



Résolution 2338 (2020)¹

Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit

Assemblée parlementaire

1. Bien que la pandémie de covid-19 soit avant tout une crise sanitaire, elle représente également un défi sans précédent pour les droits de l'homme et l'État de droit, qui restent applicables, y compris en période d'état d'urgence nationale. Les obligations positives nées de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention) imposent aux États de prendre des mesures pour protéger la vie et la santé de leurs populations. Cet impératif ne leur laisse toutefois pas le champ libre pour piétiner les droits, bafouer les libertés, démanteler la démocratie ou violer l'État de droit. Même en cas d'état d'urgence, la Convention continue à fixer des limites et à garantir ainsi le respect des normes fondamentales européennes.

2. Les États ont pris un large éventail de mesures souvent similaires dans leurs grandes lignes pour limiter la propagation de la covid-19. Elles comportent généralement de lourdes restrictions imposées à la liberté de circulation et de réunion, et la fermeture d'établissements d'enseignement et de locaux utilisés à des fins commerciales, récréatives, sportives, culturelles et religieuses. Ces mesures portent atteinte à la jouissance des droits garantis par la Convention, ce qui a parfois de graves conséquences personnelles pour les intéressés, mais – malgré leur portée et leur impact – elles ne constituent pas nécessairement une violation de ces droits. De nombreux droits consacrés par la Convention autorisent des limitations, afin de tenir compte de la nécessité de rechercher un juste équilibre entre les intérêts individuels et l'intérêt général, y compris la protection de la santé et de la sécurité publiques. L'ingérence dans ces droits est autorisée par la Convention sous réserve qu'elle soit prévue par la loi, nécessaire, proportionnée à l'intérêt général poursuivi et non discriminatoire. L'Assemblée parlementaire se félicite des interventions constructives faites en temps utile par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les diverses situations relatives à cette question.

3. Les mesures qui restreignent la liberté d'expression, l'accès à l'information et la liberté des médias ne se justifient pas facilement. L'information est essentielle pour permettre aux citoyens de comprendre les risques et d'adopter des mesures au niveau individuel afin de se protéger eux-mêmes. La restriction de la circulation de l'information auprès du public est préjudiciable à l'efficacité d'une réponse de santé publique qui obtienne l'adhésion éclairée et durable des citoyens, fondée sur la confiance dans les institutions publiques. Par conséquent, la pandémie de covid-19 – et d'autres crises similaires potentielles qui pourraient survenir à l'avenir – ne devrait pas être considérée comme un prétexte pour adopter une législation d'urgence introduisant des restrictions à la liberté d'information qui vont au-delà de ce qui est légal, nécessaire, proportionné et non discriminatoire. Les journalistes, les lanceurs d'alerte et les défenseurs des droits de l'homme sont des atouts essentiels pour prévenir de nouveaux préjudices, car ils révèlent les mauvaises pratiques en temps utile pour que des mesures correctives soient prises. Seule la diffusion délibérée de fausses informations susceptibles de causer un préjudice important à la population devrait être contrôlée, sur la base d'une législation clairement et étroitement définie, et non discriminatoire.

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 13 octobre 2020 (voir [Doc. 15139](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Vladimir Vardanyan; et [Doc. 15158](#), avis de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Boguslaw Sonik).

Voir également la [Recommandation 2180 \(2020\)](#).



4. Si l'état d'urgence ou des régimes d'exception similaires peuvent permettre de réagir de manière plus rapide, plus souple et plus efficace, ils limitent l'application des freins et contrepoids habituels. Ils peuvent donc s'avérer dangereux pour les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. L'Assemblée souscrit par conséquent pleinement aux principes applicables à l'état d'urgence énoncés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

5. À ce propos, l'Assemblée se félicite du fait que de nombreux États membres aient déjà levé leur état d'urgence ou l'aient remplacé par un régime juridique et des mesures moins restrictifs lorsque la situation de la santé publique le leur permettait. Elle observe également que plusieurs États ont eu du mal à définir un fondement juridique des mesures d'exception qu'ils ont dû mettre en place qui respecte les exigences de légalité et de constitutionnalité. Le conflit entre efficacité et légalité ne devrait pas exister et n'a aucune raison d'être. Il serait bénéfique pour l'ensemble des États membres de procéder à un examen approfondi des mesures prises pour faire face à la pandémie, afin de garantir à l'avenir l'existence d'un cadre juridique clair et suffisant.

