447 sobre a defesa dos direitos humanos durante as situações de emergência e catástrofe e noutras circunstâncias excepcionais (CADHP/Res447(LXVI)(2020) durante a COVID-19, constatámos, entre outras coisas, a existência de diferenças fundamentais na forma como os Estados Partes iniciam ou proclamam estados de emergência e de catástrofe, e o tipo de quadro legal e regulamentar, ou mecanismos de supervisão, que adoptam e implementam como parte das suas medidas de protecção. Esta foi também outra indicação da necessidade de formular e estabelecer "princípios e regras destinados a resolver problemas jurídicos relacionados com os direitos humanos e dos povos e as liberdades fundamentais sobre as quais os governos africanos podem basear as suas legislações", tal como previsto no Artigo 45(1)(b).

Finalmente, e como parte da disponibilização de orientações, é necessário esclarecer como a superintendência, os controlos e equilíbrios, e o acesso à justiça e à responsabilização são assegurados em tempos de emergência ou de catástrofe.

Foi no contexto do acima exposto que a CADHP adoptou a resolução 447 e considerou necessário desenvolver e adoptar um instrumento normativo que clarifique os parâmetros para a regulação e aplicação dos estados de emergência e de catástrofe no Continente - no pleno respeito pelos direitos e liberdades consagrados na Carta Africana.

Com a adopção, durante a 74ª sessão ordinária da CADHP, das Directrizes sobre a Adesão às Normas de Direitos Humanos e dos Povos - e no âmbito da Carta Africana, no que concerne à declaração de estados de emergência e catástrofe - temos agora uma fonte abrangente de orientações que aborda os vários "problemas legais relacionados com os direitos humanos e dos povos".

Estou satisfeito por - através das Directrizes desenvolvidas ao abrigo da Resolução 447 - estarmos agora a utilizar recursos legais críticos, não só para abordar as lacunas existentes, mas também - o que é importante - para reforçar os quadros jurídicos e institucionais nacionais de protecção dos direitos humanos, particularmente em relação aos estados de emergência ou de catástrofe.

Tal como com outras responsabilidades que me foram confiadas na minha qualidade de Comissário da CADHP, tem sido um grato prazer ver esta missão chegar a bom porto. Apraz-me expressar a minha profunda gratidão pelo apoio técnico que recebemos do APCOF, enquanto parceiro, assim como registar os contributos assinaláveis dos elementos do grupo de peritos que nos acompanharam no desenvolvimento das Directrizes.

Faço aqui um apelo aos Estados Partes, Instituições Nacionais de Direitos Humanos, OSC, instituições académicas e meios de comunicação social para que utilizem e popularizem as Directrizes, a fim de assegurar que os objectivos para os quais foram desenvolvidas podem ser realizados de uma forma significativa.

**Solomon Ayele Dersso, PhD**

*Comissário, Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos  
Responsável pela implementação da Resolução 447 da CADHP*





## Preâmbulo

### **A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Comissão Africana) reunida na sua 74ª Sessão Ordinária, realizada virtualmente de 21 de Fevereiro a 07 de Março de 2023:**

**Recordando** a Resolução da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos CADHP/Res.447 (LXVI) 2020 sobre a defesa dos direitos humanos e dos povos durante situações de emergência e noutras circunstâncias excepcionais, a qual incumbiu o Ponto Focal sobre os Direitos Humanos em Situações de Conflito em África de desenvolver um quadro normativo sob a forma de Directrizes inerentes à adesão às normas de direitos humanos e dos povos da Carta Africana, sempre que se declararem estados de emergência e de catástrofe;

**Recordando ainda** a Resolução CADHP/Res.449 (LXVI) 2020 sobre os direitos humanos e dos povos como pilar central de uma resposta bem-sucedida à COVID-19 e da recuperação dos seus impactos sócio-políticos;

**Preocupada** com o facto de não haver orientações sobre as derrogações aos direitos sociais, económicos e culturais no direito internacional dos direitos humanos e dos povos em relação a casos de emergência e catástrofe;

**Tendo em conta** as recomendações da CADHP/Res.332(EXT.OS/XIX) 2016 sobre Direitos Humanos em Situações de Conflito, e o Estudo intitulado **“Abordagem de Questões de Direitos Humanos em Situações de Conflito: Rumo a um papel mais sistemático e eficaz da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos”**, adoptadas durante a sua 64ª Sessão Ordinária, e que entre outras coisas, atribui ao Ponto Focal sobre Direitos Humanos em Situações de Conflito em África a responsabilidade de monitorizar as leis e práticas inerentes aos estados de emergência em África, e de rever a posição da Comissão sobre a derrogação dos direitos da Carta em situações de emergência;

**Reconhecendo** as obrigações, e o direito e os princípios orientadores, contidos nos instrumentos jurídicos, comentários gerais, orientações, princípios, declarações, resoluções e outros documentos normativos da Comissão Africana sobre a protecção e promoção dos direitos humanos e dos povos, e a necessidade de se considerar a sua aplicação em situações de emergência ou de catástrofe;

**Considerando** a gravidade das questões de direitos humanos decorrentes das declarações formais dos estados de emergência ou de catástrofe e a implementação de poderes de emergência *de facto* em todo o continente, como testemunhado no contexto da emergência sanitária relacionada com o novo vírus corona (COVID-19);

**Considerando** o Artigo 60(2) da Carta Africana, que obriga a Comissão Africana a inspirar-se em várias fontes do direito internacional dos direitos humanos, e a relevância a este respeito das normas internacionais aplicáveis em matéria de direitos humanos e direito humanitário internacional, assim como o Artigo 4 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos, das Nações Unidas e o Comentário Geral 29 do Comité dos Direitos Humanos da ONU sobre Derrogações durante um Estado de Emergência, que afirma que as medidas de derrogação dos Estados às obrigações dos tratados devem estar em conformidade com o direito humanitário;

**Reconhecendo** que os direitos consagrados na Carta Africana são indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados e se aplicam em todos os tempos, e reiterando a necessidade de medidas de emergência e de prevenção de catástrofes para reconhecer os direitos humanos e dos povos como se reforçando mutuamente;

**Recordando** o seu mandato de promoção e protecção dos direitos humanos e dos povos nos termos do artigo 45 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana), e a necessidade de se formularem e estabelecerem princípios e directrizes para reforçar a promoção, protecção e cumprimento dos direitos humanos e dos povos no contexto de emergências ou catástrofes;

**Vem por este meio adoptar as seguintes Directrizes sobre a adesão às normas de direitos humanos e dos povos citadas na Carta Africana, no contexto dos estados de emergência e de catástrofe:**



## Definições

**Catástrofe** significa um acontecimento natural ou humano calamitoso, ou uma série de acontecimentos que resultam em perda de vidas humanas generalizada, grande sofrimento e angústia humana, deslocação em massa, ou danos materiais ou ambientais em grande escala, perturbando assim seriamente o funcionamento normal da sociedade e as condições normais de existência<sup>1</sup> da sociedade em parte ou no seu conjunto.

**Cláusulas de caducidade** são disposições constantes dos instrumentos jurídicos que prevêm que uma determinada regra ou estatuto cessa automaticamente no final de uma data fixa, a menos que seja formalmente prorrogada em conformidade com a lei.

**Criança** refere-se a todo o ser humano com menos de 18 anos de idade, nos termos do artigo 2 da Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança.

**Derrogação** refere-se à suspensão temporária dos direitos, ou seja, quando um Estado limita ou proíbe por lei o exercício de certos direitos como medida necessária, proporcional e legítima, para assegurar a protecção de outros direitos humanos e dos povos contra as ameaças apresentadas pelas condições de emergência ou de catástrofe. Embora a Carta Africana não contenha uma cláusula que expressamente autorize os Estados a derogarem as suas obrigações em matéria de direitos humanos - mesmo durante condições de emergência ou de catástrofe - prevê limitações de direitos em circunstâncias específicas. Estas limitações têm sido utilizadas na formulação das Directrizes respeitantes à suspensão de direitos em situações de emergência ou de catástrofe.

**Desinformação** é informação falsa ou manipulada, que é partilhada consciente e intencionalmente, bem como pessoal e electronicamente, com o objectivo de causar danos, ou que implica uma negligência grosseira na subestimação dos danos prováveis.

**Doutrina da não-retrogressão** refere-se à obrigação dos Estados de tomarem medidas no sentido de progressivamente alcançarem os direitos económicos, sociais e culturais dentro do máximo dos seus recursos disponíveis, e de se absterem de tomar medidas retrógradas em termos do cumprimento desses direitos.<sup>2</sup>

**Emergência** refere-se a uma situação excepcional de crise, que constitui uma ameaça extraordinária à vida organizada de um Estado parte na Carta Africana, em parte ou no seu todo, ou que perturba gravemente as condições normais de existência e a capacidade de lidar com medidas ordinárias, e exige uma acção imediata,<sup>3</sup> sob a forma de medidas de emergência.

**Estatuto** inclui, mas não se limita a raça, grupo étnico, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, estatuto económico, fortuna, nascimento, incapacidade, orientação sexual e identidade de género.

**Grupos vulneráveis** são segmentos da sociedade que, por possuírem características específicas diferentes das dos membros da sociedade dominante que os tornam susceptíveis de discriminação e desvantagem, enfrentam



impedimentos significativos à sua capacidade de usufruir dos seus direitos numa base de igualdade,<sup>4</sup> o que exige medidas positivas para garantir que possam usufruir dos seus direitos fundamentais numa base de igualdade. Exemplos de grupos vulneráveis incluem: pessoas idosas; mulheres e raparigas; crianças; pessoas portadoras de deficiência; minorias; povos indígenas; refugiados; requerentes de asilo e migrantes; pessoas privadas da sua liberdade, incluindo crianças ou jovens privados da sua liberdade; pessoas sem abrigo; pessoas que vivem na pobreza; e povos que lutam pela sua dignidade e independência genuína. Os eixos de vulnerabilidade enunciados na Carta Africana incluem: raça; etnia; cor; sexo; língua; religião; opinião política ou qualquer outra opinião; origem nacional ou social; nascimento; fortuna ou **outro estatuto**.<sup>5</sup>

**Indivisibilidade dos direitos** tem o mesmo significado que o previsto no preâmbulo da Carta Africana, que é que o direito ao desenvolvimento e aos direitos civis e políticos, não podem ser dissociados dos direitos económicos, sociais e culturais na sua concepção; que são universais, e que a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais constitui uma garantia e um requisito para o gozo dos direitos civis e políticos.

**Medidas de emergência e de prevenção de catástrofes** referem-se a: planos governamentais federais, regionais, municipais, e locais, legislação, bem como políticas e acção executivas que procuram resolver situações de emergência ou de catástrofe e que podem conceder poderes extraordinários ao poder executivo. Exemplos de medidas de emergência e de prevenção de catástrofes incluem: (1) poderes formais de emergência ou de prevenção de catástrofes concedidos através de processos legislativos, constitucionais, ou outros processos aplicáveis; (2) poderes de emergência ou de prevenção de catástrofes *de facto*; (3) poderes excepcionais de emergência ou de prevenção de catástrofes; e (4) poderes de emergência ou de prevenção de catástrofes reorientados, tais como o uso de poderes para combater contraterrorismo e poderes de segurança para regular as emergências e catástrofes.

**Não discriminação** inclui o gozo equitativo dos direitos e liberdades, igualdade de tratamento, igualdade perante a lei e protecção igual da lei, tal como garantido pelos artigos 2 e 3 da Carta Africana, sem distinção de qualquer tipo relacionada com raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, incapacidade, orientação sexual ou identidade de género ou qualquer outro estatuto.<sup>6</sup> O âmbito do direito à não discriminação vai além do direito à igualdade de tratamento pela lei, e tem também uma dimensão prática, na medida em que os indivíduos devem de facto poder usufruir dos direitos consagrados na Carta.<sup>7</sup>

**Participação**<sup>8</sup> refere-se ao direito de todas as pessoas de participarem e acederem às informações relacionadas com os processos de tomada de decisões, em situações de emergência e catástrofe, que afectem as suas vidas e bem-estar.

**Pessoas idosas** refere-se às pessoas com sessenta (60) anos ou mais, tal como definidas nos termos do Artigo 1 do Protocolo da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos referente aos Direitos das Pessoas Idosas.<sup>9</sup>

**Pessoas portadoras de deficiência** incluem aquelas que têm deficiências físicas, mentais, psicossociais, intelectuais, neurológicas, de desenvolvimento ou outras deficiências sensoriais, as quais em interacção com barreiras ambientais, atitudinais ou outras, impedem a sua participação plena e efectiva na sociedade numa base de igualdade com os outros.<sup>10</sup>

**Povos** refere-se a um grupo de indivíduos com uma identidade comum atribuível a marcadores objectivos de língua partilhada, composição racial ou étnica, experiência histórica, afinidade religiosa, cultural ou ideológica, ligação a um determinado território e abrange minorias e populações/comunidades indígenas, tal como elaborado no trabalho e jurisprudência da Comissão Africana.

**Prestadores de serviços essenciais:** os prestadores de serviços essenciais são aqueles cujos papéis são essenciais para manter o funcionamento essencial do Estado, de acordo com as suas obrigações em matéria de segurança, protecção e direitos humanos. Exemplos de prestadores de serviços essenciais incluem: os profissionais do sector da saúde; clínicas de reabilitação dos toxicodependentes; empregados de supermercados que fornecem acesso a bens essenciais necessários, tais como alimentos e água; trabalhadores do saneamento básico; aplicação da lei; advogados e organizações da sociedade civil que prestam apoio às comunidades afectadas; tribunais; Assembleia Nacional; meios de comunicação social; Instituições Nacionais de Direitos Humanos (NHRI, na sigla inglesa); Mecanismos Nacionais de Prevenção (NPM, na sigla inglesa); e entidades que prestam serviços sociais essenciais, tais como clínicas de saúde, abrigos, bancos alimentares e gabinetes que administram subsídios sociais.

**Responsabilização** significa que os deveres, poderes e normas de desempenho aplicáveis aos funcionários do Estado durante situações de emergência e de catástrofe são claramente definidos e estão em conformidade com as normas de direitos humanos (incluindo estas Directrizes) e as regras e princípios do direito internacional; que o controlo e a avaliação das decisões e acções dos funcionários do Estado são realizados por mecanismos de superintendência, incluindo o poder judicial, a assembleia nacional e a sociedade civil; e que medidas correctivas executórias são garantidas quando as decisões e acções são avaliadas como sendo não conformes com as normas.

**Retrogressivo** inclui medidas que, directa ou indirectamente, através da legislação estatal, decisões políticas ou orçamentais, minam ou resultam numa redução no usufruto dos direitos consagrados na Carta Africana.<sup>11</sup>

**Superintendência** refere-se ao controlo das decisões e acções dos funcionários do Estado durante as situações de emergência e de catástrofe por mecanismos de superintendência, que podem incluir: uma combinação de autoridades de superintendência constitucionais ou estatutárias; o poder judicial; órgãos de controlo da Assembleia Nacional; mecanismos de reporte incorporados nos tratados internacionais e regionais de direitos humanos e a sociedade civil.

# PARTE 1

## Princípios gerais que regem as medidas de emergência e de prevenção de catástrofes

### 1. Excepcionalidade e preparação para emergências e catástrofes

- 1.1. Os Estados só devem declarar o estado de emergência ou catástrofe quando absolutamente necessário, e em circunstâncias em que tal declaração constitua uma medida excepcional de último recurso.
- 1.2. De acordo com a obrigação prevista no Artigo 1 da Carta Africana de “tomar...outras medidas para dar efeito aos direitos” nela consagrados, os Estados devem preparar-se para situações de emergência e de catástrofe, inclusive através do investimento em capacidades de alerta precoce, reservas de resposta a emergências e capacidade em matéria de serviços de emergência e desenvolvimento, como medidas necessárias para proteger os direitos consagrados na Carta contra as ameaças que tais situações de emergência ou catástrofe representam.<sup>12</sup> Os Estados devem também incluir a preparação para emergências no seu planeamento nacional para os cuidados de saúde, acesso à alimentação, água, educação, segurança social e habitação.
- 1.3. Os funcionários do Estado devem realizar avaliações de risco destinadas a planear a implantação de serviços de apoio e emergência numa série de circunstâncias potenciais, com base em informações precisas e recentes. A recolha, utilização e armazenamento de informações devem respeitar o direito à privacidade, incluindo o direito de todas as pessoas à confidencialidade das comunicações e à protecção das informações pessoais.<sup>13</sup>
- 1.4. Planos de emergência e de prevenção de catástrofes, incluindo medidas de mitigação que sejam consistentes com os direitos à não discriminação e à igualdade consagrados no Artigo 2 da Carta,<sup>14</sup> devem ser postos em prática para sectores da sociedade particularmente vulneráveis aos efeitos dos estados de emergência e de catástrofe.
- 1.5. Os Estados devem, como parte da sua preparação para assegurar a protecção dos direitos em situações de emergência e catástrofe, estabelecer em termos claros o procedimento legal a ser seguido e as condições em que os estados de emergência e catástrofe seriam declarados.

### 2. Condições de limitação dos direitos humanos e dos povos em situações de emergência ou de catástrofe

- 2.1. Nos termos da Carta Africana, os Estados não são autorizados a derrogar<sup>15</sup> as suas obrigações em matéria de direitos humanos e de direitos dos povos, incluindo durante as situações de emergência e de catástrofe.<sup>16</sup>
- 2.2. Permitem-se limitações aos direitos humanos e dos povos como parte das medidas de emergência e de prevenção de catástrofes, desde que preencham os seguintes critérios:

- 2.2.1. Devem cumprir os princípios da legalidade<sup>17</sup> e do Estado de direito.<sup>18</sup> Para que as limitações dos direitos decorrentes da declaração do estado de emergência ou de catástrofe sejam justificáveis ao abrigo da Carta Africana, é um requisito que qualquer declaração do estado de emergência ou de catástrofe seja formalmente promulgada por lei<sup>19</sup>, igualmente aplicada, independentemente apreciada e consistente com os princípios internacionais e regionais dos direitos humanos, incluindo estas Directrizes;<sup>20</sup> e
  - 2.2.2. Devem visar um interesse legítimo, tal como definido pelos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.<sup>21</sup> O único fundamento legítimo para a adopção de medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes, é o de ajudar o Estado a ultrapassar uma situação excepcional, que constitua uma ameaça à vida da sociedade, no seu todo ou em parte, ou que perturbe gravemente as condições normais de existência e a capacidade do Estado para se adaptar e recuperar.
  - 2.2.3. Devem representar uma medida necessária e proporcional para atingir esse fim (isto é, a limitação dos direitos humanos e dos povos em situações de emergência ou de catástrofe) no seio de uma sociedade democrática.<sup>22</sup> O Estado deve demonstrar que a restrição é necessária para proteger um dos motivos admissíveis na Carta Africana, incluindo os previstos no Artigo 27, e que a medida é proporcional e representa a menos intrusiva para alcançar o objectivo legítimo.<sup>23</sup> A avaliação de que as medidas são necessárias e proporcionais deve ser contínua, ou seja, deve ser feita durante toda a duração da situação de emergência.
  - 2.2.4. Devem respeitar a essência fundamental do direito. As limitações nunca devem tornar o próprio direito ilusório.<sup>24</sup> Mesmo numa situação de emergência ou catástrofe, onde um direito pode estar sujeito a limitações rigorosas, tais limitações nunca devem ir ao ponto de aniquilar a substância do direito inerente à pessoa humana. Com efeito, deve haver uma presunção a favor da substância legalmente protegida desse direito.<sup>25</sup> As medidas devem ser cuidadosamente adaptadas para reconhecer e garantir o respeito do direito.
  - 2.2.5. Devem assegurar - perante a lei - aos direitos de liberdade e igualdade, bem como ao direito contra a discriminação.<sup>26</sup> Em particular, as medidas de emergência e de prevenção de catástrofes, devem cumprir os requisitos de não discriminação e de igualdade substantiva, consagrados nos artigos 2, 3 e 19 da Carta Africana. Isto inclui a implementação de medidas positivas destinadas a respeitar e proteger os direitos das pessoas com necessidades especiais, ou pessoas particularmente vulneráveis às consequências adversas das limitações aos seus direitos em situações de emergência ou catástrofe, com base no seu estatuto. As medidas não devem conduzir à discriminação ou estigmatização de qualquer pessoa, grupo ou povo vulnerável.<sup>27</sup>
  - 2.2.6. Devem considerar o potencial impacto socioeconómico das medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes sobre vários sectores da sociedade, particularmente as medidas que imponham sanções penais.
  - 2.2.7. Devem assegurar vias de recurso eficazes para as violações. Qualquer limitação imposta durante situações de emergência ou de catástrofe estará sujeita à possibilidade de contestação e de compensação contra a sua aplicação abusiva.<sup>28</sup> Por conseguinte, os Estados devem prever uma solução eficaz para as violações dos direitos e liberdades, incluindo o acesso a procedimentos judiciais e outras medidas correctivas.
- 2.3. Ao conceber medidas que limitem os direitos em conformidade com as normas regionais e internacionais de direitos humanos, os Estados devem assegurar-se de que:
    - 2.3.1. As medidas têm por objectivo estabelecer um equilíbrio entre os interesses do Estado e das sociedades, dos povos e dos indivíduos, entre os direitos e os deveres,<sup>29</sup> assim como o respeito pelos direitos dos outros, a segurança colectiva, a moral e o interesse comum;<sup>30</sup>

2.3.2. Quando violam o usufruto dos direitos humanos e dos povos, as medidas seleccionadas implicam a opção menos restritiva disponível.<sup>31</sup>

2.3.3. As medidas baseiam-se nas melhores provas científicas disponíveis e também têm em devida conta as necessidades dos grupos vulneráveis com necessidades especiais reconhecidas ao abrigo do direito internacional e regional, ou que são particularmente vulneráveis, com base no seu estatuto, a violações dos direitos humanos no contexto das emergências ou catástrofes.<sup>32</sup>

### **3. Participação do público relacionada com a concepção e implementação de medidas de emergência e de prevenção de catástrofes**

- 3.1. Os Estados devem facilitar um processo de consulta contínuo, significativo e eficaz, antes e depois de uma decisão oficial sobre a promulgação dos estados de emergência ou catástrofe, bem como sobre as medidas associadas a serem tomadas. Isto destina-se a permitir a participação activa das pessoas interessadas ou afectadas, organizações da sociedade civil e actores governamentais.
- 3.2. Em conformidade com os direitos à democracia participativa consagrados no Artigo 13 da Carta Africana<sup>33</sup> e sem prejuízo das limitações justificáveis que resultem da declaração do estado de emergência ou de catástrofe, os Estados devem facilitar a participação contínua, significativa e efectiva de um vasto leque de intervenientes - incluindo a sociedade civil, peritos jurídicos, organizações de direitos humanos, grupos vulneráveis, mulheres, crianças, pessoas portadoras de deficiência, e idosos - na concepção e implementação das medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes.
- 3.3. As emergências ou catástrofes não devem levar ao desrespeito total por qualquer tipo de participação efectiva e significativa. Quando a participação e consulta presenciais não são possíveis, os Estados devem considerar medidas alternativas para alcançar uma participação significativa e efectiva, tais como as plataformas em linha.
- 3.4. Todas as leis, instrumentos regulamentares e informações relativas à concepção, declaração, implementação e supervisão de medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes devem ser tornados públicos e prontamente disponíveis e acessíveis, em conformidade com o direito de acesso à informação, tal como expresso no Artigo 9 da Carta Africana e outras normas regionais e internacionais em matéria de direitos humanos. A informação inclui os registos mantidos por organismos públicos, a qualquer nível, ou por organismos privados que desempenhem uma função pública.

## PARTE 2

# Declarações de estados de emergência e de catástrofe

### 4. Quadros jurídicos

- 4.1. Os Estados não devem declarar *de facto* estados de emergência ou de catástrofe.<sup>34</sup> As medidas introduzidas para lidar com um estado de emergência ou catástrofe devem basear-se numa lei de aplicação geral<sup>35</sup> devidamente promulgada, efectivamente comunicada e adoptada de acordo com os procedimentos constitucionais aceitáveis nas sociedades democráticas.
- 4.2. Os Estados devem desenvolver ou actualizar, e rever regularmente, os quadros legais que regem as situações de emergência e de catástrofe, de modo a garantir que estes sejam coerentes com a Carta Africana e com o direito regional e internacional, incluindo as disposições das presentes directrizes.
- 4.3. Deve ser definido o âmbito dos poderes atribuídos às medidas de emergência e de prevenção de catástrofes, e os Estados devem limitar o exercício desses poderes na medida estritamente exigida pelas exigências da situação, em conformidade com os princípios estabelecidos na Directriz 2.
- 4.4. Os quadros jurídicos e as regras sobre a declaração e aplicação dos estados de emergência e de catástrofe devem ser divulgados a todos os membros do público pelos Estados, de acordo com os princípios subjacentes à Directriz 3.4.
- 4.5. Os Estados devem assegurar que as medidas destinadas a terem o efeito de conferir poderes de emergência ou para prevenir catástrofes ao poder executivo são formalmente declaradas mediante instrumentos jurídicos constitucionalmente válidos e regulamentados de acordo com as presentes directrizes.
- 4.6. Os Estados devem assegurar que as medidas destinadas a conferir poderes de emergência e de prevenção de catástrofes ao poder executivo cumprem as normas regionais e internacionais e que não estão integradas em instrumentos legislativos ou regulamentares que não contêm os mecanismos de superintendência dos poderes de emergência e de prevenção de catástrofes, tal como estabelecido na presente Directriz.

### 5. Planos de implementação das medidas de emergência e de prevenção de catástrofes

- 5.1. Em virtude da obrigação assumida nos termos do Artigo 1 da Carta Africana, os Estados têm a responsabilidade de pôr em prática um sistema robusto de avaliação do risco, assim como planos de contingência eficazes para ajudar no desenvolvimento de planos para a implementação de medidas de emergência e de prevenção de catástrofes. A realização de avaliações do risco e dos planos de contingência deve:
  - 5.1.1. Ser orientada por princípios de abertura, transparência, inclusividade e não discriminação, reconhecendo ao mesmo tempo as diferentes dinâmicas comunitárias<sup>36</sup>;

- 5.1.2. Identificar as preocupações e tendências emergentes e determinar as medidas apropriadas, bem como o nível de atenção requerido, para proporcionar mecanismos de resposta eficazes baseados em direitos inclusivos e holísticos a situações de emergência e catástrofe;
  - 5.1.3. Preparar as autoridades e permitir que elas possam implementar respostas direccionadas e diferenciadas, o que também engloba direitos e interesses concorrentes, no que respeita a cada conjunto específico de circunstâncias e desafios.
  - 5.1.4. Ser concebida para se basear em provas, ser informada por análises científicas e em conformidade com os direitos humanos. Os planos devem ter em conta questões de marginalização socioeconómica e desigualdade, e devem, simultaneamente, adoptar uma óptica interseccional na compreensão de como os diferentes aspectos da identidade de um indivíduo podem agravar os níveis de vulnerabilidade já existentes.
- 5.2. Os Estados devem dar prioridade à implementação de medidas que aumentem a capacidade das pessoas afectadas para cumprir as medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes - particularmente aquelas que lutam para cumprir tais medidas devido ao seu estatuto socioeconómico ou outra condição de limitação da sua capacidade, em vez de adoptarem consequências de direito penal por incumprimento.
  - 5.3. Os funcionários da gestão de situações de emergência ou de catástrofe devem, sempre que possível, trabalhar em colaboração com a sociedade civil e as Instituições Nacionais de Direitos Humanos (NHRI) para assegurar que são recolhidos dados apropriados durante os estados de emergência e de catástrofe, a fim de garantir que quaisquer potenciais lacunas na prestação de serviços são colmatadas.
  - 5.4. Os Estados devem desenvolver estratégias de comunicação, que garantam que toda a informação relacionada com situações de emergência ou catástrofe seja acessível, de acordo com o conceito de acesso à informação nos termos do Artigo 9 da Carta Africana, e da Directriz 9.4 das presentes Directrizes. A estratégia de comunicação deve proporcionar informações sobre as leis, políticas e outros instrumentos relevantes para as situações de emergência ou de catástrofe, e as consequências do não cumprimento das disposições legais - na medida do possível, nas várias línguas que os membros da sociedade utilizam.

## **6. Declarações oficiais dos estados de emergência e de catástrofe**

- 6.1. Quando os Estados determinarem que serão adoptadas medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes, estas devem ser declaradas oficialmente de acordo com um quadro legal que seja coerente com as normas regionais e internacionais de direitos humanos.<sup>37</sup>
- 6.2. A declaração do estado de emergência ou catástrofe, e os motivos da declaração, devem ser publicados num jornal oficial do governo, estar disponíveis em todas as línguas oficiais, e devem tornar-se acessíveis ao público, com particular ênfase na facilitação do acesso para aqueles com acesso limitado à internet, ou para aqueles onde a incapacidade lhes coloca desafios ao acesso.<sup>38</sup>
- 6.3. Uma cópia da declaração também deve ser fornecida à Comissão Africana.
- 6.4. O motivo de uma declaração do estado de emergência ou de catástrofe deve servir claramente um dos objectivos prescritos no Artigo 27(2) da Carta Africana, ou um dos outros direitos enumerados na Carta Africana, ao mesmo tempo que deve também prosseguir um objectivo legítimo, tal como definido na Directriz 2.2.2. Os Estados devem tomar todas as medidas razoáveis para manter a transparência e discutir, debater, registar e divulgar abertamente as razões e factores que justificam um estado de emergência ou catástrofe, em conformidade com a Directriz 3.4.

## 7. Temporalidade dos estados de emergência e de catástrofe

- 7.1. O estado de emergência ou de catástrofe deve ser uma medida temporária, acompanhada de um processo de revisão contínuo e uma data de cessação explícita enquanto estiver sujeito a uma cláusula de caducidade. Em caso algum deve ser prevista uma declaração de emergência ou de catástrofe a ser aplicada indefinidamente.
- 7.2. As cláusulas de caducidade devem aplicar-se a todas as medidas de emergência e de prevenção de catástrofes, que garantam um controlo legislativo e judicial executório das prorrogações ou renovações por parte do poder executivo.<sup>39</sup>
- 7.3. A declaração do estado de emergência ou de catástrofe deve ser sujeita a uma aprovação imediata e permanente a intervalos regulares, por parte da Assembleia Nacional. Os Estados devem igualmente prever a superintendência judicial dos procedimentos legais e quaisquer violações dos direitos humanos e dos povos e a possibilidade da prorrogação da declaração vir a ser contestada em tribunal.
- 7.4. Sem prejuízo da superintendência por parte da Assembleia Nacional e do poder judicial, as declarações dos estados de emergência e de catástrofe devem prever um mecanismo composto por peritos, com a competência necessária para rever continuamente o estado de emergência ou de catástrofe e para informar e recomendar os ajustamentos necessários às declarações.
- 7.5. O processo de revisão das prorrogações ou renovações dos estados de emergência e de catástrofe deve respeitar o princípio da democracia participativa previsto no Artigo 13 da Carta Africana, e incluir a consulta, que é protegida pelo direito de expressar opiniões no Artigo 9 da Carta Africana, às partes interessadas sobre a eficácia das medidas de emergência e de prevenção de catástrofes na realização dos objectivos desse Artigo 9, assim como as implicações de tais medidas para os direitos humanos e dos povos.<sup>40</sup>

## 8. Revisão da declaração de emergência e de catástrofe

- 8.1. Por lei, as declarações de emergência e de catástrofe devem ser passíveis de revisão independente por parte do legislador e do poder judicial.
- 8.2. Dado o importante papel das NHRI e da sociedade civil em assegurar a acessibilidade, transparência e responsabilidade, deve ser atribuído a estes intervenientes um papel claro de assistência às instituições estatais, no cumprimento da sua função de superintendência.
- 8.3. O quadro jurídico que rege os estados de emergência e de catástrofe deve estabelecer os requisitos processuais e substantivos para uma declaração de emergência ou de catástrofe válida, a fim de permitir o escrutínio, tanto do cumprimento processual como do substantivo.
- 8.4. Nos casos em que a natureza das restrições afecta o bom funcionamento das instituições estatais e não estatais, as declarações do estado de emergência ou de catástrofe devem prever excepções que permitam o funcionamento das instituições essenciais, incluindo o poder judicial, a Assembleia Nacional, os meios de comunicação social, os advogados e as organizações da sociedade civil, tais como os defensores dos direitos humanos que prestam serviços essenciais, cuja definição é feita no âmbito das *definições* das presentes directrizes.



## 9. Comunicação

- 9.1. Na sequência de uma declaração do estado de emergência ou de catástrofe, os Estados devem notificar a Comissão Africana da declaração, e demonstrar à Comissão Africana que:
  - 9.1.1. As medidas de emergência e de prevenção de catástrofes são justificáveis;
  - 9.1.2. Há uma duração prevista ou uma revisão contínua da duração do estado de emergência ou catástrofe;<sup>41</sup>
  - 9.1.3. As alternativas à declaração do estado de emergência ou de catástrofe foram exaustivamente examinadas pelo Estado Parte;
  - 9.1.4. Houve uma participação genuína dos grupos afectados na análise das medidas e alternativas propostas;
  - 9.1.5. As medidas não são directa ou indirectamente discriminatórias;
  - 9.1.6. As medidas não terão um impacto negativo sustentado na realização dos direitos consagrados na Carta Africana<sup>42</sup>; e
  - 9.1.7. Foram previstas disposições para as revisões independentes das medidas a nível nacional.
- 9.2. Os Estados devem igualmente fornecer informações sobre a conformidade nacional com estas directrizes nos seus relatórios periódicos à Comissão Africana, nos termos do Artigo 62 da Carta Africana.

## PARTE 3

# Protecção dos direitos no âmbito das medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes

10. As medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes devem cumprir as normas regionais e internacionais de direitos humanos, incluindo as disposições das presentes directrizes e utilizar as medidas menos punitivas e restritivas, abstendo-se de agravar as desvantagens que são experimentadas pelos grupos vulneráveis a violações dos direitos humanos e dos povos.<sup>43</sup>
11. Os Estados são fortemente desencorajados de tomarem medidas de emergência ou de catástrofe que sejam retrógradas ou que minem os direitos existentes e o acesso aos direitos, e devem fazer pleno uso dos recursos máximos disponíveis para assegurar a protecção e a promoção dos direitos humanos e dos povos em situações de emergência ou de catástrofe.<sup>44</sup> Quando se aplicam medidas retrógradas, estas devem ser limitadas ao mínimo possível. Quando forem implementadas medidas que conduzam à inversão dos progressos realizados no gozo dos direitos humanos e dos povos, os Estados devem adoptar medidas de mitigação. As medidas retrógradas devem ser excepcionais e não devem contrariar o objectivo global da Carta Africana.
12. A proibição da privação arbitrária da vida, tortura e outros maus-tratos, e a privação arbitrária da liberdade continuam a ser aplicáveis em todos os momentos sem limitações. Em particular, ao responder a uma situação de emergência ou catástrofe, as armas de fogo só podem ser utilizadas quando necessário, para evitar uma ameaça iminente de morte ou ferimentos graves.
13. Durante as situações de emergência e catástrofe, os Estados devem tomar medidas para assegurar o respeito pelo Artigo 9 da Carta Africana sobre o direito de acesso à informação. Isto inclui o direito de cada pessoa de receber informação factual, regular, inteligível e científica sobre as ameaças que o Estado enfrenta, e a forma como esta se tem traduzido em medidas de emergência e de prevenção de catástrofes que limitam os direitos. O público deve ser informado com suficiente antecedência, das consequências do incumprimento.<sup>45</sup>
14. As respostas a situações de emergência de catástrofe devem prever a recolha, análise e divulgação de dados desagregados, a fim de assegurar que as medidas são sensíveis às necessidades de todas as pessoas, incluindo as pessoas vulneráveis a violações dos direitos humanos e dos povos, no contexto das medidas de emergência e de prevenção de catástrofes.<sup>46</sup>
15. As medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes devem respeitar os direitos fundamentais e a dignidade inerente de todas as pessoas e não resultar em discriminação ou estigmatização directa ou indirecta das pessoas ou grupos com base no seu estatuto e cabe notar que o direito ao recurso permanece inalterado (ver Parte 5).<sup>47</sup>

16. Os Estados devem assegurar que a conceptualização, planeamento e implementação das medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes protegem os direitos das mulheres e raparigas, crianças, pessoas portadoras de deficiência, idosos, e todas as outras pessoas e grupos com estatuto protegido ao abrigo da Carta Africana, ou vulneráveis a violações dos direitos humanos num contexto de emergência ou de uma catástrofe. Tais medidas devem ser concebidas e implementadas em consulta com as pessoas e grupos afectados.
  
17. Se a situação de emergência ou de catástrofe também equivaler a um conflito armado,<sup>48</sup> o direito humanitário internacional (IHL) aplica-se a qualquer uso da força exercido, como parte desse conflito. O Direito Internacional dos Direitos Humanos continua a aplicar-se durante todo o conflito armado, embora certos direitos possam ser interpretados com referência ao Direito Internacional Humanitário.<sup>49</sup> Como previsto na Convenção de Kampala, os direitos das pessoas deslocadas internamente devem continuar a ser protegidos, inclusive pelos grupos armados não estatais.<sup>50</sup>

## PARTE 4

# Supervisão e responsabilização durante os estados de emergência e de catástrofe



### 18. Estatuto protegido dos mecanismos de superintendência e responsabilização durante os estados de emergência e de catástrofe

- 18.1. Os mecanismos de superintendência e responsabilização devem beneficiar de medidas especiais de protecção durante os estados de emergência e de catástrofe. Devem ser-lhes dados as garantias institucionais necessárias para o seu funcionamento mais eficaz, dado o elevado risco de violações durante as situações de emergência ou de catástrofe e tendo em conta as competências extraordinárias investidas no poder executivo do governo.
- 18.2. Os Estados devem assegurar que os órgãos e mecanismos estatais responsáveis pela supervisão e prestação de contas estão em vigor e funcionam eficazmente de modo a receber, investigar e tomar decisões sobre queixas de violações dos direitos humanos e dos povos durante a implementação das medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes.
- 18.3. Os Estados devem garantir que os mecanismos de supervisão, tais como os tribunais, a Assembleia Nacional, as organizações de direitos humanos e os advogados de direitos humanos, os defensores dos direitos humanos, as NHRI, os NPM, os provedores de justiça e outros mecanismos especiais são reconhecidos como prestadores de serviços essenciais, dispõem dos recursos adequados, e são capazes de realizar o seu trabalho durante as situações de emergência ou catástrofe.<sup>51</sup>

### 19. Formação de funcionários públicos


- 19.1. Os Estados devem assegurar a formação de todos os funcionários públicos, - e em particular dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei – com respeito à protecção dos direitos humanos e dos povos durante as emergências e catástrofes, e, ainda, com respeito aos direitos e necessidades dos grupos vulneráveis nestes contextos. Esta formação deve tornar claro que as regras relativas ao uso da força e as salvaguardas contra a privação arbitrária da liberdade não serão afectadas por tais situações.
- 19.2. Devem ser prestados serviços de formação e apoio para assegurar que os funcionários têm a capacidade de gerir o impacto pessoal dos estados de emergência ou de catástrofe, enquanto implementam mecanismos de responsabilização interna e externa.

## **20. Acesso judicial durante os estados de emergência e catástrofe**

- 20.1. A independência do poder judicial deve ser garantida pelos Estados durante a implementação das medidas de emergência e de prevenção de catástrofes, em conformidade com o Artigo 26 da Carta Africana.<sup>52</sup>
  
- 20.2. As medidas de emergência e de prevenção de catástrofes devem incluir disposições que permitam ao poder judicial estabelecer procedimentos especiais para o exercício do seu papel de revisão judicial sobre a conformidade da concepção e implementação de tais medidas - tendo em conta os direitos humanos e dos povos - e para a elaboração de ordens vinculativas relacionadas com a concepção, declaração e implementação das referidas medidas de emergência ou de prevenção de catástrofes.

## PARTE 5

# Medidas de correção inerentes às violações dos direitos humanos durante os estados de emergência e de catástrofe



### 21. Medidas de correção durante as promulgações de emergência e catástrofe<sup>53</sup>

- 21.1. O direito à reparação abrange o direito a um recurso efectivo e a uma reparação<sup>54</sup> adequada, eficaz e abrangente, com vista a promover, conforme aplicável, a justiça transitória, através da facilitação da responsabilização, da paz sustentável, da regeneração e da reconciliação.<sup>55</sup>
- 21.2. Os Estados devem disponibilizar garantias para assegurar que os perpetradores de violações das normas de direitos humanos são levados à justiça, e que é facultada uma reparação adequada às vítimas. A reparação pode incluir compensação, restituição, reabilitação, pedidos de desculpas públicas, satisfação justa, garantias de não reincidência e alterações na lei ou nas práticas relevantes.
- 21.3. As limitações aos direitos impostos durante as medidas de emergência e de prevenção de catástrofes devem estar sujeitas à possibilidade de contestação e de medidas de correção.<sup>56</sup> Isto inclui medidas para assegurar o acesso à justiça àqueles cujos direitos podem ter sido violados por ou durante os período de emergência e medidas associadas.

### 22. Dever de investigar violações dos direitos humanos durante as situações de emergência ou catástrofe

- 22.1. Os Estados devem realizar investigações rápidas, imparciais, independentes, transparentes e exaustivas quando existam motivos razoáveis para crer que ocorreram violações dos direitos humanos, incluindo tortura e outros maus-tratos. Os Estados devem processar os responsáveis e proporcionar uma reparação adequada, eficaz e abrangente às vítimas. As investigações devem estar em conformidade com as normas internacionais e regionais.<sup>57</sup>
- 22.2. A protecção do direito à vida (Artigo 4) e a um tratamento humano (Artigo 5) implicam o dever de investigar alegadas ou suspeitas violações desses direitos, de acordo com o direito internacional. Quando uma pessoa morre sob custódia, existe uma presunção de responsabilidade do Estado, e o ónus da prova cabe ao Estado para provar o contrário, mediante uma investigação rápida, imparcial, exaustiva e transparente, levada a cabo por um organismo independente.
- 22.3. Os Estados devem assegurar a existência de mecanismos que permitem uma investigação eficaz, independente e rápida das violações dos direitos humanos, incluindo comissões nacionais independentes de direitos humanos, e que são formalmente reconhecidas como prestadores de serviços essenciais, no âmbito das medidas de emergência e de prevenção de catástrofes.

- 22.4. A existência de uma situação de emergência e de catástrofe pode impor limitações práticas à capacidade do Estado para investigar mortes potencialmente ilegais. Tais limitações devem ser documentadas e explicadas. Sempre que possível, os mecanismos de superintendência e responsabilização existentes, encarregados de conduzir tais investigações, devem ser dotados de recursos e de poderes para continuar a sua actividade durante uma situação de emergência e de catástrofe, inclusive através do acesso aos locais relevantes. Na sequência de uma situação de emergência ou de catástrofe, os Estados devem esforçar-se por estabelecer a verdade sobre quaisquer mortes que tenham ocorrido.

## PARTE 6

# Implementação das presentes directrizes



### 23. Medidas de implementação

- 23.1. Em conformidade com o Artigo 1 da Carta Africana, os Estados devem adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciais e outras para dar efeito à Carta, e devem ter em conta as presentes Directrizes para garantir que os direitos e obrigações aqui contidos são garantidos na lei e na prática.
- 23.2. Como parte do cumprimento das suas obrigações nos termos do Artigo 1 da Carta, os Estados são exortados a adoptar ou rever as disposições legislativas, administrativas e outras existentes para avaliar a compatibilidade com as presentes directrizes, e a revogar as leis que não sejam compatíveis com as mesmas, com vista a assegurar que as leis, disposições administrativas e outras disposições se encontram plenamente alinhadas com os direitos consagrados na Carta Africana.
- 23.3. Os Estados Partes são instados a divulgar as presentes Directrizes a todos os funcionários do Estado, incluindo em particular, a Assembleia Nacional, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, e outras agências estatais de segurança e justiça, bem como os Provedores de Justiça, as NHRI, os NPM, as autoridades de superintendência estatutária, e a sociedade civil.
- 23.4. Os Estados devem assegurar que todos os funcionários com funções e responsabilidades específicas durante os estados de emergência ou catástrofe beneficiam de acções de formação respeitantes às presentes Directrizes - incluindo, particularmente os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, que devem ter uma sensibilidade particular sobre o uso da força, a protecção dos direitos humanos durante as emergências e os direitos e necessidades dos grupos vulneráveis.

### 24. Aplicação

Os Estados continuam a ser responsáveis por assegurar que as disposições da Carta Africana, as presentes Directrizes, outros instrumentos relevantes desenvolvidos pela Comissão Africana nos termos da Carta e outras normas internacionais de direitos humanos, são aplicados durante os estados de emergência ou de catástrofe.



## Notas Finais

- 1 Esta redacção é extraída quase textualmente do Artigo 3 da “Proposta de artigos sobre a protecção das pessoas em caso de catástrofes 2016” da Comissão de Direito Internacional de 2016.”
- 2 Esta doutrina foi transposta pela primeira vez no Comentário Geral 3 do Conselho dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que interpreta o Artigo 2(1) do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O artigo 2(1) do PIDESC impõe aos Estados o dever de tomarem medidas até ao máximo dos seus recursos disponíveis para alcançar progressivamente a plena realização dos direitos do Pacto por todos os meios adequados. O Comité esclareceu que “quaisquer medidas deliberadamente retrógradas” exigiriam “a mais cuidadosa consideração e teriam de ser plenamente justificadas por referência à totalidade dos direitos do Pacto e no contexto da plena utilização dos recursos máximos disponíveis” - Comentário Geral n.º 3 do Comité das Nações Unidas, “A Natureza das Obrigações dos Estados Partes (Art. 2, Par. 1, do Pacto)”. Documento da ONU. E/1991/23 para. 9; S Liebenberg (2021) “Austerity in the midst of a pandemic: Pursuing accountability through the socio-economic rights doctrine of non-retrogression”, *South African Journal on Human Rights*, 37:2, 181-204, DOI: 10.1080/02587203.2021.1972331.
- 3 Esta formulação é extraída do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem “Guide on Article 15: Derogation in time of emergency”, citando a jurisprudência em *Lawless vs. Ireland (no. 3)*, 1961, § 28, na página 6.
- 4 Esta redacção é adaptada dos *Princípios e Orientações da Comissão Africana sobre a Implementação dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (Parte 1(e) página 8).
- 5 Artigo 2 da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Como o termo “outro estatuto” destacado nesta disposição indica, as condições que expõem qualquer segmento da sociedade à discriminação devido a um estatuto não enumerado explicitamente no Artigo 2 constituem parte dos motivos proibidos nos termos do Artigo 2 da Carta Africana. A Comissão Africana realizada na Comunicação 245/2022 (*Zimbabwe Human Rights NGO Forum vs. Zimbabwe*) explicou que o objectivo do Artigo 2 da Carta Africana é “assegurar a igualdade de tratamento dos indivíduos independentemente da nacionalidade, sexo, origem racial ou étnica, opinião política, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual”. Assim, todos os outros problemas de vulnerabilidade ou discriminação referidos em vários outros instrumentos jurídicos não vinculativos da Comissão Africana também se aplicam para efeitos das presentes Directrizes.” É uma questão de necessidade em matéria de direitos humanos que deve haver solidariedade internacional com os povos de África e os governos africanos, e mais prioridade dada ao investimento na saúde, água e saneamento, protecção social, emprego e infra-estruturas sustentáveis para garantir que ninguém fique para trás”. Declaração dos chefes dos direitos humanos da ONU e da CADHP: Temos de agir agora para evitar uma catástrofe, dizem os chefes dos direitos humanos (2020) <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25898&LangID=E>> (acedido em 08/03/2022).
- 6 Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos vs. República do Quénia - Solicitação 006/2012 parágrafo 138.
- 7 Ibid.
- 8 Os compromissos feitos para com a democracia encontram-se na secção 4(c) do Acto Constitutivo da União Africana, na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981; na Carta Africana para a Participação Popular no Desenvolvimento de 1990; na Declaração de 1990 sobre a Situação Política e Sócio-Económica em África e as Mudanças Fundamentais que Estão a Ter Lugar no Mundo; o Tratado de 1991 que institui a Comunidade Económica Africana; a Agenda de Acção do Cairo de 1995; a Declaração e Plano de Acção de 1999 de Grand Bay (Maurícias) sobre os Direitos Humanos em África; a Conferência de 2000 sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação (CSSDCA), Declaração Solene; o Memorando de Entendimento de 2002 sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e


- Cooperação em África (CSSDCA); a Declaração de 2002 sobre Democracia, Política, Economia e Governança Empresarial da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD); o Protocolo de 2003 à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África; a Convenção da União Africana de 2003 sobre Prevenção e Combate à Corrupção; o Protocolo de 2004 relativo à Criação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana; a Carta Africana de 2007 sobre Democracia, Eleições e Governança. A Agenda Africana 2063 também se refere à aspiração de estabelecer uma África baseada na boa governação, democracia, respeito pelos direitos humanos, justiça e lei.
- 9 Protocolo da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Pessoas Idosas, Artigo 1.
  - 10 Artigo 1 do Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, a seguir designado de *Protocolo Africano sobre as Pessoas Portadoras de Deficiência*, que se alinha com o Preâmbulo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência.
  - 11 Comissão Internacional de Juristas (2014) “2.3.1 Obrigações do Estado decorrentes do direito internacional” < <https://www.icj.org/chapter-2-esc-rights-under-international-law-and-the-role-of-judicial-and-quasi-judicial-bodies-2/2-3-identifying-breaches-of-international-obligations-of-states-pertaining-to-esc-rights/2-3-1-state-obligations-stemming-from-international-law/#footnote-57>> (acedido em 05/12/2022); ver também: Comentário Geral 3 do Conselho das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais: A Natureza das Obrigações dos Estados Partes (Art. 2, Par. 1, do Pacto), parágrafo 9 e Comentário Geral do Conselho das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (DESC) Comentário Geral: O Direito à Habitação Adequada (Art. 11 (1) do Pacto), parágrafo 11.
  - 12 Artigo 2 da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Como o termo “outro estatuto” destacado nesta disposição indica, as condições que expõem qualquer segmento da sociedade à discriminação devido a um estatuto não enumerado explicitamente no Artigo 2 constituem parte dos motivos proibidos nos termos do Artigo 2 da Carta Africana. A Comissão Africana realizada na Comunicação 245/2022 (*Zimbabwe Human Rights NGO Forum vs. Zimbabwe*) explicou que o objectivo do Artigo 2 da Carta Africana é “assegurar a igualdade de tratamento dos indivíduos independentemente da nacionalidade, sexo, origem racial ou étnica, opinião política, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual”. Assim, todos os outros problemas de vulnerabilidade ou discriminação referidos em vários outros instrumentos jurídicos não vinculativos da Comissão Africana também se aplicam para efeitos das presentes Directrizes.” É uma questão de necessidade em matéria de direitos humanos que deve haver solidariedade internacional com os povos de África e os governos africanos, e mais prioridade dada ao investimento na saúde, água e saneamento, protecção social, emprego e infra-estruturas sustentáveis para garantir que ninguém fique para trás”. Declaração dos chefes dos direitos humanos da ONU e da CADHP: Temos de agir agora para evitar uma catástrofe, dizem os chefes dos direitos humanos (2020) <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25898&LangID=E>> (acedido em 08/03/2022).
  - 13 Ver, Princípio 40, Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação, Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 2019.
  - 14 Tal como consagrado no Artigo 2 da Carta Africana e no Artigo 2 do Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África.
  - 15 Certos instrumentos de direito internacional prevêem derrogações, tais como o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (1966) 999 UNTS 171 (“o ICCPR”), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), Tratado da O.E.A., Série No. 36, 1144 UNTS 123 (“Convenção Americana”) e a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos (“a Convenção Europeia”). É evidente que estes sistemas constituem um regime de derrogação baseado na necessidade, proporcionalidade e temporalidade. Por exemplo, o Artigo 4 do PIDCP prevê isso mesmo: «Em tempo de emergência pública que ameace a vida da nação e cuja existência seja oficialmente proclamada, os Estados Partes no presente Pacto podem tomar medidas derrogatórias das suas obrigações decorrentes do presente Pacto, na medida estritamente exigida pelas exigências da situação, desde que tais medidas não sejam incompatíveis com as suas outras obrigações decorrentes do direito internacional e não impliquem discriminação unicamente em razão da raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social».
  - 16 A derrogação implica a suspensão dos direitos quando o Estado não tem outra escolha senão suspender direitos para proteger direitos mais fundamentais.
  - 17 Ver, *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, Artigo 7(2); em toda a *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, os Estados só podem restringir os direitos e liberdades dos indivíduos quando previstos por lei, tal como consta dos Artigos 6, 7, 8, 10, 11, 12, e 14; *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos* (PIDCP), Artigo 15(1); Comms. 48/90-50/91-52/91-89/93, *Amnistia Internacional, Comité Loosli Bachelard, Comité dos Advogados para os Direitos Humanos, Associação dos Membros da Conferência Episcopal da África Oriental vs. Sudão* (Novembro de 1999), para. 59; *Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas*, Comentário Geral 29, par. 7; *Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas*, Comentário Geral 27, par. 13; e os Princípios e orientações sobre direitos humanos e dos povos na luta contra o terrorismo em África, Nota Explicativa ao Princípio 1(G), *Proibição da Discriminação*.
  - 18 Protocolo Relativo à Criação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana. O parágrafo 13 do Preâmbulo prevê que os líderes africanos estão conscientes “de que o desenvolvimento de instituições e cultura democráticas fortes, a

- observância dos direitos humanos e do Estado de direito ... são essenciais para a promoção da segurança colectiva, paz e estabilidade duradouras, bem como para a prevenção de conflitos". O Artigo 3(f) prevê que um dos objectivos do Conselho de Paz e Segurança da União Africana é "promover e encorajar ... o Estado de direito ... como parte dos esforços para a prevenção de conflitos". Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (Declaração Universal) "é essencial, para que um homem não seja obrigado a recorrer ... à rebelião contra a tirania e a opressão, que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de direito".
- 19 Nos termos do artigo 4 (1) , o PIDCP afirma que: "Em tempo de emergência pública que ameace a vida da nação e cuja existência seja oficialmente proclamada, os Estados Partes no presente Pacto podem tomar medidas derogatórias das suas obrigações decorrentes do presente Pacto, na medida estritamente exigida pelas exigências da situação, desde que tais medidas não sejam incompatíveis com as suas outras obrigações decorrentes do direito internacional e não impliquem discriminação unicamente em razão da raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social". Nos termos do artigo 4(3), o PIDCP prevê ainda que "os Estados são igualmente obrigados a declarar uma emergência pública e a informar o Secretário-Geral das Nações Unidas quando derogarem os requisitos do Pacto".
  - 20 Comité dos Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral 29, PIDCP/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de Agosto de 2001, par. 16; Como confirmado nos Princípios e Directrizes sobre o Direito a um Julgamento Justo e Assistência Jurídica em África e nas decisões sobre comunicações: "nenhuma circunstância, quer seja uma ameaça de guerra, um estado de conflito armado internacional ou interno, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, pode ser invocada para justificar derrogações ao direito a um julgamento justo"; Declaração de Dakar e Recomendações sobre o Direito a um Julgamento Justo em África, 26ª Sessão Ordinária, 1-15 de Novembro de 1999; Comunicação 218/98 Organização das Liberdades Cívicas, Centro de Defesa Jurídica, Projecto da Defesa e Assistência Jurídica/Nigéria; Comunicação 301/05 Haregewoin Gebre-Sellase & IHRDA (em nome de antigos funcionários da Dergue) vs. Etiópia, 7 de Novembro de 2011, par. 239. Ver também Comité dos Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral 32, CCPR/C/GC/32 (2007), parágrafo 6; Artigo 7 da Carta.
  - 21 Ibid, parágrafos 41 e 54.
  - 22 CADHP: Projecto de Direitos Constitucionais vs. Nigéria, parágrafo 69. A Carta Africana foi influenciada pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que não contém uma cláusula de derrogação. Não é necessário suspender os direitos económicos, sociais e culturais, uma vez que tal suspensão não ajuda os Estados a fazerem face a emergências públicas; Ver a 66ª sessão ordinária da CADHP, dedicada aos direitos humanos e à pandemia da COVID-19, <<https://au.int/sw/node/39107>> (acedido a 1 de Dezembro de 2021). Estes princípios estão também reflectidos no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (1966) 999 UNTS 171 ("o PIDCP"), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), Série de Tratados O.E.A. Nº 36, 1144 UNTS 123 ("Convenção Americana") e a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos ("a Convenção Europeia").
  - 23 Em *Media Rights Agenda and Others vs. Nigeria* (2000), para. 69.
  - 24 Em *Media Rights Agenda and Others vs. Nigeria* (2000), Ibid, para. 70.
  - 25 O princípio (i) das Directrizes da Comissão Africana sobre a Liberdade de Associação e Assembleia em África, *ibid*, declara que deve haver uma presunção a favor do exercício do direito à liberdade de associação. Ver também, o Manual de Formação ACDH sobre Direitos Humanos na Administração da Justiça, Capítulo 16 sobre derrogações durante estados de emergência, p 814.
  - 26 A Carta Africana consagra especificamente o princípio da não discriminação com base na raça, etnia, cor, sexo, língua, religião e origem nacional e social, para citar apenas alguns (ao abrigo do artigo 2). O Artigo 3 prevê que todos são iguais perante a lei. O Artigo 18 (3) da Carta Africana apela a todos os Estados Partes a eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, assegurando ao mesmo tempo a protecção dos direitos da mulher e da criança, tal como estipulado nas declarações e convenções internacionais. Ver também o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África. O Artigo 18(4) prevê ainda que "os idosos e as pessoas portadoras de deficiência têm direito a medidas especiais de protecção de acordo com as suas necessidades físicas ou morais». Ver também o Protocolo sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência. Isto foi ainda enfatizado na Resolução 449 da Comissão Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos, como pilar central de uma resposta bem-sucedida à COVID-19 e da recuperação dos seus impactos sócio-políticos - CADHP/Res. 449 (LXVI) 2020. A Secção 5 sublinhou que ao tratar da COVID-19, os Estados devem "assegurar que as medidas de resposta à COVID-19 são aplicadas em estrita conformidade com o princípio da igualdade perante a lei e que são criados mecanismos para prevenir e corrigir aplicações abusivas e discriminatórias das medidas de regulação pandémica".
  - 27 CADHP (2020) "Press Statement on human rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa" <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>. (accessed 03/03/2022).
  - 28 Ver, Parte 1 princípio E dos Princípios e orientações sobre os direitos humanos e dos povos na luta contra o terrorismo em África.
  - 29 O Okafor e G Dzah "The African human rights system as a 'norm leader': Three case studies" (2021) 21 *African Human Rights Law Journal* pages 669 - 698 [https://www.ahrlj.up.ac.za/images/ahrlj/2021/volume\\_2/AHRLJ%202\\_2021%20Okafor.pdf](https://www.ahrlj.up.ac.za/images/ahrlj/2021/volume_2/AHRLJ%202_2021%20Okafor.pdf).

- 30 Artigo 27(2) da Carta Africana; *Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Media Rights Agenda vs. Nigeria* (2000) AHRLR 227 (CADHP 1999).
- 31 Declaração do Comité dos Direitos Humanos sobre as derrogações ao Pacto em relação à pandemia da COVID-19.
- 32 Resolução 449 da Comissão Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos como pilar central da resposta bem-sucedida à COVID-19 e da recuperação dos seus impactos sócio-políticos - CADHP/Res. 449 (LXVI) 2020; Pandemia e Direitos Humanos nas Américas - Resolução 1/2020, par. 27.
- 33 Ver também o Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos do Homem.
- 34 Quando os poderes de emergência são assumidos fora de um quadro constitucional ou legislativo, há menos margem para as legislaturas e tribunais limitarem as actividades do executivo; CADHP (2020) "Press Statement on human rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa" <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>. (acedido a 03/03/2022).
- 35 CADHP (2020) "Press Statement on human rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa" <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>. (acedido a 03/03/2022).
- 36 Tendo em conta o facto de existirem inevitáveis desequilíbrios de poder dentro dos grupos e na sociedade, "os Estados devem reconhecer, proteger e implementar os direitos à igualdade e à não discriminação, e assegurar a inclusão no exercício do direito de participação nos assuntos públicos". Directrizes das Nações Unidas para os Estados sobre a implementação efectiva do direito de participação em assuntos públicos - página 7. Os Estados devem tomar medidas para incluir todas as vozes e para se precaverem contra situações em que "aqueles que têm os cotovelos mais afiados" tenham precedência.
- 37 No processo jurisprudencial *Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project vs. Nigeria*, a Comissão sustentou que permitir que as leis nacionais prevaleçam sobre as obrigações do Estado para com a Carta Africana irá derrotar o objectivo dos direitos consagrados na Carta, razão pela qual as normas de direito internacional devem sempre continuar a prevalecer sobre as leis nacionais, e as limitações aos direitos contidos na Carta devem estar de acordo com as disposições da Carta.
- 38 Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (2020) "COVID-19: Governments must promote and protect access to and free flow of information during pandemic – International experts" < <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-governments-must-promote-and-protect-access-and-free-flow>> (acedido a 12/07/2022).
- 39 Kouroutakis, Antonios e Ranchordás, Sofia, "Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Juridification, and Emergencies" (2016) *Minnesota Journal of International Law* 264. <https://scholarship.law.umn.edu/mjil/264>.
- 40 Ver, por exemplo, Nicola McGarrity, Rishi Gulati e George Williams (2012), 'Sunset Clauses in Australian Anti-Terror Laws', *Adelaide Law Review* 33(2), at 320.
- 41 No processo jurisprudencial *Aksoy vs. Turkey* 1996, para. 68.
- 42 Artigo 1 da Carta Africana.
- 43 UNAIDS (2020) "Rights in the time of COVID-19: Lessons from HIV for an effective, community-led response." [https://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/human-rights-and-covid-19\\_en.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_en.pdf) (acedido a 10/03/2022). Tendo em conta que o Artigo 6 da Carta Africana só permite detenções no exercício dos poderes normalmente concedidos às forças de segurança numa sociedade democrática.
- 44 Ver Comentário Geral 3 do Comité da ONU, "The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, do Pacto)" UN doc. E/1991/23, para 9.
- 45 CADHP, *Press Statement on human rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa*, 24 March 2020, <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>. (acedido 03/03/2022).
- 46 A Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (2020) "UNECE Policy Brief on Aging No.25" < [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ECE\\_WG1\\_36\\_PB25.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ECE_WG1_36_PB25.pdf)> (acedido a 05/03/2022).
- 47 Estas directrizes devem ser lidas em conjunto com as Directrizes e Medidas para a Proibição e Prevenção da Tortura, Tratamento ou Punição Cruel, Desumana ou Degradante em África, as Directrizes sobre as condições de Detenção, Custódia Policial e Previsão Preventiva em África, os Princípios e Directrizes sobre o Direito a um Julgamento Justo e Assistência Jurídica em África, os Princípios Globais sobre Segurança Nacional e o Direito à Informação ("Princípios Globais" ou "Princípios de Tshwane").
- 48 Nos conflitos armados, o que constitui uma privação "arbitrária" da vida durante a condução de hostilidades deve ser determinado por referência ao direito humanitário internacional. O direito humanitário internacional sobre a condução de hostilidades só deve ser aplicado durante um conflito armado e quando o uso da força faz parte integrante do conflito armado. Em todas as outras situações de violência, incluindo distúrbios internos, tensões ou desordens, aplicam-se as normas internacionais de direitos humanos que regem as operações de aplicação da lei. Os parágrafos 32 e 33 do Comentário Geral 3 da Comissão Africana sobre o Direito à Vida.
- 49 Nos princípio, o direito de não ser arbitrariamente privado da própria vida aplica-se também nas hostilidades, tensões e conflitos. Nos conflitos armados, o que constitui uma privação "arbitrária" da vida durante a condução de hostilidades deve ser determinado por referência ao direito humanitário internacional: Parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça sobre as Consequências Jurídicas da Construção de um Muro nos Territórios Palestinos Ocupados. Isto inclui os

princípios fundamentais da necessidade militar, distinção, proporcionalidade e ataque de precauções.

- 50 Convenção de Kampala art.7
- 51 Resolução sobre os Direitos Humanos e dos Povos como pilar central da resposta bem-sucedida à COVID-19 e da recuperação dos seus impactos sócio-políticos, /Res. 449 (LXVI) 2020. Resolução sobre a concessão do estatuto de afiliado a instituições nacionais de direitos humanos e instituições especializadas em direitos humanos em África - CADHP/ Res.370(LX)2017.
- 52 O artigo 26 da Carta Africana tem sido interpretado como incluindo que o poder judicial deve ser "independente de influências externas, especialmente de influências do poder executivo" Comms. 143/95-150/96, Jurisprudência: *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation vs. Nigeria* (Novembro de 1999), *East Africa Court of Justice, James Katabazi & 21 Others vs. Secretary General of EAC & Another*, 01/2007, Novembro de 2007; e *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation vs. Nigeria* (Novembro de 1999).
- 53 O artigo 7 (1) da Carta Africana prevê que "cada indivíduo tem direito a que a sua causa seja ouvida".
- 54 Comentário Geral 4 sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: O Direito à Reparação para as Vítimas de Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Artigo 5) parágrafo 8.
- 55 Comentário Geral 4 sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: O Direito à Reparação para as Vítimas de Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Artigo 5) parágrafo 66.
- 56 Ver, Parte 1 princípio E dos Princípios e orientações sobre os direitos humanos e dos povos na luta contra o terrorismo em África.
- 57 Comentário Geral 4 sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: O Direito à Reparação para as Vítimas de Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Artigo 5) parágrafo 25; Ver também as normas consagradas no Manual das Nações Unidas sobre a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Protocolo de Istambul).



المبادئ التوجيهية بشأن  
الالتزام بحقوق الإنسان  
والشعوب بموجب الميثاق الأفريقي  
في سياق حالات الطوارئ أو الكوارث

# المحتوى

٤	مقدمة
٦	الديباجة
٨	التعريف
١١	<b>الجزء الأول: المبادئ العامة التي تحكم إجراءات الطوارئ والكوارث</b>
١١	1. الاستثناء والتأهب للطوارئ والكوارث
١١	2. شروط تقييد حقوق الإنسان والشعوب في حالات الطوارئ أو الكوارث
١٣	3. المشاركة العامة المتعلقة بتصميم وتنفيذ تدابير الطوارئ والكوارث
١٤	<b>الجزء الثاني: إعلانات حالات الطوارئ والكوارث</b>
١٤	4. الأطر القانونية
١٤	5. خطط تنفيذ تدابير الطوارئ والكوارث
١٥	6. الإعلانات الرسمية لحالات الطوارئ والكوارث
١٦	7. النطاقات الزمنية لحالات الطوارئ والكوارث
١٦	8. مراجعة إعلان الطوارئ والكوارث
١٦	9. الإبلاغ بالتقارير
١٨	<b>الجزء الثالث: حماية الحقوق في ظل إجراءات الطوارئ أو الكوارث</b>
٢٠	<b>الجزء الرابع: الرقابة والمساءلة في حالات الطوارئ والكوارث</b>
٢٠	18. الوضع المحمي لآليات الرقابة والمساءلة أثناء حالات الطوارئ والكوارث
٢٠	19. تدريب الموظفين الحكوميين
٢٠	20. الوصول القضائي خلال حالات الطوارئ والكوارث
٢١	<b>الجزء الخامس: سبل الانتصاف من انتهاكات حقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ والكوارث</b>
٢١	21. الحق في الانتصاف أثناء إعلان الطوارئ والكوارث
٢١	22. مهمة التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ أو الكوارث
٢٢	<b>الجزء السادس: تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية</b>
٢٢	23. تدابير التنفيذ
٢٢	24. التطبيق
٢٣	تعليقات ختامية

## مقدمة

تمثل أوقات الطوارئ أو الكوارث أصعب الظروف فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها. من ناحية أخرى، هذه هي الظروف التي تتطلب من الدولة في إطار المادتين 1 و27 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (الميثاق الأفريقي) اتخاذ تدابير الطوارئ المطلوبة، بما في ذلك، عند الضرورة، تلك التي تحد أو تعطل مؤقتًا الحقوق. على الجانب الآخر، إذا لم يتم اتخاذ الحيطة والحذر، فإن إجراءات الطوارئ التي تتخذها الدول لحماية المجتمع من التهديد الذي تشكله حالة الطوارئ أو الكارثة قد تؤدي في حد ذاتها إلى انتهاكات لحقوق الإنسان. كما جادلت في عدد من المناسبات خلال ذروة جائحة كوفيد-19، والتركيز الشديد للصلاحيات في أيدي السلطة التنفيذية، وتعطيل مؤقتًا عمليات الرقابة والمساءلة أو تقييدها بشدة، وزيادة تضرر المواطنين خلال أوقات حالات الطوارئ أو الكوارث، ولا سيما الأكثر تضررًا بيننا، تعرض حقوق الإنسان والشعوب للانتهاكات وسوء الاستغلال. في الواقع، أوضحت التجربة من الحالات المختلفة لانتهاكات حقوق الإنسان الناشئة عن تدابير الاستجابة كوفيد-19 التي اعتمدها الدول أن مجتمعاتنا تحتاج إلى حماية حقوق الإنسان واحترامها في أوقات الطوارئ أو الكوارث أكثر من الأوقات العادية.

لاحظت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ("اللجنة")، بصفتها الهيئة المسؤولة عن مراقبة تنفيذ الميثاق الأفريقي - المعاهدة التأسيسية للنظام الأفريقي لحقوق الإنسان - من قبل الدول الأطراف، الثغرات الناشئة عن عدم وجود أحكام واضحة تحكم حالات الطوارئ أو الكوارث في الميثاق الأفريقي، بما في ذلك عدم وجود شرط عدم التقيد. وهذه الثغرات لم تخل من عواقبها على اللجنة الأفريقية لتلعب دورها في مراقبة الامتثال لأحكام الميثاق. على أقل تقدير، إذا أصرت اللجنة على عدم قبول تعليق أو تقييد الحقوق أثناء حالات الطوارئ، فسيؤدي ذلك إلى حدوث ارتباك لأن معاهدات حقوق الإنسان الأخرى مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي تسمح به الدول الأفريقية الأطراف بمثل هذه التدابير.

إحدى القضايا التي أثبتت في 2016 (ACHPR / Res.332 (EXT.OS / XIX) بشأن دراسة حقوق الإنسان في حالات النزاع بعنوان "معالجة قضايا حقوق الإنسان في حالات النزاع: نحو تحقيق دور أكثر منهجية وفعالية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب" الذي تم اعتماده خلال دورته الاستثنائية الـ 19 المنعقدة في بانجول، غامبيا، من 16 إلى 25 فبراير 2016 برزت الحاجة إلى معالجة قضايا حقوق الإنسان المرتبطة بحالات الطوارئ. في ضوء قضايا الحقوق المختلفة التي نشأت في سياق تدابير الطوارئ التي اعتمدها الدول الأطراف في الميثاق استجابةً لوباء كوفيد-19، أصبح من الضروري لمركز تنسيق لجنة حقوق الإنسان في حالات النزاع في على أفريقيا متابعة توصية الدراسة المتعلقة بحالات الطوارئ.

في بعض المشاورات الافتراضية التي أجريتها مع مختلف أصحاب المصلحة بصفتي رئيس اللجنة في ذلك الوقت وكمقرر فُطري، كانت إحدى القضايا المتكررة التي أثارها المشاركون عدم وجود إرشادات شاملة حول كيفية تحديد حالات الطوارئ وتنفيذ وفقاً للحقوق والحريات المنصوص عليها في الميثاق. لم يؤدي ذلك إلى التناقضات والثغرات فحسب، بل حرم أيضًا الجهات الفاعلة المختلفة بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني من الأداة التي توجه مشاركتها بشكل صحيح أثناء حالات الطوارئ.



بالإضافة إلى ذلك، في المراجعات التي أجريتها لمتابعة توصية الدراسة بموجب قرار اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب القرار رقم 447 الخاص بالدفاع عن حقوق الإنسان في حالات الطوارئ وفي ظروف استثنائية أخرى (ACHPR / Res.447) 2020 ((LXVI)) لإعلانات حالات الطوارئ أو الكوارث أثناء كوفيد-19، وجدنا، من بين أمور أخرى، وجود اختلافات جوهرية في كيفية بدء الدول الأطراف أو إعلان حالات الطوارئ والكوارث، ونوع الإطار القانوني والتنظيمي أو الآليات الإشرافية التي تتبناها وتنفذها كجزء من تدابيرها الوقائية.

كان هذا أيضًا مؤشرًا آخر على الحاجة إلى صياغة ووضع "مبادئ وقواعد تهدف إلى حل المشكلات القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان والشعوب والحريات الأساسية التي يمكن للحكومات الأفريقية أن تبني تشريعاتها عليها" على النحو المنصوص عليه في المادة 45 (1)(ب).

أخيرًا، وكجزء من تقديم التوجيه، من الضروري توضيح كيفية ضمان الرقابة والضوابط والتوازنات والوصول إلى العدالة والمساءلة في أوقات الطوارئ أو الكوارث.

على خلفية ما سبق، اعتمدت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب القرار 447 واعتبرت أنه من الضروري تطوير واعتماد اتفاق معياري يوضح معايير تنظيم وتطبيق حالات الطوارئ والكوارث في القارة، مع الامتثال الكامل للحقوق والحريات المنصوص عليها في الميثاق الأفريقي.

مع اعتماد خلال الدورة الـ 47 العادية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب من المبادئ التوجيهية حول الالتزام بمعايير حقوق الإنسان والشعوب بموجب الميثاق الأفريقي عند إعلان حالات الطوارئ والكوارث، لدينا الآن مصدر شامل للإرشادات التي تعالج مختلف "المشاكل القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان والشعوب" التي تم إبرازها أعلاه فيما يتعلق حالات الطوارئ أو الكوارث.

إنه لمن دواعي سروري أنه من خلال المبادئ التوجيهية التي تم وضعها بموجب القرار 447، يتم الاستفادة من الموارد القانونية الهامة ليس فقط لمعالجة الثغرات الموجودة ولكن أيضًا بشكل مهم لتعزيز الأطر القانونية والمؤسسية الوطنية لحماية حقوق الإنسان خاصة فيما يتعلق بحالات الطوارئ أو الكوارث.

كما هو الحال مع المسؤوليات الأخرى التي أوكلت إليّ أن أقودها بصفتي مفوضًا للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، كان من دواعي الشرف أن أرى هذه المهمة تصل إلى نهايتها بنجاح. أود أن أعرب عن امتناني العميق للدعم الفني الذي تلقيناه من المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة كشريك تقني لهذا العمل وللمساهمات الغنية من أعضاء فريق الخبراء الذي رافقنا في تطوير المبادئ التوجيهية.



أدعو الدول الأطراف، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الأكاديمية ووسائل الإعلام إلى الاستفادة من المبادئ التوجيهية وتعميمها وإشراكها من أجل ضمان تحقيق الأغراض التي تم تطويرها من أجلها بشكل هادف.

**سولومون أيلي ديرسو،** حاصل على الدكتوراة

مفوض اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

مسؤول عن تنفيذ قرار اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب 447



## الديباجة

**اجتماع اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (اللجنة الأفريقية) في جلستها الـ 74 الجلسة العادية الخاصة التي عقدت تقريبًا في الفترة من 21 فبراير إلى 7 مارس 2023:**

**إذ تشير إلى** قرار ACHPR / Res.447 (LXVI) 2020 بشأن دعم حقوق الإنسان والشعوب أثناء حالات الطوارئ والظروف الاستثنائية الأخرى، والذي كلف مركز التنسيق المعني بحقوق الإنسان في حالات النزاع في إفريقيا بوضع إطار معياري في شكل مبادئ توجيهية على الالتزام بمعايير حقوق الإنسان والشعوب بموجب الميثاق الأفريقي عند إعلان حالات الطوارئ والكوارث؛

**إذ تشير كذلك** إلى قرار ACHPR / Res.449 (LXVI) 2020 بشأن حقوق الإنسان والشعوب كركيزة أساسية للاستجابة الناجحة لكوفيد-19 والتعافي من آثاره الاجتماعية والسياسية؛

**إذ يساورها قلق** عدم وجود إرشادات بشأن عدم التقيد بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في القانون الدولي لحقوق الإنسان والشعوب فيما يتعلق بحالات الطوارئ والكوارث؛

**إذ تضع في اعتبارها** التوصيات الواردة في 2016 ACHPR / Res.332 (EXT.OS / XIX) بشأن حقوق الإنسان في حالات النزاع، والدراسة المعنونة "معالجة قضايا حقوق الإنسان في حالات النزاع: نحو دور أكثر منهجية وفعالية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب" التي تم تبنيها خلال دورتها العادية الـ 64، والتي من بين أمور أخرى تكلف نقطة الاتصال المعنية بحقوق الإنسان في حالات الصراع في أفريقيا بمسؤولية مراقبة حالة قوانين الطوارئ والممارسات في أفريقيا، ومراجعة موقف المفوضية بشأن عدم التقيد بحقوق الميثاق بموجب حالات الطوارئ؛

**وإدراكًا** للالتزامات والقانون التوجيهي والمبادئ الواردة في الصكوك القانونية والتعليقات العامة والمبادئ التوجيهية والمبادئ والإعلانات والقرارات والوثائق المعيارية الأخرى للجنة الأفريقية بشأن حماية وتعزيز حقوق الإنسان والشعوب، والحاجة إلى النظر في تطبيقها في حالات الطوارئ أو الكوارث؛

**مع مراعاة** جدية قضايا حقوق الإنسان الناشئة عن الإعلانات الرسمية لحالات الطوارئ أو الكوارث وتنفيذ بحكم الواقع سلطات الطوارئ في جميع أنحاء القارة، كما هو واضح في سياق حالة الطوارئ الصحية المتعلقة بفيروس كورونا الجديد (COVID-19)؛

**مع مراعاة** المادة 60 (2) من الميثاق الأفريقي، التي تكلف اللجنة الأفريقية بالاستلها من مصادر مختلفة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وأهمية قواعد القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان السارية في هذا الصدد والمادة 4

من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للأمم المتحدة والتعليق العام رقم 29 للجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بشأن حالات عدم التقيد أثناء حالة الطوارئ، والذي يؤكد أن تدابير عدم التقيد بالالتزامات التعاهدية يجب أن تكون متوافقة مع القانون الإنساني؛

**وإدراكاً** أن الحقوق المنصوص عليها في الميثاق الأفريقي غير قابلة للتجزئة ومتراطة ومتشابكة وتطبق في جميع الأوقات، وتعيد التأكيد على الحاجة إلى تدابير الطوارئ والكوارث للاعتراف بحقوق الإنسان والشعوب على أنها تعزز بعضها البعض؛

**إذ تشير إلى قرارها** ولايتها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب عملاً بالمادة 45 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (الميثاق الأفريقي)، والحاجة إلى صياغة ووضع المبادئ والمبادئ التوجيهية لتعزيز تعزيز وحماية وإعمال حقوق الإنسان والشعوب في سياق حالات الطوارئ أو الكوارث؛

**اعتمد بموجب هذا المبادئ التوجيهية التالية بشأن الالتزام بمعايير حقوق الإنسان والشعوب بموجب الميثاق الأفريقي عند إعلان حالات الطوارئ والكوارث**



## التعاريف

**الأشخاص ذوو الإعاقة** يعني هم الأشخاص الذين يعانون من إعاقات جسدية أو عقلية أو ذهنية أو حسية طويلة الأمد والتي قد تعيق، بالتفاعل مع مختلف الحواجز، مشاركتهم الكاملة والفعالة في المجتمع على قدم المساواة مع الآخرين.

**بنود الانقضاء** هي أحكام في الصكوك القانونية التي تنص على أن قاعدة أو قانون معين ينتهي تلقائيًا في نهاية تاريخ محدد، ما لم يتم تمديده رسميًا وفقًا للقانون.

**تدابير الطوارئ والكوارث** الرجوع إلى: الخطط الحكومية الفيدرالية والإقليمية والبلدية والمحلية والتشريعات والسياسات والإجراءات التنفيذية التي تسعى إلى معالجة حالات الطوارئ أو الكوارث والتي قد تمنح صلاحيات استثنائية للسلطة التنفيذية. تتضمن أمثلة تدابير الطوارئ والكوارث (1) سلطات الطوارئ أو الكوارث الرسمية الممنوحة من خلال العمليات التشريعية أو الدستورية أو غيرها من الإجراءات المعمول بها؛ (2) بحكم الواقع سلطات الطوارئ أو الكوارث؛ (3) سلطات استثنائية في حالات الطوارئ أو الكوارث؛ و(4) إعادة توظيف سلطات الطوارئ أو الكوارث، مثل استخدام سلطات مكافحة الإرهاب والأمن لتنظيم حالات الطوارئ والكوارث.

**تراجعي** تشمل التدابير التي، بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال تشريعات الدولة أو السياسات أو قرارات الميزانية، تقوّض أو تؤدي إلى تراجع التمتع بالحقوق الواردة في الميثاق الأفريقي.<sup>1</sup>

**التضليل** هي معلومات خاطئة أو تم التلاعب بها والتي يتم مشاركتها عن قصد وإلكترونيًا على حد سواء لإحداث ضرر أو التي تنطوي على إهمال جسيم في التقليل من الضرر المحتمل.

**الحالة** يشمل، على سبيل المثال لا الحصر، العرق، المجموعة العرقية، اللون، الجنس، اللغة، الدين، الرأي السياسي أو أي رأي آخر، الأصل القومي أو الاجتماعي، الوضع الاقتصادي، الثروة، المولد، الإعاقة، التوجه الجنسي والهوية الجنسية.

**حقوق غير قابلة للتجزئة** لها نفس المعنى على النحو الموضح في ديباجة الميثاق الأفريقي، وهو أن الحق في التنمية والحقوق المدنية والسياسية لا يمكن فصله عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مفهومها وكذلك الشمولية وأن استيفاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي ضمانة وشرط للتمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

**الرقابة** تشير إلى رصد قرارات وإجراءات مسؤولي الدولة أثناء حالات الطوارئ والكوارث من خلال آليات الرقابة، والتي يمكن أن تشمل مزيجًا من سلطات الرقابة الدستورية أو القانونية، والسلطة القضائية، وهيئات الرقابة البرلمانية، وآليات إعداد تقارير المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، في بالإضافة إلى المجتمع المدني.

**الشعوب** يشير إلى مجموعة من الأفراد لديهم هوية مشتركة على حساب العلامات الموضوعية للغة المشتركة، والتركيب العرقي أو الإثني، والخبرة التاريخية، والتقارب الديني، والثقافي أو الأيديولوجي، والاتصال بإقليم معين، ويغطي الأقليات والسكان / المجتمعات الأصلية كما هو مفصل في عمل واجتهادات اللجنة الأفريقية.

**الطفل** يشير إلى كل إنسان يقل عمره عن 18 عامًا وفقًا للمادة 2 من الميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهية الطفل.

**الطوارئ** تشير إلى حالة أزمة استثنائية تشكل تهديدًا غير عادي للحياة المنظمة لدولة طرف في الميثاق الأفريقي جزئيًا أو كليًا أو يعطل بشدة ظروف الوجود الطبيعية والقدرة على التعامل مع التدابير العادية، ويتطلب إجراءات فورية،<sup>2</sup> تتخذ شكل تدابير الطوارئ.

**عدم التقيد** يشير إلى التعليق المؤقت للحقوق عندما تقيد الدولة أو تحظر بموجب القانون ممارسة بعض الحقوق لإجراء ضروري ومتناسب ومشروع لضمان حماية حقوق الإنسان والشعوب الأخرى من تهديدات ظروف الطوارئ أو الكوارث. في حين أن الميثاق الأفريقي لا يحتوي على بند يُمكن الدول صراحةً من عدم التقيد بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، حتى أثناء حالات الطوارئ أو الكوارث، فإنه يتوخى قيود الحقوق في ظل ظروف محددة. تستخدم هذه القيود في صياغة المبادئ التوجيهية بشأن تعليق الحقوق في حالات الطوارئ أو الكوارث.

**عدم التمييز** يشمل المساواة في التمتع بالحقوق والحريات، والمساواة في المعاملة، والمساواة أمام القانون، والحماية المتساوية للقانون على النحو الذي تضمنه المادتان 2 و 3 من الميثاق الأفريقي، دون تمييز من أي نوع يتعلق بالعرق، واللون، والجنس، والدين، والرأي السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الإعاقة أو التوجه الجنسي أو الهوية الجنسية أو أي حالة أخرى.<sup>3</sup> يمتد نطاق الحق في عدم التمييز إلى ما هو أبعد من الحق في المساواة في المعاملة أمام القانون، كما أن له بُعدًا عمليًا حيث يجب أن يكون الأفراد في الواقع قادرين على التمتع بالحقوق المنصوص عليها في الميثاق.<sup>4</sup>

**الفئات الضعيفة** هم شرائح من المجتمع، بسبب امتلاكهم لخصائص محددة تختلف عن تلك الخاصة بأفراد المجتمع العادي التي تجعلهم عرضة للتمييز والحرمان، يواجهون عوائق كبيرة أمام قدرتهم على التمتع بحقوقهم على قدم المساواة، التي تتطلب تدابير إيجابية لضمان قدرتهم على التمتع بحقوقهم الأساسية على قدم المساواة.<sup>5</sup> تشمل الأمثلة على الفئات الضعيفة كبار السن، والنساء والفتيات، والأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأقليات، والشعوب الأصلية، واللاجئون، وطالبو اللجوء، والمهاجرون، والأشخاص المحرومون من حريتهم، بمن فيهم الأطفال أو الأحداث المحرومون من حريتهم، والمشردون، والأشخاص الذين يعيشون في فقر والشعوب التي تنازلت من أجل كرامتها واستقلالها الحقيقي. تشمل محاور الضعف على النحو المنصوص عليه في الميثاق الأفريقي العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو حالة أخرى.<sup>6</sup>

**الكارثة** تعني حدثًا مفاجئًا طبيعيًا أو من صنع الإنسان أو سلسلة من الأحداث التي تؤدي إلى خسائر في الأرواح على نطاق واسع، أو معاناة إنسانية كبيرة وضيق، أو نزوح جماعي، أو ضرر مادي أو بيئي واسع النطاق، مما يؤدي إلى اضطراب خطير في الأداء الطبيعي للمجتمع والظروف الطبيعية من الوجود،<sup>7</sup> جزئيًا أو كليًا.

**كبار السن** تعني الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ستين (60) عامًا وما فوق، على النحو المحدد وفقًا للمادة 1 من بروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق كبار السن.<sup>8</sup>

**مبدأ عدم التراجع** يشير إلى التزام الدول باتخاذ خطوات للإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في حدود أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، والامتناع عن اتخاذ خطوات تراجعية فيما يتعلق بإعمال الحقوق.<sup>9</sup>

**المساءلة** تعني أن الواجبات والسلطات ومعايير الأداء التي تنطبق على مسؤولي الدولة أثناء حالات الطوارئ والكوارث محددة بوضوح وتتوافق مع معايير حقوق الإنسان (بما في ذلك هذه المبادئ التوجيهية) وقواعد ومبادئ القانون الدولي؛ وكذا يتم رصد وتقييم القرارات والإجراءات من قبل مسؤولي الدولة بواسطة آليات الرقابة، بما في ذلك القضاء والبرلمان والمجتمع المدني؛ وأن التدابير التصحيحية والمعالجة القابلة للتنفيذ مضمونة عندما يتم تقييم القرارات والإجراءات على أنها غير متوافقة مع المعايير.

**المشاركة**<sup>10</sup> يشير إلى حق جميع الأشخاص للمشاركة والوصول إلى المعلومات المتعلقة بعمليات صنع القرار المتعلقة بحالات الطوارئ والكوارث التي تؤثر على حياتهم ورفاهيتهم.

**مقدمو الخدمات الأساسية:** مقدمو الخدمات الأساسيون هم أولئك الذين تعتبر أدوارهم ضرورية للحفاظ على الأداء الأساسي للدولة، وفقًا لالتزامات السلامة والأمن وحقوق الإنسان. تشمل الأمثلة على مقدمي الخدمات الأساسيين العاملين في مجال الرعاية الصحية، والعيادات التي توفر الوقاية من الضرر لمتعاطي المخدرات، والموظفين في محلات السوبر ماركت الذين يوفرون الوصول إلى الضروريات الضرورية، مثل الطعام والماء، وعمال الصرف الصحي، وإنفاذ القانون، والمحامين، ومنظمات المجتمع المدني التي تقدم الدعم للمتضررين. المجتمعات والمحاكم البرلمان ووسائل الإعلام والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (NHRIs) والآليات الوقائية الوطنية (NPMS) والكيانات التي تقدم الخدمات الاجتماعية الأساسية، مثل العيادات الصحية والملاجئ وبنوك الطعام ومكاتب المنح الاجتماعية.

# الجزء الأول:

## المبادئ العامة التي تحكم إجراءات الطوارئ والكوارث

### 1. الاستثناء والتأهب للطوارئ والكوارث

- 1.1. يجب على الدول فقط إعلان حالة الطوارئ أو الكارثة عند الضرورة القصوى، وفي الظروف التي يكون فيها هذا الإعلان تدبيراً استثنائياً يُلجأ إليه كمالأخيراً.
- 1.2. وفقاً للالتزام بموجب المادة 1 من الميثاق الأفريقي بـ "اتخاذ... تدابير أخرى لإعمال الحقوق" المنصوص عليها فيه، يجب على الدول الاستعداد لحالات الطوارئ والكوارث، بما في ذلك من خلال الاستثمار في قدرات الإنذار المبكر، واحتياطات الاستجابة للطوارئ، وقدرات خدمات الطوارئ وتنميتها كتدابير ضرورية لحماية الحقوق الواردة في الميثاق من التهديدات التي تشكلها مثل هذه الطوارئ أو الكوارث.<sup>11</sup> كما ينبغي للدول أن تُدرج التأهب للطوارئ في خططها الوطنية للرعاية الصحية، والحصول على الغذاء والماء والتعليم والضمان الاجتماعي والإسكان.
- 1.3. يجب على مسؤولي الدولة إجراء تقييمات للمخاطر تهدف إلى التخطيط لنشر خدمات الدعم والطوارئ في مجموعة من الظروف المحتملة، بناءً على معلومات دقيقة وحديثة. يجب أن يتوافق جمع المعلومات واستخدامها وتخزينها مع الحق في الخصوصية، بما في ذلك حق جميع الأشخاص في سرية الاتصالات وحماية المعلومات الشخصية.<sup>12</sup>
- 1.4. خطط الطوارئ والكوارث، بما في ذلك تدابير التخفيف المتوافقة مع الحقوق في عدم التمييز والمساواة المنصوص عليها في المادة 2 من الميثاق،<sup>13</sup> يجب توفيرها لقطاعات المجتمع المعرضة بشكل خاص لآثار حالات الطوارئ والكوارث.
- 1.5. ينبغي للدول، كجزء من استعدادها لضمان حماية الحقوق في حالات الطوارئ والكوارث، أن تحدد بعبارة واضحة الإجراءات القانونية الواجب اتباعها والظروف التي سيتم بموجبها إعلان حالات الطوارئ والكوارث.

### 2. شروط تقييد حقوق الإنسان والشعوب في حالات الطوارئ أو الكوارث

- 2.1. بموجب الميثاق الأفريقي، لا يجوز للدول خرق<sup>14</sup> التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان والشعوب، بما في ذلك أثناء حالات الطوارئ والكوارث.<sup>15</sup>
- 2.2. يُسمح بفرض قيود على حقوق الإنسان والشعوب كجزء من تدابير الطوارئ والكوارث، بشرط أن تستوفي المعايير التالية:
  - 2.2.1. الامتثال لمبادئ الشرعية<sup>16</sup> وسيادة القانون.<sup>17</sup> لكي تكون القيود المفروضة على الحقوق من إعلان

حالات الطوارئ أو الكوارث مبررة بموجب الميثاق الأفريقي، من الضروري أن يتم الإعلان رسميًا عن أي إعلان لحالة الطوارئ أو الكوارث بموجب القانون،<sup>18</sup> أنها مطبقة بالتساوي، وتحكم فيها بشكل مستقل في محكمة قانونية، وأنها تتفق مع مبادئ حقوق الإنسان الدولية والإقليمية، بما في ذلك هذه المبادئ التوجيهية؛<sup>19</sup> و

2.2.2. السعي لتحقيق مصلحة مشروعة على النحو المحدد في الاتفاقات الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان.<sup>20</sup> الأساس المشروع الوحيد لاعتماد تدابير الطوارئ أو الكوارث هو مساعدة الدولة في التغلب على حالة استثنائية تشكل تهديدًا لحياة المجتمع ككلًا أو جزئيًا أو حالة استثنائية تعطل بشدة ظروف الوجود الطبيعية وقدرة الدولة على التكيف والتعافي.

2.2.3. أن يكون تدبيرًا ضروريًا ومتناسبًا لتحقيق هذه الغاية في مجتمع ديمقراطي.<sup>21</sup> يجب على الدولة أن تثبت أن التقييد ضروري لحماية أحد الأسس المسموح بها المنصوص عليها في الميثاق الأفريقي بما في ذلك تلك المنصوص عليها في المادة 27، وأن الإجراء متناسب وخيار أقل تدخلًا لتحقيق الهدف المشروع.<sup>22</sup> يجب أن يكون تقييم التدابير على أنها ضرورية ومتناسبة طوال فترة الطوارئ.

2.2.4. احترام جوهر الحق. يجب ألا تؤدي القيود أبدًا إلى جعل الحق نفسه وهميًا.<sup>23</sup> حتى في حالات الطوارئ أو الكوارث، حيث قد يخضع حق ما لقيود صارمة، يجب ألا تذهب هذه القيود أبدًا إلى حد القضاء على جوهر الحق المتأصل في الإنسان. في الواقع، يجب أن يكون هناك افتراض لصالح جوهر الحق المحمي قانونًا.<sup>24</sup> يجب أن تكون التدابير مصممة بعناية للاعتراف بالحق وضمأن احترامه.

2.2.5. الالتزام بحقوق عدم التعرض للتمييز والمساواة أمام القانون.<sup>25</sup> وعلى وجه الخصوص، يجب أن تمثل تدابير الطوارئ والكوارث لمتطلبات عدم التمييز والمساواة الجوهرية المنصوص عليها في المواد 2 و3 و19 من الميثاق الأفريقي. ويشمل ذلك تنفيذ التدابير الإيجابية المصممة لاحترام وحماية حقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، أو الأشخاص المعرضين بشكل خاص للآثار السلبية للقيود على حقوقهم في حالات الطوارئ أو الكوارث على أساس وضعهم. يجب ألا تؤدي التدابير إلى تمييز أو وصم أي شخص أو مجموعة أو أشخاص مستضعفين.<sup>26</sup>

2.2.6. النظر في التأثير الاجتماعي والاقتصادي المحتمل لتدابير الطوارئ أو الكوارث على مختلف قطاعات المجتمع، ولا سيما التدابير التي تفرض عقوبات جنائية.

2.2.7. ضمان سبل الانتصاف الفعالة للانتهاكات. يخضع أي قيد يتم فرضه أثناء حالات الطوارئ أو الكوارث لإمكانية الاعتراض على تطبيقه التعسفي وعلاجه.<sup>27</sup> لذلك، يجب على الدول أن توفر وسيلة انتصاف فعالة للانتهاكات الحقوق والحريات، بما في ذلك توفير الوصول إلى الإجراءات القضائية وغيرها من تدابير الانتصاف.

2.3. عند تصميم التدابير التي تحد من الحقوق وفقًا للمعايير الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان، ينبغي للدول أن تضمن ما يلي:

2.3.1. التدابير التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين مصالح الدولة والمجتمعات والشعوب والأفراد والحقوق والواجبات،<sup>28</sup> واحترام حقوق الآخرين والأمن الجماعي والأخلاق والمصالح المشتركة؛<sup>29</sup>

2.3.2. تستتبع التدابير المختارة الخيار الأقل تقييدًا متاح، عند التعدي على التمتع بحقوق الإنسان والشعوب؛<sup>30</sup>

2.3.3. تستند التدابير إلى أفضل الأدلة العلمية المتاحة مع إيلاء الاعتبار الواجب لاحتياجات الفئات الضعيفة ذات الاحتياجات الخاصة على النحو المعترف به بموجب القانون الدولي والإقليمي، أو المعرضين بشكل خاص للانتهاكات حقوق الإنسان في سياق حالات الطوارئ أو الكوارث على أساس وضعهم.<sup>31</sup>



### 3. المشاركة العامة المتعلقة بتصميم وتنفيذ تدابير الطوارئ والكوارث

- 3.1. ينبغي للدول أن تسهل عملية تشاور مستمرة وذات مغزى وفعّالة قبل وبعد اتخاذ قرار رسمي بشأن حالات الطوارئ أو الكوارث، وما يرتبط بها من تدابير. وذلك لتمكين المشاركة النشطة للأشخاص المهمتمين أو المتضررين، ومنظمات المجتمع المدني والجهات الحكومية الفاعلة.
- 3.2. وفقاً للحقوق في الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها في المادة 13 من الميثاق الأفريقي<sup>32</sup> ودون المساس بالقيود المبررة التي تنجم عن إعلان حالة الطوارئ أو الكارثة، يجب على الدول أن تسهل العمل المستمر والهادف والفعال للمشاركة لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة - بما في ذلك المجتمع المدني والخبراء القانونيين، ومنظمات حقوق الإنسان والفئات المستضعفة والنساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن - في تصميم وتنفيذ تدابير الطوارئ أو الكوارث.
- 3.3. لا ينبغي أن تؤدي حالات الطوارئ أو الكوارث إلى التجاهل التام للمشاركة الفعّالة والهادفة. في حالة عدم إمكانية المشاركة الشخصية والتشاور، ينبغي للدول أن تنظر في اتخاذ تدابير بديلة لتحقيق مشاركة هادفة وفعّالة، مثل المنصات عبر الإنترنت.
- 3.4. يجب إتاحة جميع القوانين والأدوات التنظيمية والمعلومات المتعلقة بتصميم تدابير الطوارئ أو الكوارث وإعلانها وتنفيذها والإشراف عليها للجمهور وسهولة الوصول إليها، وفقاً للحق في الوصول إلى المعلومات على النحو المنصوص عليه في المادة 9 من الميثاق الأفريقي ومعايير حقوق الإنسان الإقليمية والدولية الأخرى. تشمل المعلومات السجلات التي تحتفظ بها هيئة عامة على أي مستوى أو بواسطة هيئة خاصة تؤدي وظيفة عامة.



## الجزء الثاني:

### إعلانات حالات الطوارئ والكوارث

#### 4. الأطر القانونية

- 4.1. يجب على الدول عدم الدخول في بحكم الواقع حالات الطوارئ أو الكوارث.<sup>33</sup> يجب أن تستند التدابير التي يتم تقديمها للتعامل مع حالة الطوارئ أو الكوارث إلى قانون تم إصداره على النحو الواجب وبصورة فعّالة للتطبيق العام<sup>34</sup> المعتمدة وفقاً للإجراءات الدستورية المقبولة في المجتمعات الديمقراطية.
- 4.2. يجب على الدول تطوير أو تحديث، ومراجعة بانتظام، الأطر القانونية التي تحكم حالات الطوارئ والكوارث للتأكد من أنها تتفق مع الميثاق الأفريقي، والقوانين الإقليمية والدولية الأخرى، بما في ذلك أحكام هذه المبادئ التوجيهية.
- 4.3. يجب تحديد نطاق الصلاحيات بموجب تدابير الطوارئ والكوارث، ويجب على الدول أن تحد من ممارسة تلك السلطات إلى الحد الذي تتطلبه مقتضيات الموقف بدقة، وفقاً للمبادئ المنصوص عليها في المبدأ التوجيهي 2.
- 4.4. يجب أن تنشر الدول الأطر والقواعد القانونية المتعلقة بإعلان وتنفيذ حالات الطوارئ والكوارث على جميع أفراد الجمهور من جانب الدول، وفقاً للمبادئ التي يقوم عليها المبدأ التوجيهي 3.4.
- 4.5. يجب على الدول التأكد من أن التدابير التي يُقصد بها أن يكون لها تأثير توفير سلطات الطوارئ أو الكوارث للسلطة التنفيذية يتم الإعلان عنها رسمياً من خلال اتفاقيات قانونية سارية المفعول دستورياً ويتم تنظيمها وفقاً لهذه المبادئ التوجيهية، و
- 4.6. يجب على الدول التأكد من أن التدابير التي تهدف إلى منح سلطات الطوارئ أو الكوارث للسلطة التنفيذية تمثل للمعايير الإقليمية والدولية وأنها ليست مدمجة في الاتفاقيات التشريعية أو التنظيمية التي لا تحتوي على آليات للإشراف على سلطات الطوارئ والكوارث على النحو المبين في هذه المبادئ التوجيهية.

#### 5. خطط تنفيذ تدابير الطوارئ والكوارث

- 5.1. بموجب الالتزام المتعهد به بموجب المادة 1 من الميثاق الأفريقي، تتحمل الدول مسؤولية وضع نظام قوي لتقييم المخاطر بشكل فعّال والتخطيط للطوارئ للمساعدة في وضع خطط لتنفيذ تدابير الطوارئ والكوارث. ينبغي أن يؤدي إجراء تقييمات المخاطر والتخطيط للطوارئ إلى ما يلي:

- 5.1.1. الاسترشاد بمبادئ الانفتاح والشفافية والشمولية وعدم التمييز، مع التعرّف على ديناميكيات المجتمع المختلفة<sup>35</sup>؛

5.1.2. تحديد الاهتمامات والاتجاهات الناشئة وتحديد التدابير المناسبة ومستوى الاهتمام المطلوب لتوفير آليات استجابة فعالة وقائمة على الحقوق وشاملة لحالات الطوارئ والكوارث؛

5.1.3. إعداد الهيئات لتنشر استجابات هادفة ومتباينة، والتي تشمل أيضًا الحقوق والمصالح المتنافسة، فيما يتعلق بكل مجموعة محددة من الظروف والتحديات.

5.1.4. أن تكون مُصممة بحيث تكون قائمة على الأدلة، ومستنيرة بالتحليل العلمي ومتوافقة مع حقوق الإنسان. يجب أن تأخذ الخطط في الاعتبار قضايا التهميش الاجتماعي والاقتصادي وعدم المساواة، مع اعتماد منظور التمييز المتقاطع في فهم كيف يمكن للجوانب المختلفة لهوية الفرد أن تضاعف المستويات الحالية من الضعف.

5.2. ينبغي للدول أن تعطي الأولوية لتنفيذ التدابير التي تعزز قدرة الأشخاص المتضررين على الامتثال لتدابير الطوارئ أو الكوارث، ولا سيما بالنسبة لأولئك الذين يكفحون للامتثال لهذه التدابير بسبب وضعهم الاجتماعي - الاقتصادي أو أولئك الذين يعانون من ظروف تحد من قدرتهم على الامتثال، بدلاً من تبني عواقب القانون الجنائي لعدم الامتثال.

5.3. يجب على مسؤولي إدارة الطوارئ أو الكوارث، حيثما أمكن ذلك، العمل بشكل تعاوني مع المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لضمان جمع البيانات المناسبة أثناء حالات الطوارئ والكوارث لضمان معالجة أي ثغرات محتملة في تقديم الخدمات.

5.4. يجب على الدول تطوير استراتيجيات اتصال تضمن إمكانية الوصول إلى جميع المعلومات المتعلقة بحالات الطوارئ أو الكوارث وفقاً للوصول إلى المعلومات بموجب المادة 9 من الميثاق الأفريقي والمبدأ التوجيهي 9.1.4 من هذه المبادئ التوجيهية. يجب أن توفر استراتيجية الاتصال معلومات حول القوانين والسياسات والأدوات الأخرى ذات الصلة بحالة الطوارئ أو الكوارث، وعواقب عدم الامتثال للأحكام القانونية إلى أقصى حد ممكن باللغات المختلفة التي يستخدمها أفراد المجتمع.

## 6. الإعلانات الرسمية لحالات الطوارئ والكوارث

6.1. عندما تقرر الدول اعتماد تدابير الطوارئ أو الكوارث، يجب أن يكون الإعلان عن ذلك رسميًا وفقاً لإطار قانوني يتوافق مع معايير حقوق الإنسان الإقليمية والدولية.<sup>36</sup>

6.2. يجب نشر إعلان حالة الطوارئ أو الكارثة، وأسباب الإعلان، في جريدة حكومية، ومتاحة بجميع اللغات الرسمية، وإتاحتها للجمهور، مع التركيز بشكل خاص على تسهيل الوصول إلى الإنترنت لمن لديهم وصول محدود إلى الإنترنت أو لأولئك الذين تشكل الإعاقة تحديات في الوصول إليها.<sup>37</sup>

6.3. كما يجب تقديم نسخة من الإعلان إلى "اللجنة الأفريقية".

6.4. يجب أن يخدم سبب إعلان حالة الطوارئ أو الكارثة بوضوح أحد الأغراض المحددة المدرجة في المادة 27 (2) من الميثاق الأفريقي أو أحد الحقوق الأخرى المدرجة في الميثاق الأفريقي، مع السعي أيضًا لتحقيق الغرض المشروع، على النحو المحدد في المبدأ التوجيهي 2.2.2. يجب على الدول اتخاذ جميع الخطوات المعقولة لدعم الشفافية والمناقشة الصريحة والمناقشة والتسجيل والإعلان عن الأسباب والعوامل التي تبرر حالة الطوارئ أو الكارثة وفقاً للمبدأ التوجيهي 3.4.

## 7. النطاقات الزمنية لحالات الطوارئ والكوارث

- 7.1. يجب أن تكون حالة الطوارئ أو الكارثة تديرًا مؤقتًا مع عملية مراجعة مستمرة وتاريخ إنهاء صريح أثناء الخضوع لشرط إعادة النظر. لا ينبغي بأي حال من الأحوال التفكير في تطبيق إعلان الطوارئ أو الكارثة إلى أجل غير مسمى.
- 7.2. يجب تطبيق بنود غروب الشمس على جميع تدابير الطوارئ والكوارث، والتي تضمن الإشراف التشريعي والقضائي القابل للتنفيذ على التمديدات أو التجديدات من قبل السلطة التنفيذية.<sup>38</sup>
- 7.3. يجب أن يخضع إعلان حالة الطوارئ أو الكارثة لموافقة برلمانية فورية ومستمرة على فترات منتظمة. كما ينبغي للدول أن توفر الإشراف القضائي على الإجراءات القانونية ولأي انتهاكات لحقوق الإنسان والشعوب وإمكانية الطعن في الإعلان أمام محكمة قانونية.
- 7.4. دون المساس بالرقابة البرلمانية والقضائية، يجب أن تنص إعلانات حالات الطوارئ والكوارث على آلية مؤلفة من خبراء يتمتعون بالكفاءة المطلوبة للمراجعة المستمرة لحالة الطوارئ أو الكوارث وتقديم التقارير والتوصية بالتعديلات اللازمة للإعلانات.
- 7.5. يجب أن تمثل عملية مراجعة التمديدات أو التجديد لحالات الطوارئ والكوارث لمبدأ الديمقراطية التشاركية على النحو المنصوص عليه في المادة 13 من الميثاق الأفريقي، وتشمل التشاور، على النحو المحمي بموجب الحق في التعبير عن الآراء في المادة 9 من الميثاق الأفريقي، مع أصحاب المصلحة بشأن فعالية تدابير الطوارئ والكوارث في تحقيق أهدافهم، والآثار المترتبة على حقوق الإنسان والشعوب لهذه التدابير.<sup>39</sup>

## 8. مراجعة إعلان الطوارئ والكوارث

- 8.1. بموجب القانون، يجب أن تكون إعلانات الطوارئ والكوارث قابلة للمراجعة بشكل مستقل من قبل الهيئة التشريعية والسلطة القضائية.
- 8.2. بالنظر إلى الدور المهم للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني في ضمان إمكانية الوصول والشفافية والمساءلة، ينبغي إعطاء أصحاب المصلحة دورًا واضحًا في مساعدة مؤسسات الدولة في أداء دورها الرقابي.
- 8.3. يجب أن يحدد الإطار القانوني الذي يحكم حالات الطوارئ والكوارث المتطلبات الإجرائية والموضوعية للإعلان الصحيح عن حالة الطوارئ أو الكارثة للتمكين من التدقيق في الامتثال الإجرائي والموضوعي.
- 8.4. في الحالات التي تؤثر فيها طبيعة القيود على الأداء السليم للمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، يجب أن تنص إعلانات حالات الطوارئ أو الكوارث على استثناءات تمكن من عمل المؤسسات الأساسية بما في ذلك القضاء والبرلمان ووسائل الإعلام والمحامين ومنظمات المجتمع المدني، مثل المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يقدمون الخدمات الأساسية، على النحو المحدد في إطار مقدمي الخدمات الأساسيين.

## 9. الإبلاغ بالتقارير

- 9.1. بعد إعلان حالة الطوارئ أو الكارثة، يجب على الدول إخطار اللجنة الأفريقية بالإعلان، وإثبات اللجنة الأفريقية بالآتي:

- 9.1.1. وجود مبرر معقول لإجراءات الطوارئ والكوارث؛
- 9.1.2. هناك مدة مخطط لها أو مراجعة مستمرة لمدة حالة الطوارئ أو الكارثة؛<sup>40</sup>
- 9.1.3. بحثت الدولة الطرف بشكل شامل بدائل إعلان حالة الطوارئ أو الكارثة؛
- 9.1.4. كانت هناك مشاركة حقيقية من قبل المجموعات المتأثرة في فحص التدابير والبدائل المقترحة؛
- 9.1.5. هذه التدابير ليست تمييزية بشكل مباشر أو غير مباشر؛
- 9.1.6. لن يكون لهذه التدابير تأثير سلبي مستدام على أعمال الحقوق الواردة في الميثاق الأفريقي؛<sup>41</sup> و
- 9.1.7. خصصت التدابير لإجراء استعراضات مستقلة للتدابير على المستوى الوطني.
- 9.2. يجب على الدول أيضًا تقديم معلومات حول الامتثال الوطني لهذه المبادئ التوجيهية في تقاريرها الدورية إلى اللجنة الأفريقية وفقًا للمادة 62 من الميثاق الأفريقي.

## الجزء الثالث:

### حماية الحقوق في ظل إجراءات الطوارئ أو الكوارث

10. يجب أن تمثل تدابير الطوارئ أو الكوارث للمعايير الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك أحكام هذه المبادئ التوجيهية وأن تستخدم أقل التدابير العقابية والتقييدية، مع الامتناع عن تفاقم أوجه الحرمان التي تعاني منها المجموعات المعرضة لانتهاكات حقوق الإنسان والشعوب.<sup>42</sup>
11. لا تُشجع الدول بشدة على اتخاذ تدابير طارئة أو كوارث تراجعية أو تقوض الحقوق القائمة والوصول إلى الحقوق، ويجب أن تستفيد بالكامل من أقصى الموارد المتاحة لضمان حماية وتعزيز حقوق الإنسان والشعوب في حالات الطوارئ أو الكوارث.<sup>43</sup> عند تطبيق تدابير بأثر رجعية، يجب أن تكون محدودة إلى أدنى حد ممكن. عند تنفيذ تدابير تؤدي إلى عكس التقدم المحرز في التمتع بحقوق الإنسان والشعوب، يجب على الدول أن تعتمد تدابير التخفيف. يجب أن تكون التدابير بأثر رجعي استثنائية ويجب ألا تحبط الهدف الشامل للميثاق الأفريقي.
12. يظل حظر الحرمان التعسفي من الحياة، والتعذيب وغيره من ضروب المعاملة السيئة، والحرمان التعسفي من الحرية ساريًا في جميع الأوقات دون قيود. على وجه الخصوص، عند الاستجابة لحالة طوارئ أو كارثة، لا يجوز استخدام الأسلحة النارية إلا عند الضرورة لمنع تهديد وشيك بالموت أو الإصابة الخطيرة.
13. أثناء حالات الطوارئ والكوارث، يجب على الدول اتخاذ تدابير لضمان احترام المادة 9 من الميثاق الأفريقي بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات. وهذا يشمل حق كل شخص في الحصول عليها معلومات واقعية ومنتظمة وواضحة ومستندة إلى العلم عن التهديدات التي تواجهها الدولة وكيف تمت ترجمة ذلك إلى تدابير طوارئ وكوارث تحد من الحقوق. يجب إبلاغ الجمهور بإشعار كافٍ بعواقب عدم الامتثال.<sup>44</sup>
14. يجب أن تنص الاستجابة لحالات الطوارئ والكوارث على جمع وتحليل ونشر البيانات المصنفة، لضمان استجابة التدابير لاحتياجات جميع الأشخاص، بمن فيهم المعرضون لانتهاكات حقوق الإنسان والشعوب في سياق تدابير الطوارئ والكوارث.<sup>45</sup>
15. يجب أن تحترم تدابير الطوارئ والكوارث الحقوق الأساسية والكرامة المتأصلة لجميع الأشخاص ولا تؤدي إلى تمييز أو وصم مباشر أو غير مباشر للأشخاص أو الجماعات على أساس وضعهم، ويظل الحق في الانتصاف غير متأثر (انظر الجزء 5).<sup>46</sup>

16. ينبغي للدول أن تضمن أن وضع تصور وتخطيط وتنفيذ تدابير الطوارئ أو الكوارث يحمي حقوق النساء والفتيات والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن وجميع الأشخاص والجماعات الأخرى التي تتمتع بوضع الحماية بموجب الميثاق الأفريقي، أو المعرضة لانتهاكات حقوق الإنسان في سياق الطوارئ أو الكوارث. وينبغي تصميم هذه التدابير وتنفيذها بالتشاور مع الأشخاص والجماعات المتضررة.
17. إذا كانت حالة الطوارئ أو الكارثة ترقى أيضًا إلى نزاع مسلح،<sup>47</sup> يُطبق القانون الدولي الإنساني على أي استخدام للقوة كجزء من هذا النزاع. يستمر تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان طوال فترة النزاع المسلح، على الرغم من إمكانية تفسير بعض الحقوق بالرجوع إلى القانون الدولي الإنساني.<sup>48</sup> كما هو منصوص عليه في اتفاقية كمبالا، يجب أن تستمر حماية حقوق النازحين داخليًا، بما في ذلك من قبل الجماعات المسلحة غير الحكومية.<sup>49</sup>



## الجزء الرابع:

### الرقابة والمساءلة في حالات الطوارئ والكوارث

#### 18. الوضع المحمي لآليات الرقابة والمساءلة أثناء حالات الطوارئ والكوارث

18.1. يجب أن تتمتع آليات الرقابة والمساءلة بتدابير حماية خاصة أثناء حالات الطوارئ والكوارث. وينبغي منحهم الضمانات المؤسسية اللازمة لعملهم بشكل أكثر فاعلية نظرًا لزيادة مخاطر الانتهاكات أثناء حالات الطوارئ أو الكوارث بسبب السلطة الاستثنائية المخولة للجهاز التنفيذي للحكومة.

18.2. يجب على الدول ضمان أن أجهزة الدولة والآليات المسؤولة عن الرقابة والمساءلة قائمة وتعمل بشكل فعال لتلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والشعوب والتحقق فيها واتخاذ القرارات بشأنها أثناء تدابير الطوارئ أو الكوارث.

18.3. يجب على الدول ضمان بأن آليات الرقابة، مثل المحاكم والبرلمان ومنظمات حقوق الإنسان ومحامي حقوق الإنسان والمدافعين عن حقوق الإنسان والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات الوقائية الوطنية وأمناء المظالم والآليات الخاصة الأخرى المعروفين كمقدمي خدمات أساسيين، ومزودين الموارد الكافية، وقادرين على أداء عملهم أثناء حالات الطوارئ أو الكوارث.<sup>50</sup>

#### 19. تدريب الموظفين الحكوميين

19.1. يجب على الدول ضمان التدريب والدعم لجميع الموظفين الحكوميين، ولا سيما المسؤولين عن إنفاذ القانون، المعنيين بحماية حقوق الإنسان والشعوب أثناء حالات الطوارئ والكوارث، وحقوق واحتياجات الفئات المستضعفة في هذه السياقات. يجب أن يوضح هذا التدريب أن القواعد المتعلقة باستخدام القوة والضمانات ضد الحرمان التعسفي من الحرية ستظل غير متأثرة بمثل هذه الحالات.

19.2. يجب توفير التدريب والخدمات الداعمة لضمان تمتع المسؤولين بالقدرة على إدارة التأثير الشخصي لحالات الطوارئ أو الكوارث أثناء تنفيذ آليات المساءلة الداخلية والخارجية.

#### 20. الوصول القضائي خلال حالات الطوارئ والكوارث

20.1. يجب على الدول ضمان استقلال القضاء أثناء تدابير الطوارئ والكوارث وفقاً للمادة 26 من الميثاق الأفريقي.<sup>51</sup>

20.2. يجب أن تتضمن تدابير الطوارئ والكوارث أحكاماً تتيح للسلطة القضائية اتخاذ ترتيبات خاصة لممارسة دورها في المراجعة القضائية فيما يتعلق بامتنال تصميم وتنفيذ تدابير الطوارئ أو الكوارث لحقوق الإنسان والشعوب، وإصدار أوامر ملزمة تتعلق بالتصميم والإعلان، وتنفيذ تدابير الطوارئ أو الكوارث.



## الجزء الخامس:

### سبل الانتصاف من انتهاكات حقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ والكوارث

#### 21. الحق في الانتصاف أثناء إعلان الطوارئ والكوارث<sup>52</sup>

- 21.1. يشمل الحق في الإنصاف الحق في الانتصاف الفعال والتعويض الكافي والفعال والشامل<sup>53</sup> بهدف تعزيز العدالة الانتقالية، حسب الاقتضاء، من خلال تسهيل المساءلة والسلام المستدام وتضميد الجراح والمصالحة.<sup>54</sup>
- 21.2. يجب على الدول توفير ضمانات لتقديم مرتكبي انتهاكات معايير حقوق الإنسان إلى العدالة، وتقديم تعويضات مناسبة للضحايا. يمكن أن يشمل الجبر التعويض، ورد الحقوق، وإعادة التأهيل، والاعتذار العلني، والرضا العادل، وضمنات عدم التكرار، والتغييرات في القوانين أو الممارسات ذات الصلة.
- 21.3. يجب أن تخضع القيود المفروضة على الحقوق أثناء وضع تدابير الطوارئ والكوارث لإمكانية الطعن والانتصاف.<sup>55</sup> وهذا يشمل تدابير لضمان الوصول إلى العدالة لأولئك الذين قد تكون حقوقهم قد انتهكت من خلال أو أثناء حالة الطوارئ والتدابير المرتبطة بها.

#### 22. مهمة التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ أو الكوارث

- 22.1. يجب على الدول إجراء تحقيقات فورية ونزيهة ومستقلة وشفافة وشاملة عندما تكون هناك أسباب معقولة للاعتقاد بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان، بما في ذلك التعذيب وغيره من ضروب سوء المعاملة، ويجب على الدول مقاضاة المسؤولين عنها، وتقديم تعويضات كافية وفعالة وشاملة للضحايا. يجب أن تتماشى التحقيقات مع المعايير الدولية والإقليمية.<sup>56</sup>
- 22.2. تستلزم حماية الحق في الحياة (المادة 4) والمعاملة الإنسانية (المادة 5) واجب التحقيق في الانتهاكات المزعومة أو المشتبه بها لهذه الحقوق وفقًا للقانون الدولي. عندما يموت شخص في الحجز، هناك افتراض بمسؤولية الدولة، ويقع عبء الإثبات على عاتق الدولة لإثبات خلاف ذلك، من خلال تحقيق سريع ونزيه وشامل وشفاف تجريه هيئة مستقلة.
- 22.3. يجب على الدول ضمان وجود آليات للتحقيق الفعال والمستقل والفوري في انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك اللجان الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان، والاعتراف بها رسميًا كمقدمي الخدمات الأساسيين بموجب تدابير الطوارئ والكوارث.
- 22.4. قد يفرض وجود حالة طوارئ وكارثة قيودًا عملية على قدرة الدولة على التحقيق في حالات الوفاة غير القانونية المحتملة. يجب توثيق هذه القيود وشرحها. حيثما كان ذلك ممكنًا، ينبغي تزويد آليات الرقابة والمساءلة القائمة المكلفة بإجراء مثل هذه التحقيقات بالموارد وتمكينها من مواصلة عملها أثناء حالات الطوارئ والكوارث، بما في ذلك من خلال التمتع بالوصول إلى المشاهد ذات الصلة. في أعقاب حالة الطوارئ أو الكوارث، يجب على الدول أن تسعى جاهدة لإثبات الحقيقة بشأن أي وفيات حدثت.



## الجزء السادس:

### تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية

#### 23. تدابير التنفيذ

23.1. وفقاً للمادة 1 من الميثاق الأفريقي، يجب على الدول أن تتبنى تدابير تشريعية وإدارية وقضائية وغيرها من الإجراءات لإنفاذ الميثاق، ويجب أن تأخذ في الاعتبار هذه المبادئ التوجيهية لضمان أن الحقوق والالتزامات الواردة فيه مكفولة في القانون والممارسة.

23.2. كجزء من الوفاء بالتزاماتها بموجب المادة 1 من الميثاق، يتم تشجيع الدول على اعتماد أو مراجعة الأحكام التشريعية والإدارية وغيرها من الأحكام الحالية لتقييم التوافق مع هذه الإرشادات، وإلغاء القوانين التي لا تتوافق معها بهدف ضمان ذلك تتماشى القوانين والأحكام الإدارية وغيرها بشكل كامل مع الحقوق المنصوص عليها في الميثاق الأفريقي والأحكام الواردة في هذه المبادئ التوجيهية.

23.3. يتم تشجيع الدول الأطراف على نشر هذه الإرشادات على جميع مسؤولي الدولة، بما في ذلك على وجه الخصوص البرلمان ومسؤولي إنفاذ القانون ووكالات الأمن والعدالة الأخرى التابعة للدولة، وكذلك أمناء المظالم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات الوقائية الوطنية وسلطات الرقابة القانونية والمجتمع المدني.

23.4. يجب على الدول ضمان التدريب على هذه المبادئ التوجيهية لجميع المسؤولين الذين لديهم أدوار ومسؤوليات محددة أثناء حالات الطوارئ أو الكوارث، بما في ذلك على وجه الخصوص مسؤولي إنفاذ القانون بشأن استخدام القوة، وحماية حقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ وحقوق واحتياجات الفئات المستضعفة.

#### 24. التطبيق

تظل الدول مسؤولة عن ضمان تطبيق أحكام الميثاق الأفريقي، وهذه المبادئ التوجيهية وغيرها من الاتفاقيات الأخرى ذات الصلة التي وضعتها اللجنة الأفريقية وفقاً للميثاق والمعايير الدولية الأخرى لحقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ أو الكوارث.

## تعليقات ختامية

1 <https://www.icj.org/chapter-2-esc-rights-under-esc-rights-international-law-and-the-role-of-judicial-and-quasi-judicial-bodies-2/2-3-1-state-plans-stemming-from-international-law/#footnote-57> لجنة الحقوقيين الدولية (2014) "2.3.1 التزامات الدولة الناشئة عن القانون الدولي" > <https://www.icj.org/chapter-2-esc-rights-under-esc-rights-international-law-and-the-role-of-judicial-and-quasi-judicial-bodies-2/2-3-1-state-plans-stemming-from-international-law/#footnote-57> [footnote-57](https://www.icj.org/chapter-2-esc-rights-under-esc-rights-international-law-and-the-role-of-judicial-and-quasi-judicial-bodies-2/2-3-1-state-plans-stemming-from-international-law/#footnote-57) [2-3-1-state-plans-stemming-from-international-law/#footnote-57](https://www.icj.org/chapter-2-esc-rights-under-esc-rights-international-law-and-the-role-of-judicial-and-quasi-judicial-bodies-2/2-3-1-state-plans-stemming-from-international-law/#footnote-57) (تم الاطلاع عليه في 05/12/2022)؛ انظر أيضًا: مجلس الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ' التعليق العام رقم 3: طبيعة التزامات الدول الأطراف (المادة 2، الفقرة 1، من العهد)، الفقرة 9 والتعليق العام رقم 4 لمجلس الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التعليق العام رقم 4 للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: الحق في السكن اللائق (المادة 11) من العهد الفقرة 11.

2 هذه الصيغة مستمدة من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان "دليل المادة 15: عدم التقيد في وقت الطوارئ" نقلا عن حالة لوليس ضد أيرلندا (رقم 3)، 1961، § 28، في الصفحة 6.

3 اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ضد جمهورية كينيا، الطلب رقم 006/2012، الفقرة 138.

4 اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ضد جمهورية كينيا، الطلب رقم 006/2012، الفقرة 138.

5 تم تكييف بعض الصياغات المتعلقة بالفئات الضعيفة من اللجنة الأفريقية بمبادئ ومبادئ توجيهية بشأن أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الجزء 1 هـ) الصفحة 8). انظر أيضًا: المادة 2 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

6 المادة 2 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. كما تشير كلمة "حالة أخرى" التي تم إبرازها في هذا الحكم، فإن الظروف التي تعرض أي شريحة من المجتمع للتمييز بسبب حالة غير مذكورة صراحة في المادة 2 تشكل جزءًا من الأسس المحظورة للتمييز المعترف بها بموجب المادة 2 من الميثاق الأفريقي. عقدت اللجنة الأفريقية في البلاغ 245/2022 منتدى المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان في زمبابوي ضد زمبابوي أن الهدف من المادة 2 من الميثاق الأفريقي هو "ضمان المساواة في المعاملة للأفراد بغض النظر عن الجنسية أو الجنس أو الأصل العرقي أو الإثني أو الرأي السياسي أو الدين أو المعتقد أو الإعاقة أو العمر أو التوجه الجنسي". وبالتالي، فإن جميع أسباب الضعف أو التمييز الأخرى المشار إليها في مختلف اتفاقيات القانون غير الملزم الأخرى للجنة الأفريقية تنطبق أيضًا على أغراض هذه المبادئ التوجيهية.

7 هذه الصياغة مأخوذة حرفياً تقريباً من المادة 3 من "مشروع المواد الخاص بحماية الأشخاص في حالات الكوارث لعام 2016" الصادر عن لجنة القانون الدولي لعام 2016.

8 بروتوكول اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق كبار السن، المادة 1.

9 تم تجاوز هذا المبدأ لأول مرة في التعليق العام رقم 3 لمجلس الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والذي يفسر المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR). تفرض المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واجتبا على الدول لاتخاذ خطوات بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة لتحقيق الأعمال الكاملة للحقوق الواردة في العهد تدريجياً بكل الوسائل المناسبة. وأوضحت اللجنة أن "أي تدابير رجعية متعمدة" تتطلب "دراسة متأنية للغاية وستحتاج إلى تبرير كامل بالإشارة إلى مجموع الحقوق الواردة في العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى الموارد المتاحة". - التعليق العام رقم 3 للجنة الأمم المتحدة "طبيعة التزامات الدول الأطراف (المادة 2، الفقرة 1، من العهد) " وثيقة الأمم المتحدة. E / 1991/23 الفقرة 9؛ اس ليبنبرغ (2021) "التقشف وسط الجائحة: متابعة المسألة من خلال مبدأ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتمثل في عدم التراجع" مجلة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان، 37: 2، 181-204، DOI: 10.1080/02587203.2021.1972331.

10 توجد الالتزامات بالديمقراطية في القسم 4 (ج) من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981؛ الميثاق الأفريقي للمشاركة الشعبية في التنمية لعام 1990؛ إعلان 1990 بشأن الوضع السياسي والاجتماعي - الاقتصادي في أفريقيا والتغيرات الأساسية التي تحدث في العالم؛ معاهدة 1991 المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية؛ أجندة عمل القاهرة لعام 1995؛ إعلان وخطة عمل جراند باي (موريشيوس) بشأن حقوق الإنسان في أفريقيا لعام 1999؛ الإعلان الرسمي لمؤتمر عام 2000 حول الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون (CSSDCA)؛ مذكرة التفاهم لعام 2002 بشأن الأمن والاستقرار والتنمية

والتعاون في أفريقيا (CSSDCA)؛ إعلان عام 2002 بشأن الديمقراطية والسياسة والاقتصاد وإدارة الشركات للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (NEPAD)؛ بروتوكول عام 2003 للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا؛ اتفاقية الاتحاد الأفريقي لعام 2003 بشأن منع الفساد ومكافحته؛ بروتوكول عام 2004 المتعلقة بإنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي؛ الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم لعام 2007. تشير الأجنحة الأفريقية 2063 أيضًا إلى التطلع إلى ترسيخ قارة أفريقيا على أساس الحكم الرشيد والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والعدالة والقانون.

11 "إنها مسألة من ضروريات حقوق الإنسان أنه يجب أن يكون هناك تضامن دولي مع شعوب أفريقيا والحكومات الأفريقية، وإعطاء الأولوية لزيادة الاستثمار في الصحة والمياه والصرف الصحي والحماية الاجتماعية والعمالة والبنى التحتية المستدامة لضمان عدم وجود أي شخص لم يستفد منها". بيان من رؤساء حقوق الإنسان من الأمم المتحدة واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب: يجب أن نتحرك الآن لتجنب وقوع كارثة، كما يقول رؤساء حقوق الإنسان (2020). <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25898&LangID=E> (تمت الزيارة في 08/03/2022).

12 انظر، المبدأ 40، إعلان المبادئ حول حرية التعبير والوصول إلى المعلومات، اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، 2019.

13 على النحو المنصوص عليه في المادة 2 من الميثاق الأفريقي والمادة 2 من بروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا.

14 تنص بعض اتفاقيات القانون الدولي على الاستثناءات، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) UNTS 171 999 ("العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية")، الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (1969) سلسلة OASTreaty رقم 36، UNTS 123 1144 ("الاتفاقية الأمريكية") والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ("الاتفاقية الأوروبية"). من الواضح أن هذه الأنظمة تشكل نظام تقييد قائم على الضرورة والتناسب والزمانية. على سبيل المثال، تنص المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: "في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة والتي تم الإعلان عن وجودها رسميًا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ تدابير لا تنقذ بالتزاماتها بموجب هذا العهد إلى الحد الذي تقتضيه تمامًا مقتضيات شريطة ألا تتعارض هذه التدابير مع التزاماتها الأخرى بموجب القانون الدولي ولا تنطوي على تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

15 يستتبع عدم التنفيذ تعليق الحقوق عندما لا يكون للدولة خيار سوى تعليق الحقوق لحماية المزيد من الحقوق الأساسية.

16 يرى، الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 7 (2)؛ خلال الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، يجوز للولايات تقييد حقوق وحريات الأفراد فقط عندما ينص عليها القانون كما هو وارد في المواد 6 و7 و8 و10 و11 و12 و14؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، المادة 15 (1)؛ البلاغات. 48 / 50-90 / 52-91 / 89-91 / 93، منظمة العفو الدولية، لجنة لوسلي باشيارد، لجنة المحامين لحقوق الإنسان، رابطة أعضاء المؤتمر الأسقي لشرق أفريقيا السودان نوفمبر 1999، الفقرة 59؛ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29، الفقرة 7؛ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27، الفقرة 13؛ والمبادئ والإرشادات التوجيهية بشأن حقوق الإنسان والشعوب في سياق مكافحة الإرهاب في أفريقيا، مذكرة تفسيرية للمبدأ 1 (ز)، بروتوكول حظر

17 التمييز المتعلقة بإنشاء مجلس السلم والأمن للاتحاد الأفريقي. تنص الفقرة 13 من الدباجة على أن القادة الأفارقة يدركون "حقيقة أن تطوير مؤسسات وثقافة ديمقراطية قوية، واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون ... أمور ضرورية لتعزيز الأمن الجماعي والسلام الدائم والاستقرار، وكذلك من أجل منع النزاعات". تنص المادة 3 (و) على أن أحد أهداف مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي هو "تعزيز وتشجيع ... سيادة القانون ... كجزء من الجهود المبذولة لمنع النزاعات". وفقًا للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948 (الإعلان العالمي)، من الضروري، إذا لم يُجبر الإنسان على اللجوء ... إلى التمرد ضد الاستبداد والقمع، يجب حماية حقوق الإنسان بموجب سيادة القانون".

18 بموجب المادة 4 (1)، ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: "في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة والتي تم الإعلان عن وجودها رسميًا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ تدابير لا تنقذ بالتزاماتها بموجب هذا العهد إلى الحد الذي تقتضيه تمامًا مقتضيات شريطة ألا تتعارض هذه التدابير مع التزاماتها الأخرى بموجب القانون الدولي ولا تنطوي على تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي". بموجب المادة 4 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنص على أن "الدول مطالبة أيضًا بإعلان حالة طوارئ عامة وإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة عند عدم التقيد بمتطلبات العهد".

19 لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29، 31، Add.11 / Rev.1 / C / 21 / CCPR / 2001، الفقرة 16؛ كما أكد في المبادئ والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا والقرارات المتعلقة بالبلاغات: لا يجوز التذرع بأي ظروف مهما كانت، سواء كانت تهديدًا بالحرب، أو حالة نزاع مسلح دولي أو داخلي، أو عدم استقرار سياسي داخلي أو أي حالة طوارئ عامة أخرى، لتبرير الانتقاص من الحق في محاكمة عادلة والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، 2003. إعلان وتوصيات دكار بشأن الحق في محاكمة عادلة في أفريقيا؛ الدورة العادية السادسة والعشرون، 15-1 نوفمبر 1999؛ البلاغ 218/98 منظمة الحريات المدنية، مركز الدفاع القانوني، مشروع المساعدة القانونية للدفاع / نيجيريا؛ البلاغ رقم 301/05 هاريجون جبر سليز ومعهد حقوق الإنسان والتنمية في أفريقيا (نيابة عن مسؤولي درگ السابقين) ضد إثيوبيا، 7 نوفمبر 2011، الفقرة 239. انظر أيضًا لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، CCPR/C/GC/32 (2007)، الفقرة 6؛ المادة 7 من الميثاق.

20 المرجع نفسه الفقرتان 41 و54.

21 اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب: مشروع الحقوق الدستورية نيجيريا، الفقرة 69. تأثر الميثاق الأفريقي بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR) الذي لا يحتوي على شرط عدم التقييد. ليس من الضروري تعليق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأن هذا التعليق لا يساعد الدول على مواجهة حالات الطوارئ العامة؛ انظر الدورة العادية 66 للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المخصصة لحقوق الإنسان وجائحة كوفيد-19، <https://au.int/sw/node/39107> (تم الوصول إليه في 1 ديسمبر 2021). تنص بعض اتفاقيات القانون الدولي على الاستثناءات، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) UNTS 171 999 ("العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية")، الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (1969) سلسلة OASTreaty رقم 36، UNTS 123 1144 ("الاتفاقية الأمريكية") والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ("الاتفاقية الأوروبية").

- 22 في أجنحة أعمال حقوق وسائل الإعلام وآخرين الخاصة بنيجيريا (2000)، الفقرة 69.
- 23 في أجنحة أعمال حقوق وسائل الإعلام وآخرين الخاصة بنيجيريا (2000)، الفقرة 70.
- 24 المبدأ (i) الخاص بالمبادئ التوجيهية باللجنة الأفريقية المعنية بالحرة النقابية والتجمع في أفريقيا، المرجع نفسه، ينص على وجود فريضة لصالح ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات. انظر أيضًا، دليل تدريب المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن حقوق الإنسان في إدارة العدل، الفصل 16 بشأن الاستثناءات أثناء حالات الطوارئ، الفقرة 814.
- 25 الميثاق الأفريقي على وجه التحديد يكرس مبدأ عدم التمييز على أساس العرق والانتماء العرقي واللون والجنس واللغة، والدين والأصل القومي والاجتماعي، على سبيل المثال لا الحصر (بموجب المادة 2). تنص المادة 3 على أن الجميع متساوون أمام القانون. تدعو المادة 18 (3) من الميثاق الأفريقي جميع الدول الأطراف إلى القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مع ضمان حماية حقوق المرأة والطفل على النحو المنصوص عليه في الإعلانات والاتفاقيات الدولية. انظر أيضًا بروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا. كما تنص المادة 18 (4) على أن "للمسنين والمعوقين الحق في تدابير حماية خاصة تتماشى مع احتياجاتهم البدنية أو المعنوية". انظر أيضًا بروتوكول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. إذ تشير كذلك إلى قرار 449 (LXVI) ACHPR / Res.449 بشأن حقوق الإنسان والشعوب كركيزة أساسية للاستجابة الناجحة ل كوفيد-19 والتعافي من آثاره الاجتماعية والسياسية؛ 449 (LXVI) 2020. أكد القسم 5 أنه عند التعامل مع كوفيد-19، يجب على الدول "ضمان تطبيق تدابير الاستجابة كوفيد-19 في امتثال صارم لمبدأ المساواة أمام القانون ووضع آليات لمنع ومعالجة التطبيقات التعسفية والتمييزية لتدابير تنظيم الجائحة".
- 26 ACHPR (2020) "بيان صحفي حول الاستجابة الفعالة القائمة على حقوق الإنسان لفيروس كوفيد-19 الجديد في أفريقيا" <https://www.achpr.org/id=483f?pressrelease/detail>. (تم الوصول إليه في 03/03/2022).
- 27 انظر، الجزء 1، المبدأ هـ من المبادئ والإرشادات التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والشعوب أثناء مكافحة الإرهاب في أفريقيا،
- 28 أو أوكافور & جي ديزاه" نظام حقوق الإنسان الأفريقي باعتباره" قائداً معيارياً": ثلاث دراسات حالة " (2021) 21 صفحات مجلة قانون حقوق الإنسان الأفريقية 669 - [https://www.ahrilj.up.ac.za/images/ahrilj/2021/volume\\_2/AHRLJ%202\\_2021%20Okafor.pdf](https://www.ahrilj.up.ac.za/images/ahrilj/2021/volume_2/AHRLJ%202_2021%20Okafor.pdf) 698 -
- 29 المادة 27 (2) من الميثاق الأفريقي؛ مشروع الحقوق الدستورية، منظمة الحريات المدنية وأجنحة حقوق وسائل الإعلام الخاصة بنيجيريا (2000) ACHPR (1999).
- 30 بيان لجنة حقوق الإنسان بشأن الاستثناءات من العهد فيما يتعلق بجائحة كوفيد-19.
- 31 قرار اللجنة الأفريقية رقم 449 بشأن حقوق الإنسان والشعوب كركيزة أساسية للاستجابة الناجحة ل كوفيد-19 والتعافي من آثاره الاجتماعية والسياسية - ACHPR / Res. 449 (LXVI) 2020؛ الجائحة وحقوق الإنسان في الأمريكيتين - القرار 1/2020، الفقرة 27.
- 32 انظر أيضًا المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- 33 عندما تُفترض سلطات الطوارئ خارج إطار دستوري أو تشريعي، يكون هناك مجال أقل للهيئات التشريعية والمحاكم للحد من أنشطة السلطة التنفيذية؛ ACHPR (2020) "بيان صحفي حول الاستجابة الفعالة القائمة على حقوق الإنسان لفيروس كوفيد-19 الجديد في أفريقيا" <https://www.achpr.org/pressrelease/id=483f?detail>. (تم الوصول إليه في 03/03/2022).
- 34 ACHPR (2020) "بيان صحفي حول الاستجابة الفعالة القائمة على حقوق الإنسان لفيروس كوفيد-19 الجديد في أفريقيا" <https://www.achpr.org/id=483f?pressrelease/detail>. (تم الوصول إليه في 03/03/2022).
- 35 في ضوء حقيقة وجود اختلالات حتمية في القوى داخل الجماعات وفي المجتمع، "يتعين على الدول أن تعترف وتحمي وتنفذ حقوق المساواة وعدم التمييز، وتضمن الشمولية في ممارسة الحق في المشاركة في الشؤون العامة". "المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة للدول بشأن التنفيذ الفعال للحق في المشاركة في الشؤون العامة" صفحة 7. يجب على الدول اتخاذ خطوات لتضمن جميع الأصوات وحمائتها من "الأشخاص المتناحرين للفوز بالأسبقية".
- 36 في حالة أجنحة أعمال حقوق وسائل الإعلام ومشروع الحقوق الدستورية الخاصة بنيجيريا، اعتبرت المفوضية المنعقدة أن السماح للقوانين الوطنية بأن تكون لها الأولوية على التزامات الدول تجاه الميثاق الأفريقي سوف يبطل الغرض من الحقوق المنصوص عليها في الميثاق، ولهذا السبب يجب أن تستمر معايير القانون الدولي دائمًا في الغلبة على القوانين الوطنية، والقيود المفروضة على الحقوق الواردة في الميثاق وفقًا لأحكامه.
- 37 مكتب المفوضية العليا لحقوق الإنسان (2020) "كوفيد-19: يجب على الحكومات تعزيز حماية الوصول إلى المعلومات والتدفق الحر للمعلومات أثناء الجائحة - خبراء دوليون" <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-governments-must-promote-and> - حماية الوصول والتدفق الحر (تم الدخول في 12/07/2022).
- 38 كورتاكيس، أنطونيوس وراشوردا، صوفيا، "غفوة الديمقراطية: شروط إعادة النظر، وإلغاء الاختصاص، وحالات الطوارئ" (2016) مجلة مينيسوتا للقانون الدولي <https://scholarship.law.um.edu/mjil/264>.
- 39 انظر، على سبيل المثال، نيكولا ماكغريتي وريشي غولاتي وجورج ويليامز (2012)، "شروط إعادة النظر في قوانين مكافحة الإرهاب الأسترالية، مراجعة قانون أدلايد"، مراجعة قانون أدلايد 33 (2)، في 320.

- 40 أكسوي ضد تركيا 1996، الفقرة 68.
- 41 المادة 1 من الميثاق الأفريقي.
- 42 برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز (2020) "الحقوق في زمن كوفيد-19: الدروس المستفادة من فيروس نقص المناعة البشرية من أجل استجابة فعالة بقيادة المجتمع". [https://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/human-rights-and-covid-19\\_en.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_en.pdf) (تم الوصول إليه في 10/03/2022).
- مع الأخذ في الاعتبار أن المادة 6 من الميثاق الأفريقي لا تسمح بالاعتقالات إلا في إطار ممارسة السلطات الممنوحة عادة لقوات الأمن في مجتمع ديمقراطي؛
- 43 انظر التعليق العام رقم 3 للجنة الأمم المتحدة "طبيعة التزامات الدول الأطراف (المادة 2، الفقرة 1، من العهد) " وثيقة الأمم المتحدة، E / 1991/23، الفقرة 9.
- 44 ACHPR، بيان صحفي حول الاستجابة الفعالة القائمة على حقوق الإنسان لفيروس كوفيد-19 الجديد في أفريقيا، 24 مارس 2020، <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>. (تم الوصول إليه في 03/03/2022).
- 45 لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (2020) "موجز سياسات لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بشأن الشيوخة رقم 25" [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ECE\\_WG1\\_36\\_PB25.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ECE_WG1_36_PB25.pdf) (تم الوصول إليه في 05/03/2022).
- 46 يجب الاطلاع على هذه المبادئ التوجيهية بالاقتران مع المبادئ التوجيهية والتدابير الخاصة بحظر ومنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في أفريقيا، والمبادئ التوجيهية بشأن ظروف الاعتقال والاحتجاز لدى الشرطة والاحتجاز السابق للمحاكمة في أفريقيا، والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، والمبادئ العالمية بشأن الأمن القومي والحق في المعلومات ("المبادئ العالمية" أو "مبادئ تشواني")،
- 47 في النزاع المسلح، يجب تحديد ما يشكل حرماناً "تعسفياً" من الحياة أثناء سير الأعمال العدائية بالرجوع إلى القانون الإنساني الدولي. لا يجب تطبيق القانون الدولي الإنساني بشأن سير الأعمال العدائية إلا أثناء النزاع المسلح وحيث يكون استخدام القوة جزءاً من النزاع المسلح. في جميع حالات العنف الأخرى، بما في ذلك الاضطرابات الداخلية أو التوترات أو أعمال الشغب، تنطبق قواعد حقوق الإنسان الدولية التي تحكم عمليات إنفاذ القانون. الفقرتان 32 و33 من التعليق العام رقم 3 للجنة الأفريقية بشأن الحق في الحياة.
- 48 من حيث المبدأ، فإن الحق في عدم حرمان المرء من حياته بشكل تعسفي ينطبق أيضًا على الأعمال العدائية والتوتر والفتنة. في النزاع المسلح، يجب تحديد ما يشكل حرماناً "تعسفياً" من الحياة أثناء سير الأعمال العدائية بالرجوع إلى القانون الإنساني الدولي: رأي استشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن التبعات القانونية لبناء جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة. وهذا يشمل المبادئ الأساسية للضرورة العسكرية والتمييز والتناسب والهجوم الاحترازي.
- 49 اتفاقية كمبالا، المادة 7
- 50 قرار بشأن حقوق الإنسان والشعوب كركيزة أساسية للاستجابة الناجحة ل كوفيد-19 والتعافي من آثاره الاجتماعية والسياسية، ACHPR / Res. 449 (LXVI) 2020. قرار بشأن منح صفة الانتساب للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومؤسسات حقوق الإنسان المتخصصة في أفريقيا - ACHPR / Res.370 (LX) 2017.
- 51 تم تفسير المادة 26 من الميثاق الأفريقي على أنها تتضمن وجوب قيام القضاء "مستقل عن التأثير الخارجي، وخاصة التنفيذي" البلاغات. 143/95-150/96، مشروع الحقوق الدستورية ومنظمة الحريات المدنية الخاصة بنيجيريا (نوفمبر 1999)، محكمة العدل بشرق أفريقيا، جيمس كيتازي و21 آخرون ضد الأمين العام لمجموعة شرق أفريقيا وآخرون، 01/2007، نوفمبر 2007؛ ومشروع الحقوق الدستورية ومنظمة الحريات المدنية ضد نيجيريا (نوفمبر 1999).
- 52 تنص المادة 7 (1) من الميثاق الأفريقي على أن "لكل فرد الحق في إسماع قضيبته".
- 53 التعليق العام رقم 4 على الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب: الحق في الإنصاف لضحايا التعذيب وغيره من ضروب العقوبة أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة 5)، الفقرة 8.
- 54 التعليق العام رقم 4 على الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب: الحق في الإنصاف لضحايا التعذيب وغيره من ضروب العقوبة أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة 5)، الفقرة 66.
- 55 انظر، الجزء 1، المبدأ ه من المبادئ والإرشادات التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والشعوب أثناء مكافحة الإرهاب في أفريقيا،
- 56 التعليق العام رقم 4 على الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب: الحق في الإنصاف لضحايا التعذيب وغيره من ضروب العقوبة أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة 5)، الفقرة 25. انظر أيضًا، المعايير المنصوص عليها في دليل الأمم المتحدة بشأن التقصي والتوثيق الفعالين بشأن التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (بروتوكول إسطنبول).



AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS  
COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME & DES PEUPLES  
COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب