

Documents d'information

SG/Inf(2020)11

7 avril 2020

**Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme
dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19**

Une boîte à outils pour les États membres

Introduction

Ce document a pour but de donner aux gouvernements une boîte à outils pour faire face à l'actuelle crise sanitaire, inédite et massive, tout en respectant les valeurs fondamentales de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme.

Tous conviennent d'entrée de jeu que les gouvernements sont confrontés à des défis considérables lorsqu'il s'agit de protéger leurs populations contre la menace du COVID-19. Il est clair également que la société ne peut pas continuer à fonctionner comme d'ordinaire, alors que le confinement constitue la principale mesure de protection pour lutter contre le virus. Il est en outre admis que les mesures prises vont inévitablement porter atteinte à certains droits et libertés qui font partie intégrante et nécessaire de toute société démocratique régie par l'État de droit.

Nos États membres sont confrontés à un défi social, politique et juridique majeur : comment répondre efficacement à cette crise tout en garantissant que les mesures qu'ils prennent ne sapent pas notre véritable but à long terme, à savoir préserver les valeurs fondatrices de l'Europe que sont la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. C'est précisément sur ce point que, par ses organes statutaires et tous ses organes et mécanismes compétents, le Conseil de l'Europe doit répondre à sa mission fondamentale pour garantir collectivement que ces mesures restent proportionnées à la menace constituée par la propagation du virus et qu'elles soient limitées dans le temps. Le virus détruit actuellement bien des vies et bien d'autres choses qui nous ont très chères. Ne le laissons pas détruire nos valeurs fondamentales et saper nos sociétés libres.

1. Dérogation en cas d'état d'urgence (article 15, Convention européenne des droits de l'homme)

La portée des mesures prises en réaction à la menace du COVID-19 et la manière dont elles sont appliquées varient considérablement d'un État à l'autre et au fil du temps. Si certaines mesures restrictives adoptées par les États membres peuvent être justifiées sur le terrain des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) concernant la protection de la santé (article 5 § 1 e) de la Convention ; articles 8 § 2 et 11 § 2 de la Convention ; et article 2 § 3 du Protocole n° 4 à la Convention), des mesures de nature exceptionnelle peuvent amener les États à déroger de leurs obligations au titre de la Convention. Il incombe à chaque État d'évaluer si les mesures qu'il adopte nécessitent une telle dérogation, en fonction de la nature et de la portée des restrictions appliquées aux droits et libertés protégés par la Convention. Cette possibilité dont peuvent se prévaloir les États est une caractéristique importante du système, qui permet d'appliquer la Convention et son mécanisme de supervision y compris dans les situations les plus critiques¹.

Toute dérogation sera évaluée par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires dont elle aura été saisie². La Cour a reconnu aux États une ample marge d'appréciation dans ce domaine: « *Il incombe d'abord à chaque État contractant, responsable de 'la vie de (sa) nation', de déterminer si un 'danger public' la menace et, dans l'affirmative, jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue de dérogations nécessaires pour le conjurer. L'article 15 par. 1 (...) leur laisse en la matière une large marge d'appréciation* »³.

Une dérogation doit également respecter des conditions formelles : le ou la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe, en tant que dépositaire de la Convention, doit être pleinement informé(e) des mesures prises, des motifs qui les ont inspirées, et de la date à laquelle ces mesures ont cessé (<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>).

Certains droits protégés par la Convention n'autorisent aucune dérogation. Il en va ainsi du droit à la vie, sauf pour les cas d'actes licites de guerre (article 2), de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3), de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé

¹ Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2125 (2018) de l'APCE.

² Voir le Guide sur l'article 15 de la Convention (31 décembre 2019) publié par le Greffe de la Cour.

³ Arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18.01.1978, Série A n° 25, para 207.

(article 4 § 1) et du respect du principe « pas de peine sans loi » (article 7). L'abolition de la peine de mort comme le droit de ne pas être jugé ou sanctionné deux fois (Protocoles n° 6 et 13 ; article 4 du Protocole n° 7) ne souffrent aucune exception dérogatoire.

Une dérogation en vertu de l'article 15 ne nécessite pas l'adoption formelle de l'état d'urgence ou d'un autre régime similaire au niveau national. En revanche, elle doit s'appuyer sur une base claire en droit national, afin d'offrir une protection contre l'arbitraire, et elle doit être strictement nécessaire pour lutter contre la cause de l'urgence publique. Les États doivent garder à l'esprit que les mesures à prendre doivent viser la défense de l'ordre démocratique menacé et ils doivent tout faire pour protéger les valeurs d'une société démocratique, comme le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture⁴. La Cour a certes accepté des dérogations visant à justifier que l'on s'écarte des normes de la Convention, mais elles ne peuvent jamais justifier des actes allant à l'encontre des exigences fondamentales de la Convention que sont la légalité et la proportionnalité des actes concernés.

2. Respect des principes de l'État de droit et des principes démocratique en cas d'état d'urgence

2.1. Le principe de légalité

Même en situation d'urgence, l'État de droit doit prévaloir⁵ et l'une de ses pierres angulaires est que l'action publique doit être prévue par la loi⁶. Dans ce contexte, la « loi » couvre non seulement les textes législatifs adoptés par le parlement mais aussi, par exemple, des ordonnances de l'exécutif, dès lors qu'elles ont une base constitutionnelle. De nombreuses constitutions prévoient un ou des régimes spéciaux qui augmentent les pouvoirs de l'exécutif en cas de guerre, de catastrophe naturelle majeure ou autre calamité⁷. La législature peut aussi adopter des lois d'urgence prévues spécifiquement pour traiter d'une crise en cours et qui vont au-delà des dispositions légales déjà en vigueur. Toute nouvelle législation de ce type devrait respecter la Constitution et les normes internationales applicables et, au besoin, être soumise à l'examen de la Cour constitutionnelle. Si le parlement entend autoriser le gouvernement à s'écarter d'une législation spéciale adoptée à la majorité (ou de la législation adoptée selon une autre procédure spéciale), cette autorisation doit être adoptée à la majorité requise pour l'adoption de textes législatifs, ou selon la même procédure spéciale.

2.2. Durée limitée du régime de l'état de d'urgence et des mesures d'urgence

En situation d'urgence, l'exécutif peut se voir accorder un pouvoir général de prendre des ordonnances ayant force de loi. Ceci est acceptable, à condition que ces pouvoirs généraux soient accordés pour une durée limitée. Le régime de l'état d'urgence (ou similaire) a pour but principal de contenir le développement d'une crise et de revenir, aussi rapidement que possible, à la normalité⁸. La prolongation du régime de l'état d'urgence devrait être soumise au contrôle du parlement quant à sa nécessité. Il n'est pas admissible que les pouvoirs exceptionnels de l'exécutif soient prolongés indéfiniment⁹.

Durant l'état d'urgence, non seulement le pouvoir de l'exécutif de légiférer devrait être limité à la durée de l'état d'urgence, mais en outre toute disposition législative adoptée durant l'état d'urgence devrait aussi prévoir des échéances claires au-delà desquelles ces mesures exceptionnelles deviendraient caduques (sous la forme d'une « clause de caducité », ou « *sunset clause* »). Certes, une fois sortis de la situation d'urgence, il peut être justifié de continuer à appliquer certaines mesures

⁴ *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, §§ 94 et 210 ; et *Şahin Alpay c. Turquie*, §§ 78 et 180.

⁵ Voir Commission de Venise, Avis sur la protection des droits de l'homme en situation d'urgence, CDL-AD(2006)015), para. 13

⁶ Voir Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit (CDL-AD(2016)007), paras. 44 et 45

⁷ Au 29 mars 2020, 22 de nos Etats membres avaient déclaré un état d'urgence.

⁸ L'expérience montre que « plus le régime d'urgence persiste, plus l'État a des chances de s'écarter des critères objectifs pouvant avoir justifié le recours initial aux pouvoirs d'urgence. Plus le régime se prolonge, plus il est difficile de justifier le recours à un traitement exceptionnel de la situation rendant impossible l'application des outils juridiques ordinaires » - Commission de Venise, Turquie, Avis sur les décrets-lois d'urgence nos 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016, CDL-AD(2016)037, para. 41.

⁹ CommDH(2002)7, Avis 1/2002 sur certains aspects de la dérogation du Royaume-Uni à l'article 5 para 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, p. 25 ; voir également la Commission de Venise, Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères (CDL-AD(2019)019), para. 119).

spécifiques ciblées, mais cette prolongation devrait relever de la compétence du parlement par les procédures ordinaires¹⁰.

2.3. Portée limitée de la législation en situation d'urgence : le principe de nécessité

En vertu du principe de nécessité, les mesures d'urgence doivent pouvoir atteindre leur but en altérant le moins possible les règles et procédures normales du processus décisionnel démocratique¹¹. En conséquence, le pouvoir de l'exécutif de légiférer par ordonnances ne devrait pas signifier que le pouvoir législatif donne carte blanche à l'exécutif. La crise pouvant évoluer rapidement et de manière imprévisible, il peut être nécessaire de déléguer des pouvoirs législatifs relativement étendus, cependant ces délégations devraient être formulées de manière aussi restreinte que possible au vu des circonstances, afin de limiter tout risque d'abus¹². De manière générale, il conviendrait de s'abstenir de toute réforme législative fondamentale durant l'état d'urgence¹³.

2.4. Répartition des pouvoirs et contrôle sur l'action de l'exécutif durant le régime de l'état d'urgence

Le pouvoir exécutif doit pouvoir agir rapidement et efficacement. Cela peut nécessiter d'adopter des procédures de prise de décision plus simples et d'assouplir certains contre-pouvoirs. Il peut également être nécessaire, dans la mesure permise par la Constitution, de contourner la répartition ordinaire des compétences entre autorités locales, régionales et centrales pour ce qui est de certains domaines spécifiques limités, afin de répondre de manière plus coordonnée à la crise et étant entendu que l'ensemble des pouvoirs des autorités locales et régionales doivent être restaurés dès que la situation le permet.

Les parlements doivent toutefois conserver le pouvoir de contrôler l'action de l'exécutif¹⁴, en particulier en vérifiant, à intervalles raisonnables, si les pouvoirs d'urgence de ce dernier se justifient encore, ou en intervenant le cas échéant pour modifier ou annuler les décisions de l'exécutif¹⁵. Il ne devrait pas être possible de dissoudre les parlements en cas d'état d'urgence, et de fait bon nombre de constitutions prorogent le mandat du parlement jusqu'à la fin de l'état d'urgence.

La fonction essentielle du pouvoir judiciaire – en particulier celle des cours constitutionnelles lorsqu'il en existe – devrait être préservée. Il est important que des juges puissent examiner les limitations les plus sérieuses aux droits de l'homme posées par les dispositions législatives prises en cas d'état d'urgence. Des ajournements, le traitement accéléré ou groupé de certaines catégories d'affaires sont susceptibles d'être admissibles, et l'autorisation judiciaire préalable nécessaire dans certains cas peut être remplacée par un examen judiciaire *ex post* (voir aussi plus loin, point 3.2).

Durant l'état d'urgence, la tenue d'élections et de référendums peut se révéler problématique, étant donné que la possibilité de faire campagne en temps de crise est extrêmement limitée.

¹⁰ Voir Résolution 1659 (2009) de l'APCE, Protection des droits de l'homme en situation d'urgence, p. 12 ; voir aussi la Liste des critères de l'Etat de droit, citée plus haut, et l'article 15 de la Convention (« Dérogation en cas d'état d'urgence »), ainsi que l'article 4 du PIDCP ; l'article 27 de la CADH. Pour les pouvoirs en cas d'état d'urgence, voir aussi les rapports de la Commission de Venise sur les pouvoirs en cas d'état d'urgence (CDL-STD(1995)012) et sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence (CDL-AD(2006)015).

¹¹ Le principe de la nécessité n'est pas mentionné directement dans le contexte des mesures d'urgence institutionnelles, mais peut être déduit de l'exigence de proportionnalité et de nécessité des mesures d'urgence dans le domaine des droits de l'homme – voir Commission de Venise, *Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative à la "protection de la nation" en France*, CDL-AD(2016)006, para. 71.

¹² CM(2008)170, document du Comité des Ministres sur le Conseil de l'Europe et l'Etat de droit, p. 46 ; voir également Commission de Venise, *Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères* (CDL-AD(2019)019), paras. 119 – 121 ; et *Avis sur les décrets-lois d'urgence nos 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016*, CDL-AD(2016)037, para 98.

¹³ Bon nombre de constitutions européennes contiennent des dispositions interdisant les amendements constitutionnels en temps de guerre, en situations d'urgence ou situations similaires. Voir aussi Commission de Venise, *Turquie - Avis sur les décrets-lois d'urgence nos 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016*, CDL-AD(2016)037, para. 80 et 90).

¹⁴ Voir Recommandation 1713 (2005) de l'APCE, *Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membre*, p. 38.

¹⁵ Commission de Venise, *Liste des critères de l'Etat de droit* (CDL-AD(2016)007), para. 51.

3. Normes pertinentes en matière de droits de l'homme

3.1. ***Droit à la vie (article 2 de la Convention) et Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention) ; Droit à l'accès aux soins (article 11 de la Charte sociale européenne révisée)***

Le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants sont au nombre des droits qui relèvent du noyau dur des droits protégés par la Convention ; à ce titre, ils ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, même en situation d'urgence telle que celle causée par le COVID-19. La jurisprudence est constante à cet égard : ces droits impliquent de la part des États des obligations positives de protéger les individus aux mains de l'État contre les maladies mortelles et les souffrances en découlant¹⁶.

La Convention exige de manière constante que tout État membre assure un niveau adéquat de soins médicaux aux personnes privées de liberté¹⁷. Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a publié une [Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté](#) dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Ces principes s'appliquent à divers lieux, notamment les locaux de détention des forces de l'ordre, les établissements pénitentiaires, les centres de détention pour migrants, les hôpitaux psychiatriques et les foyers sociaux, ainsi que dans diverses installations/zones nouvellement créées où des personnes sont placées en quarantaine dans le contexte de la pandémie du COVID-19. Les principes du CPT font également référence à la nécessité de protéger le personnel travaillant dans ces établissements et institutions et de laisser des organismes de surveillance indépendants nationaux accéder sans entrave aux lieux de détention. La Commissaire aux droits de l'homme a également publié une [déclaration](#) : Pandémie de COVID-19 : des mesures doivent être prises de toute urgence pour protéger les droits des détenus en Europe.

Au-delà du cas des personnes placées dans les institutions de l'État, la responsabilité incombant aux États en vertu des articles 2 et 3 de la Convention peut également être invoquée pour les patients gravement malades, les personnes en situation de handicap ou les personnes âgées (voir la [Recommandation CM/Rec\(2014\)2](#) sur la promotion des droits de l'homme des personnes âgées et les déclarations de la Commissaire aux droits de l'homme sur les personnes handicapées et les personnes âgées durant la pandémie du COVID-19¹⁸). Leur exposition au virus et les souffrances extrêmes qu'elles subissent peuvent être considérées comme incompatibles avec l'obligation positive des États de protéger la vie et de prévenir les mauvais traitements. Cette obligation positive est en outre confirmée par l'article 11 de la Charte sociale européenne (révisée) qui prévoit que les États parties doivent prouver, par des modalités permettant le signalement et la notification de maladies ainsi que par la prise de toutes les mesures d'urgence nécessaires en cas d'épidémie, qu'ils sont en mesure de lutter contre des maladies infectieuses¹⁹. Le fait pour les États de porter une attention accrue aux groupes vulnérables est également conforme au droit à un accès équitable aux soins de santé (article 3 de la [Convention des droits de l'homme et de la biomédecine](#), dite « Convention d'Oviedo »).

Il est rappelé à cet égard que la disponibilité de médicaments de qualité et l'accès des patients à ces médicaments sont plus importants que jamais dans le contexte de la pandémie du COVID-19. La

¹⁶ Voir la fiche thématique « Droits des détenus en matière de santé » publiée par le Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁷ Voir *Khudobin c. Russie*, no. 59896/00, 26 octobre 2006 ; comme l'indique le CPT dans sa Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de COVID, des soins de santé de niveau insuffisants peuvent rapidement aboutir à des situations relevant du domaine des "traitements inhumains et dégradants".

¹⁸ La Commissaire aux droits de l'homme, qui dans ses travaux souligne fréquemment que des infrastructures d'accueil très étendues hébergeant des personnes privées de liberté sont inappropriées pour les personnes en situation de handicap et les personnes âgées, a appelé les États membres confrontés à la pandémie à stopper les admissions dans ces établissements, dans toute la mesure du possible à transférer les personnes en situation de handicap qui s'y trouvent et à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les résidents encore sur place ([Les personnes âgées ont plus que jamais besoin de soutien en ces temps de pandémie de Covid-19](#), Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović, 20 mars 2020, et [Lutte contre le COVID-19 : les personnes handicapées ne doivent pas être laissées de côté](#), Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović, 2 avril 2020).

¹⁹ CSER, Conclusions XVII-2 (2005), Lettonie.

Convention du Conseil de l'Europe relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne²⁰ entend fournir une base juridique et scientifique pour garantir la qualité des médicaments et de leurs composants sous la forme d'un corpus de référence unique, la Pharmacopée européenne. Sous les auspices de la Commission européenne de Pharmacopée, 39 États membres et l'Union européenne, avec des experts de 29 observateurs dont l'Organisation mondiale de la santé, travaillent de concert à établir des normes de qualité qui sont applicables dans tous les États signataires et appliquées dans plus de 120 pays à travers le monde.

Enfin, en vertu de la Convention et de la Charte sociale européenne, les États ont le devoir d'informer la population des risques connus liés à la pandémie et des comportements ou mesures destinés à éviter de répandre la maladie²¹.

3.2. Droit à la liberté et à la sécurité (article 5) et Droit à un procès équitable (article 6)

Les mesures sans précédent prises pour juguler le COVID-19 peuvent affecter la capacité de l'État à garantir le droit à la liberté et à la sécurité et altérer le fonctionnement normal de l'appareil judiciaire.

Aux termes de l'article 5 § 1 e) de la Convention, la prévention de la propagation de maladies contagieuses est l'un des motifs pour lesquels une personne peut se voir privée de sa liberté. Avant de recourir à de telles mesures, les États sont tenus de contrôler qu'il existe bien une base juridique pertinente et d'examiner si des mesures pouvant s'apparenter à une privation de liberté sont strictement nécessaires et s'il n'existerait pas des possibilités moins strictes. La durée du confinement obligatoire et la façon dont on le fait respecter en pratique sont à prendre en considération dans ce contexte.

Les mesures destinées à adapter les modalités d'accès aux tribunaux devraient être conçues de manière à être compatibles avec l'article 6, surtout pour ce qui concerne des affaires nécessitant une diligence spéciale dans les procédures (lorsque les parties à la procédure sont vulnérables, dans des affaires familiales et des litiges liés au travail par exemple). Des gardes à vue policières prolongées ou des retards dans l'examen judiciaire de mesures de privation de liberté sont susceptibles d'entraîner des violations de l'article 5 de la Convention.

Les dérogations en vertu de l'article 15 peuvent, il est vrai, élargir la gamme de mesures possibles au titre des articles 5 et 6 de la Convention et donner aux autorités d'un État une marge plus large pour le respect de certains délais et d'autres conditions procédurales ordinaires. Toutefois, l'interdiction fondamentale de la détention sans base légale ou sans contrôle juridictionnel en temps utile, ainsi que la nécessité de garantir aux détenus des garanties procédurales essentielles comme l'accès à un médecin ou un avocat et la possibilité de rencontrer leurs proches, devraient en principe être respectés dans les circonstances actuelles. Les États demeurent également toujours soumis à l'obligation générale de garantir que les procès restent équitables, autrement dit qu'ils respectent des principes tels que l'égalité des armes et la présomption d'innocence, et ils doivent s'abstenir de prendre quelque mesure que ce soit qui pourrait être considérée comme une ingérence à l'égard de l'indépendance des juges ou des tribunaux.

3.3. Droit au respect de la vie privée, à la liberté de conscience, à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et d'association

La jouissance effective de tous ces droits et libertés consacrés par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention est l'un des repères marquants de nos sociétés démocratiques modernes. Ces droits et libertés ne peuvent être restreints que si ces restrictions sont prévues par la loi et proportionnées au but légitime poursuivi, y inclus la protection de la santé. Les restrictions significatives aux activités sociales usuelles, notamment l'accès aux lieux de culte publics, les rassemblements publics, les

²⁰ Convention du Conseil de l'Europe relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne, STE 050, Strasbourg, 22 juillet 1964, et Protocole à la Convention du Conseil de l'Europe relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne, STE 134, Strasbourg, 1er novembre 1989.

²¹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 227, § 58 ; *Öneriyildiz c. Turquie* [GC], no. 48939/99, 30 novembre 2004.

cérémonies de mariage et de funérailles, risquent inévitablement d'ouvrir la voie à des « griefs défendables » fondés sur les dispositions susmentionnées. Les autorités doivent faire en sorte que ces restrictions, qu'elles soient basées ou non sur une dérogation, soient clairement prévues par la loi, conformément aux garanties constitutionnelles applicables et proportionnées aux buts pour lesquelles elles ont été imposées²².

Si des restrictions plus strictes aux droits susmentionnés sont susceptibles d'être justifiées en temps de crise, des sanctions pénales sévères en revanche sont préoccupantes et doivent faire l'objet d'un contrôle strict. Les situations exceptionnelles ne devraient pas être instrumentalisées pour donner des moyens pénaux accrus. Un juste équilibre entre sanction et prévention est le meilleur, voire le seul, moyen de respecter la condition de proportionnalité posée par la Convention.

Liberté d'expression et d'information, liberté de la presse, accès aux informations officielles

La liberté d'expression, qui couvre la libre circulation de l'information, est un facteur critique pour la capacité des médias à rendre compte de l'actualité concernant la pandémie. Les médias et les journalistes professionnels, notamment les organes de presse publics, ont un rôle essentiel et une responsabilité particulière pour ce qui est d'informer le public en temps réel, de manière précise et fiable, mais aussi pour éviter la panique et inciter le public à coopérer. Ils devraient donc appliquer les normes professionnelles et éthiques les plus exigeantes pour un journalisme responsable, et à ce titre relayer des messages vérifiés en ce qui concerne la crise, ainsi que s'abstenir de publier ou amplifier des nouvelles non vérifiées et encore moins des contenus non plausibles ou versant dans le sensationnalisme. Les circonstances exceptionnelles peuvent exiger des journalistes qu'ils évitent de publier des informations connues des autorités et à usage restreint – par exemple, de futures mesures prévoyant la mise en place d'une politique d'isolement plus stricte.²³

L'accès du public aux informations officielles doit être géré sur la base des principes en vigueur dégagés par la jurisprudence de la Cour²⁴. Toute restriction à l'accès aux informations officielles doit être exceptionnelle et proportionnée au but de protection de la santé publique. La [Convention sur l'accès aux documents officiels](#) (dite la "Convention de Tromsø") souligne la nécessité de la transparence et prévoit que de sa propre initiative et en tant que de besoin, une autorité publique prenne les mesures nécessaires pour rendre publics des documents officiels afin d'encourager la participation éclairée du public s'agissant de questions d'intérêt général.

Pour autant, les communications officielles ne sauraient être le seul canal d'information sur la pandémie. Cela aboutirait à une censure et à la répression de préoccupations légitimes. Les journalistes, les médias, les professionnels de la santé, les militants de la société civile et le grand public de manière générale doivent pouvoir critiquer les autorités et examiner la manière dont celles-ci traitent la crise. Toutes restrictions préalables concernant certains sujets, des fermetures de supports médiatiques ou encore le blocage pur et simple de l'accès à des plateformes de communication en ligne doit faire l'objet de l'examen le plus attentif et ne se justifient que dans les circonstances les plus exceptionnelles²⁵. La pandémie ne devrait pas servir de prétexte pour réduire au silence les lanceurs d'alerte (voir la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7](#) sur la protection des lanceurs d'alerte)²⁶ ou les opposants politiques²⁷. La diffusion malveillante de désinformations peut être traitée par des sanctions *a posteriori* et par des campagnes d'information des pouvoirs publics. Les États devraient travailler avec des plateformes en ligne et les médias pour éviter que l'opinion publique ne soit manipulée, et pour donner une plus grande visibilité à des sources de nouvelles et d'informations généralement dignes de foi, notamment lorsque ces dernières émanent d'autorités de la santé publique.

²² Voir *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 13237/17, 20 mars 2018 ; pour la liberté de réunion, voir *Lashmankin et Autres c. Russie*, no. 57818/09, 7 février 2017, para. 434 ; dans cette affaire, la Cour a jugé qu'une interdiction générale de manifestation est acceptable s'il existe un risque réel que la manifestation entraîne un désordre qui ne pourrait être évité par d'autres mesures moins strictes et si l'inconvénient de l'impact de l'interdiction de manifester est à l'évidence contrebalancé par les considérations en matière de sécurité qui ont été invoquées pour justifier l'interdiction.

²³ Voir les [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise](#).

²⁴ Voir, par exemple, *Magyar Helsinki [GC]*, paras. 156-170.

²⁵ *Cumpana Mazare [GC]*, para. 118.

²⁶ <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51403795>.

²⁷ Voir les [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise](#).

Vie privée et protection des données

Les nouvelles technologies permettant l'accès aux données personnelles et leur traitement offrent un potentiel important de limitation et d'éradication de la pandémie. En matière de surveillance épidémiologique, la surveillance, le suivi et l'anticipation sont cruciaux. La multiplication et la surabondance de technologies et outils numériques sophistiqués (données de géolocalisation, intelligence artificielle, reconnaissance faciale, applications de médias sociaux), la surveillance de la pandémie peut être facilitée.

Dans le même temps, le potentiel d'intrusion des technologies modernes ne doit pas demeurer sans contrôle ni mise en balance avec le nécessaire respect de la vie privée. Les principes relatifs à la protection des données et la Convention 108 du Conseil de l'Europe (ainsi que sa version actualisée, dite "Convention 108+"²⁸) permettent déjà d'équilibrer des normes très protectrices et l'intérêt public, notamment en matière de santé publique. La Convention permet de déroger aux règles ordinaires de protection de données, pour une durée limitée et avec les sauvegardes appropriées (notamment l'anonymisation) ainsi qu'un cadre de supervision efficace pour garantir que ces données sont recueillies, analysées, stockées et partagées de manière légitime et responsable. Le traitement à grande échelle de données personnelles au moyen de l'intelligence artificielle ne devrait être réalisé que si les preuves scientifiques démontrent de manière convaincante que les avantages potentiels en termes de santé publique sont supérieurs à ceux que procureraient d'autres solutions moins intrusives. Le réseau d'experts du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle²⁹ et ses partenaires peuvent faciliter la mutualisation des connaissances à cet égard.

3.4. Interdiction de la discrimination (article 14 de la Convention et article 1, Protocole n° 12, article E de la Charte sociale européenne) et normes concernant la diversité et l'inclusion

Le principe de la non-discrimination est particulièrement important dans le contexte actuel. Lorsqu'elle évalue si des mesures dérogatoires étaient strictement nécessaires au sens de l'article 15 de la Convention, la Cour examine si les mesures entraînent une discrimination injustifiable entre différentes catégories de personnes³⁰. Certaines formes de discrimination peuvent aussi s'apparenter à un traitement interdit par l'article 3, qui ne souffre aucune dérogation³¹. De plus, le fait de ne pas prendre en compte les besoins spécifiques de personnes appartenant à un groupe défavorisé peut entraîner une discrimination³². L'interdiction de la discrimination peut donc générer des obligations de prendre des mesures positives pour parvenir à une véritable égalité³³. Une approche similaire est suivie au titre de la Charte sociale européenne (article E)³⁴. De ce point de vue, bon nombre de dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, mais aussi les Recommandations de politique générale de l'ECRI devraient être considérées comme des expressions des principes d'égalité et de non-discrimination.

Les mesures exceptionnelles prises aujourd'hui dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus peuvent elles aussi susciter des questionnements du fait de leurs conséquences potentiellement discriminatoires. Par exemple, le droit à l'éducation tel que consacré par la Convention (article 2 du Protocole n° 1) et par la Charte sociale européenne (article 17) devrait en principe être garanti, même si les moyens d'y parvenir nécessitent une adaptation. Il convient

²⁸ Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE 223): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807c65bf

²⁹ Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle, CAHAI

³⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *A. et Autres c. Royaume-Uni* (GC), 3455/05, 19 février 2009, §§ 182-190.

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Chypre c. Turquie* (GC), 25781/94, 10 mai 2001, §§ 312-315.

³² Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Horvath et Kiss c. Hongrie*, 11146/11, 29 janvier 2013.

³³ Cour européenne des droits de l'homme, *Horvath et Kiss c. Hongrie*, 11146/11, 29 janvier 2013, § 116; Cour européenne des droits de l'homme, *Çam c. Turquie*, 51500/08, 23 février 2016. Voir aussi le rapport explicatif du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

³⁴ Pour le Comité européen des droits sociaux (CEDS), il peut y avoir discrimination dès lors qu'il n'a pas été tenu dûment et positivement compte de toutes les différences pertinentes entre des personnes dans une situation comparable, ou qu'il n'a pas été pris de mesures adéquates pour faire que les droits et avantages collectifs ouverts à tous soient véritablement accessibles par et à tous. Voir par exemple CEDS, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italie*, réclamation n° 91/2013, 12 octobre 2015, § 237; CSER, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France*, réclamation n° 50/2008, décision sur le fonds 9 septembre 2009, §§ 39 et 41.

toutefois de s'attacher tout particulièrement à veiller à ce que les membres de groupes vulnérables continuent de bénéficier de ce droit à l'éducation et jouissent de l'égalité d'accès aux moyens et matériels éducatifs même en situation de confinement. Une étude détaillée est en préparation sur les difficultés et risques auxquels sont confrontés les Roms, les migrants, les personnes appartenant à des minorités nationales et les personnes LGBTI, mais aussi des pratiques excellentes en matière d'inclusion spécifique qui ont déjà été adoptées durant cette crise dans certains États membres³⁵.

4. Protection contre le crime ; protection des victimes du crime

Les incidents et signalements de plus en plus nombreux montrent que la politique d'isolement et de confinement entraîne une recrudescence de la violence domestique, sexuelle et pour des motifs de genre – d'où un besoin accru de protection contre ces formes de violence. Il convient dès lors de saluer l'approche de ceux de nos États membres qui, dans le droit fil de la Convention d'Istanbul³⁶, cherchent des moyens de continuer à offrir aux victimes de ces formes de violence des services, une aide et une protection adaptés au contexte d'isolement que nous traversons. Le Conseil de l'Europe peut diffuser des informations sur des pratiques instaurées dans ses États membres, par exemple des moyens alternatifs mis à disposition des victimes pour le signalement d'incidents violents³⁷. Il est également important d'envisager des moyens innovants pour que les enfants aient accès à des numéros dédiés et des lignes d'appel, conformément aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ("Convention de Lanzarote"), afin qu'ils puissent signaler des incidents de violence, de maltraitance et d'abus sexuels durant cette pandémie³⁸.

Les victimes de la traite d'êtres humains risquent de se trouver dans une situation encore plus vulnérable, du fait que la police et les services sociaux ont des capacités limitées (notamment en termes de foyers d'accueil) pour les aider³⁹.

Alors que nos sociétés d'aujourd'hui dépendent plus que jamais des systèmes informatiques, en temps de crise, des personnes malveillantes sont tentées de mettre cette vulnérabilité à profit (des tentatives frauduleuses, des campagnes de hameçonnage (« phishing ») et la diffusion de maliciels par le biais de sites web communiquant des informations ou conseils apparemment fiables sur le COVID-19 leur permettent d'infecter des ordinateurs, d'extraire des données et codes d'utilisateurs ou d'obtenir des paiements frauduleux). Les enfants ne sont pas à l'abri des risques dans le cyberspace et, avec les fermetures d'établissements scolaires, l'utilisation accrue de l'internet et des médias sociaux a un impact sur leur sécurité. De plus, la pandémie a malheureusement ouvert des possibilités nouvelles pour les criminels, qui tirent profit de la demande accrue de médicaments, de produits d'hygiène et de protection personnelle, par exemple en commercialisant des médicaments ou éléments médicaux contrefaits comme des kits de test au COVID-19, qui sont vendus à la fois en ligne et hors ligne. La fabrication et la commercialisation de produits médicaux contrefaits constitue un risque important pour la santé publique et porte atteinte au droit à la vie et au droit à la santé. Les autorités de justice pénale doivent coopérer pleinement pour détecter ces infractions, enquêter, mettre en accusation leurs auteurs et les poursuivre. Dans le cadre des Conventions du Conseil de l'Europe (Convention sur la cybercriminalité (Budapest), Convention MEDICRIME⁴⁰, Convention de Lanzarote), les États Parties coopèrent étroitement pour améliorer leur cadre de droit pénal, les pouvoirs procéduraux et la coopération internationale nécessaire pour combattre ces menaces.

³⁵ L'étude est en cours d'élaboration par le Secrétariat du nouveau Comité directeur sur l'antidiscrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) ; elle sera présentée pour examen à la première réunion du CDADI. Une note de présentation sera bientôt publiée sur le site web de ce dernier.

³⁶ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, STCE n° 210, Istanbul, 11 mai 2011 : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>

³⁷ Voir la déclaration de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe du 30 mars 2020 (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence>) et la déclaration par la Présidente du GREVIO, 24 mars 2020 : <https://rm.coe.int/declaration-presidente-grevio-covid-2020/pdfa/16809cf55f>

³⁸ Déclaration de la présidence et vice-présidence du Comité de Lanzarote : <https://rm.coe.int/covid-19-1c-statement-en-final/16809e17af>

³⁹ Voir la déclaration du GRETA, 3 avril 2020.

⁴⁰ Le Comité des Parties de la Convention MEDICRIME va publier des lignes directrices sur l'application de la convention dans le contexte du COVID-19 (<https://www.coe.int/fr/web/medicrime/home>).

5. Les prochaines étapes : le Conseil de l'Europe plus pertinent que jamais

Le Conseil de l'Europe a été établi pour restaurer une paix durable en Europe après la guerre la plus désastreuse que notre continent ait connue. En 70 ans d'existence, il a atteint sa mission en devenant une organisation paneuropéenne avec des institutions sans équivalent, qui servent d'exemple au reste du monde. Nos sociétés sont aujourd'hui confrontées à un défi sans précédent. Même une fois que la phase aiguë de la crise sera passée, nos sociétés devront trouver les moyens de réparer les dommages sociaux et économiques que cette pandémie aura occasionnés, et de renforcer davantage la confiance dans nos institutions démocratiques. Entre autres choses, il faudra entamer une large réflexion sur la protection des individus et groupes les plus vulnérables de nos sociétés et sur les moyens de sauvegarder leurs droits dans un modèle de gouvernance plus durable et solidaire.

Le Conseil de l'Europe continuera de tout faire pour aider ses États membres durant cette crise et après. Son riche arsenal d'instruments juridique efficaces, son expertise technique et ses réseaux étendus d'experts nationaux sont autant d'outils précieux qui permettront aux gouvernements et aux citoyens de trouver les réponses les plus adaptés et les plus pérennes pour protéger la santé publique, préserver le tissu démocratique de nos sociétés et atténuer les conséquences sociales de la crise.

Les organes statutaires, toutes les institutions du Conseil de l'Europe et le Secrétariat sont mobilisés et feront tout ce qui est en leur pouvoir pour utiliser les outils et ressources de l'Organisation afin de partager avec toutes les parties prenantes, depuis les autorités jusqu'à la société civile et aux citoyens, les informations, les bonnes pratiques et les enseignements tirés pour trouver des réponses communes aux défis qui se posent à nous. Tous les programmes et activités de l'Organisation (y compris – sur demande – les programmes de coopération avec les États membres et non-membres) seront recentrés pour y inclure des composantes qui rendront la contribution de notre Organisation aussi pertinente, opportune et concrète que possible.