6. L'Assemblée note qu'un nombre sans précédent d'États ont exercé leur droit de déroger à leurs obligations en vertu de la Convention en ce qui concerne les mesures prises en vue de faire face à la pandémie. Elle rappelle sa [Résolution 2209 \(2018\)](#) et sa [Recommandation 2125 \(2018\)](#) intitulées «État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme», dans lesquelles elle reconnaît que le prolongement de l'état d'urgence et des dérogations ont pour effet de normaliser des normes amoindries et d'habituer les populations à une plus grande ingérence dans leurs droits. Les propositions formulées dans ces textes visent à aider les autorités nationales à comprendre les complexités du droit en la matière et à les encourager à adopter à l'avenir une approche plus harmonisée. L'Assemblée estime que l'expérience récente souligne le caractère indispensable de cette démarche.

7. On suppose de plus en plus que les applications de suivi des contacts pour smartphones feront partie des mesures prises par de nombreux pays pour faire face à la pandémie. L'Assemblée note qu'un manque de confiance de la population dans ces applications, en raison des considérations de vie privée, qui se traduirait par un faible niveau d'installation ou d'utilisation, compromettrait sérieusement leur efficacité. L'Assemblée rappelle la Convention modernisée du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223, Convention 108+), dont les États membres devraient s'appliquer à respecter les normes lorsqu'ils adoptent la législation de base nécessaire à la mise en place et à la réglementation des applications de suivi des contacts. Elle souscrit pleinement aux conseils donnés par la présidente du Comité consultatif de la Convention 108 et par le Commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe sur la manière dont ces normes devraient être appliquées dans le cadre de la pandémie de covid-19. S'agissant de l'application des systèmes d'intelligence artificielle au traitement des données dans ce contexte, elle se félicite de la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme.

8. L'Assemblée note que le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux a également été gravement perturbé par la pandémie. Elle rappelle les droits à la liberté et à la sécurité, à un procès équitable et à un recours effectif, tels que les protège la Convention, et l'importance de garantir le respect des principes constitutionnels. Elle souligne la nécessité de classer les affaires par ordre de priorité en fonction de leur urgence, de leur importance générale et de leur impact sur les droits individuels et sur les groupes vulnérables. Elle souscrit par conséquent pleinement à la «Déclaration sur les leçons et défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie du COVID-19», adoptée par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

9. L'Assemblée note que la situation des personnes privées de liberté rend ces dernières particulièrement vulnérables à l'infection et aux conséquences négatives d'un isolement physique prolongé. Elle rappelle l'interdiction, par la Convention, des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui oblige les États à prendre des mesures pour protéger la santé et la sécurité des personnes privées de liberté. Elle souscrit donc pleinement à la «Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19)» adoptée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

10. L'Assemblée note que l'augmentation massive des dépenses publiques pour l'achat de produits médicaux et autres produits liés à la pandémie, ainsi que pour les mesures de soutien et de relance économique, crée un risque particulier de corruption. Elle souscrit donc pleinement aux lignes directrices sur les «Risques de corruption et références juridiques utiles dans le contexte du COVID-19», publiées par le président du Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

11. Les États membres du Conseil de l'Europe ont tous été contraints de prendre des mesures d'exception pour faire face à la menace exceptionnelle que représente la pandémie de covid-19. Dans l'ensemble, les démocraties européennes ont prouvé qu'elles étaient capables de réagir efficacement sans trahir leurs valeurs fondamentales. Qu'elles aient été ou non couronnées de succès sur le plan de la santé publique, les mesures prises devraient faire l'objet d'un suivi attentif pour vérifier leur conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et être étudiées afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. La covid-19, qui a fait office de test de stress extrême, offre l'occasion de renforcer les systèmes nationaux; ainsi, en cas de nouvelle pandémie, les autorités pourront réagir rapidement et efficacement, avec la certitude de respecter les droits de l'homme et l'État de droit.

12. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres du Conseil de l'Europe:

12.1. à veiller à ce que toutes les mesures de restriction des droits de l'homme qui peuvent être prises pour faire face à une urgence de santé publique soient prévues par la loi, nécessaires, proportionnées et non discriminatoires, et qu'elles respectent pleinement les principes applicables à l'état d'urgence énoncés par la Commission de Venise;

12.2. à réexaminer toutes les mesures restrictives à la lumière de l'évolution de la pandémie, afin de garantir que seules les restrictions qui sont encore nécessaires et proportionnées restent en vigueur;

12.3. à examiner les mesures prises pour faire face à la pandémie, afin de s'assurer qu'il existe un cadre juridique clair et suffisant pour réagir à toute pandémie future et, le cas échéant, à soumettre toute proposition de réforme à la Commission de Venise pour avis;

12.4. à adopter une démarche prudente et progressive à l'égard des mesures d'urgence, en prenant celles qui nécessitent une dérogation uniquement en dernier recours, lorsqu'elles s'avèrent absolument nécessaires parce que d'autres options moins restrictives se révèlent inadéquates;

12.5. si une dérogation s'avère absolument nécessaire, à veiller à ce que la notification au/à la Secrétaire Général·e comporte tous les détails de la déclaration de l'état d'urgence, des mesures dérogatoires, de la durée de la dérogation (ou de sa prolongation) et des droits de la Convention auxquels il est porté atteinte;

12.6. à remplir leur obligation positive de protéger la liberté des médias et la sécurité des journalistes, en utilisant tous les moyens nécessaires pour mettre fin aux attaques physiques et verbales contre les professionnels des médias;

12.7. à mettre fin à la pratique du blocage de sites internet et du déclenchement de poursuites pénales pour intimider et faire taire les critiques, sous prétexte de lutter contre la désinformation;

12.8. à veiller à ce que toutes les mesures impliquant un traitement automatisé des données à caractère personnel, y compris les applications de suivi des contacts pour smartphones, respectent pleinement les normes de la Convention 108 (et, le cas échéant, de la Convention 108+), ainsi que la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres en ce qui concerne les applications des systèmes d'intelligence artificielle, en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organes tels que le Comité consultatif de la Convention 108;

12.9. à veiller, lorsque le suivi des contacts peut conduire à un autoconfinement ou à une quarantaine obligatoire, à ce que des tests d'infection rapides soient mis à la disposition des personnes concernées, afin que celles qui ne sont pas infectées puissent être affranchies de ces restrictions dans les meilleurs délais, conformément au principe de proportionnalité;

12.10. à signer et à ratifier la Convention 108+, s'ils ne l'ont pas encore fait;

12.11. à veiller à ce que toute perturbation du système judiciaire n'entraîne pas de violation des droits à la liberté et à la sécurité, à un procès équitable et à un recours effectif ou à des principes constitutionnels, notamment:

12.11.1. en classant les affaires par ordre de priorité en fonction de leur urgence, de leur importance générale et de leur impact sur les droits individuels et les groupes vulnérables;

12.11.2. en promouvant la mise en place de solutions technologiques comme les services en ligne, les auditions à distance et la vidéoconférence;

12.11.3. en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organismes tels que la CEPEJ;

12.12. à veiller à ce que la santé et la sécurité des personnes privées de liberté soient protégées et que celles-ci ne soient pas soumises à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organes tels que le CPT;

12.13. à veiller à ce que les augmentations massives des dépenses publiques liées à la pandémie et à ses conséquences ne s'accompagnent pas d'une augmentation de la corruption, en appliquant scrupuleusement les normes des Conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n^{os} 173 et 174) et en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organes tels que le GRECO;

12.14. à procéder à un examen rapide, approfondi et indépendant des mesures nationales prises pour faire face à la pandémie de covid-19, y compris de leur efficacité et du respect des droits de l'homme et de l'État de droit, afin de garantir qu'en cas de nouvelle pandémie les autorités puissent réagir rapidement et efficacement, en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe.

13. L'Assemblée réitère l'invitation faite au/à la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe dans sa [Résolution 2209 \(2018\)](#) d'examiner la façon dont son cabinet pourrait agir plus en amont en matière de dérogations, notamment:

13.1. en dispensant des conseils à tout État partie, lorsqu'il envisage de déroger, sur la nécessité de cette dérogation et, le cas échéant, sur la manière d'en limiter la portée;

13.2. en ouvrant une enquête, au titre de l'article 52 de la Convention, au sujet de tout État qui déroge à la Convention;

13.3. sur la base des informations communiquées à la suite de cette enquête, en entamant un dialogue avec l'État concerné en vue d'assurer la compatibilité de l'état d'urgence avec les normes de la Convention, tout en respectant la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme.