CDDH(2024)R100 Addendum 2
03/07/2024

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS (CDDH)

_____

PROJET DE RECOMMANDATION DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA PROTECTION EFFICACE DES DROITS HUMAINS EN SITUATION DE CRISE ET SON EXPOSÉ DES MOTIFS

(Projet de) Recommandation CM/Rec(2024)xx
du Comité des Ministres aux États membres sur la protection efficace des droits humains en situation de crise

(adoptée par le Comité des Ministres le xx 2024
lors de la xx réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en vertu de l'article 15.*b* du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses États membres, notamment par la promotion de normes communes dans le domaine des droits humains ;

Rappelant l'obligation des États membres de garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention) et ses protocoles, selon le cas, et, si nécessaire, leurs obligations découlant de la Charte sociale européenne (STE n° 35, la Charte) ou la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163, la Charte révisée), et d'autres instruments européens et internationaux relatifs aux droits humains ;

Reconnaissant l'interdépendance des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, et que tous les droits humains sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés, et que chacun devrait pouvoir en jouir sans discrimination ;

Reconnaissant le risque accru de violations des droits humains pouvant survenir en situation de crise, y compris du fait des mesures prises pour faire face à ces situations, et soulignant la nécessité d'adopter une approche fondée sur les droits humains lors de la réponse à une crise ;

Reconnaissant l'impact disproportionné des crises sur les femmes et les filles ;

Exprimant sa préoccupation quant à l'impact sur les droits humains des crises récentes qui ont affecté ou continuent d'affecter les États membres, telles que la pandémie de Covid-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ;

Rappelant la Déclaration d'Athènes de la Présidence grecque du Comité des Ministres du 4 novembre 2020 intitulée « Répondre efficacement à une crise de santé publique dans le plein respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit », qui souligne l'importance essentielle des droits humains en temps de crise ;

Prenant en compte Les Lignes directrices du Comité des Ministres sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de Covid-19 et les crises similaires à venir, la Boîte à outils du Comité des Ministres pour l'évaluation de l'impact sur les droits humains des mesures prises par l'État en situation de crise, et le rapport du Comité directeur pour les droits humains sur les pratiques des États membres en matière de dérogations à la Convention européenne des droits de l'homme en situation de crise ;

Réaffirmant que la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention a pour objectif d'être une procédure exceptionnelle qui n'est autorisée qu'en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation et que certains droits ne sont pas susceptibles de dérogation, même dans les circonstances les plus difficiles ;

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de veiller à ce que les droits humains soient respectés et protégés efficacement en situation de crise ;

2. à cette fin, de veiller à ce que les principes énoncés dans l'annexe à la présente recommandation soient mis en œuvre dans la pratique et, le cas échéant, dans le droit national ;

3. d'examiner, au sein du Comité des Ministres, la mise en œuvre de la présente recommandation au plus tard cinq ans après son adoption.

Annexe à la recommandation CM/Rec(2024)xx

I. Le cadre des pouvoirs d'urgence

1. Les États membres devraient, dans la mesure du possible, répondre à une situation de crise en utilisant les pouvoirs ordinaires.

2. Les États membres devraient veiller à ce que l'exécutif ne dispose du recours aux pouvoirs d'urgence que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les pouvoirs normalement disponibles seraient manifestement insuffisants pour permettre une réponse efficace à une situation de crise, dans le but de surmonter la crise et de revenir à une situation normale.

3. Les États membres devraient veiller à ce que le cadre juridique régissant les pouvoirs d'urgence respecte le principe fondamental de l'État de droit et garantisse que l'exercice de ces pouvoirs soit régi par les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de temporalité et de prévisibilité.

4. Les États membres devraient respecter le rôle de l'autonomie locale, y compris, lorsque cela est possible, en consultant les autorités locales avant de leur transférer des responsabilités découlant de la crise.

II. Le recours aux mesures d'urgence

1. Les États membres devraient veiller à ce que les mesures d'urgence soient conformes aux obligations en matière de droits humains et respectent le principe fondamental de l'État de droit. Toute restriction connexe devrait respecter les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de temporalité et de prévisibilité.

2. Les États membres devraient procéder à des évaluations de l'impact sur les droits humains, en fonction des circonstances, lorsqu'ils examinent si et dans quelle mesure des mesures d'urgence restrictives devraient être adoptées, maintenues ou adaptées.

III. Les principes d'égalité et de non-discrimination

1. Les États membres devraient appliquer les principes d'égalité et de non-discrimination, y compris l'égalité de genre, tout au long de la réponse à une crise.

2. Les États membres devraient veiller, en fonction des circonstances, à ce que les représentants des groupes minoritaires et des groupes en situation de vulnérabilité soient

consultés et participent en temps utile, de manière significative, équilibrée en termes de genre et inclusive, à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures d'urgence.

3. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour prévenir et combattre les crimes de haine ainsi que les discours de haine et la violence en situation de crise.

IV. Le rôle des parlements

1. Les États membres devraient veiller à ce que les parlements continuent d'exercer leurs pouvoirs de contrôle en situation de crise, tant en ce qui concerne toute décision de l'exécutif de recourir à des pouvoirs d'urgence que la mise en œuvre des mesures prises en vertu de ces pouvoirs.

V. Le rôle du système judiciaire

1. Les États membres devraient préserver l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire et assurer un contrôle judiciaire efficace de la disponibilité et de l'exercice des pouvoirs d'urgence et de l'impact des mesures d'urgence.

VI. Le rôle des mécanismes de contrôle indépendants

1. Les États membres devraient permettre aux mécanismes de contrôle indépendants, notamment les médiateurs et médiatrices ou les institutions nationales des droits humains, de continuer à remplir leur mandat et devraient s'abstenir de toute action susceptible d'entraver leurs activités.

2. Les États membres devraient veiller à ce que les mécanismes de contrôle indépendants, notamment les médiateurs et médiatrices ou les institutions nationales des droits humains, soient consultés et participent en temps utile, de manière significative et inclusive, aux processus décisionnels liés à la crise.

VII. Le rôle de la société civile

1. Les États membres devraient soutenir et protéger le rôle vital des organisations de la société civile en situation de crise, notamment dans la promotion et la défense des droits humains.

2. Les États membres devraient veiller, en fonction des circonstances, à ce que la société civile soit consultée et participe en temps utile, de manière significative et inclusive, aux processus décisionnels liés à la crise.

VIII. Liberté d'expression et rôle des médias

1. Les États membres devraient préserver la liberté d'expression et l'accès du public à des informations précises et fiables en situation de crise.

2. Les États membres devraient faire preuve d'une grande prudence lorsqu'ils envisagent d'activer et d'appliquer des mesures susceptibles d'affecter la liberté des médias.

IX. Dérogations au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme

1. Les États membres devraient respecter les exigences procédurales et de fond relatives à toute dérogation au titre de l'article 15, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Les États membres devraient clarifier et, le cas échéant, codifier leur procédure nationale en matière de dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme.

Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2024)xx du Comité des Ministres aux États membres sur la protection efficace des droits humains en situation de crise

A. Remarques préliminaires

1. Ces dernières années, les États membres du Conseil de l'Europe ont été confrontés à diverses situations de crise (également appelées « crises ») nécessitant une réponse rapide et présentant de nombreux défis pour la protection pleine et effective des droits humains, telles que la pandémie de Covid-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. En plus d'avoir de graves conséquences sur les droits humains, ces situations de crise ont conduit certains États membres à adopter des mesures d'urgence et à déposer, concernant certaines d'entre elles, des notifications de dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention »). L'élaboration de la présente recommandation découle de la reconnaissance par les États membres du Conseil de l'Europe de la nécessité de tirer les leçons de leurs expériences et de veiller à ce que leurs réponses à de telles crises respectent les normes et principes essentiels en matière de droits humains.

2. Aux fins de la présente recommandation et du présent exposé des motifs, certaines expressions sont comprises comme suit :

- On entend par « situation de crise » toute situation qui nécessite une réponse de l'État pouvant impliquer des modifications dans la répartition des pouvoirs et des fonctions au niveau de l'État ainsi que l'adoption de mesures en dehors du cadre juridique habituel, que ces mesures soient ou non adoptées dans le cadre d'un état d'urgence déclaré ou d'un régime juridique similaire. La recommandation vise à aider les États membres à s'assurer que leurs réponses à de telles crises respectent les principes et les normes essentielles en matière de droits humains. Pour faciliter la lecture, le mot « crise » sera parfois utilisé à la place de « situation de crise ». La recommandation reconnaît que les crises peuvent prendre différentes formes et atteindre différents niveaux de gravité.

- Le « cadre juridique d'urgence » fait référence à la base juridique pour l'adoption de mesures en dehors du cadre juridique régulier. Ce cadre peut être établi au niveau de la constitution et/ou de la loi ordinaire, peut être contenu dans un ou plusieurs instruments juridiques et réglementera généralement les conditions et la procédure pour l'exercice des pouvoirs d'urgence et leur portée.

- Les « pouvoirs d'urgence » désignent les compétences conférées à une autorité en vertu du cadre juridique d'urgence, y compris l'adoption de mesures d'urgence.

- Les « mesures d'urgence » désignent les mesures que les autorités de l'État sont habilitées à prendre en réponse à une situation de crise.

3. La présente recommandation tient compte des normes juridiques contraignantes et non contraignantes. Il s'agit notamment de celles contenues dans la Convention, qui est contraignante pour tous les États membres du Conseil de l'Europe, et d'autres traités qui ne sont contraignants que pour les États qui y sont parties, tels que la Charte sociale européenne (STE n° 35, ci-après « la Charte ») et la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163, ci-après « la Charte révisée »), ainsi que des instruments non contraignants tels que les lignes directrices ou les recommandations du Comité des Ministres. La présente Recommandation s'appuie également sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »), sur les normes élaborées par les organes d'experts du Conseil de l'Europe, notamment

la Commission européenne pour la démocratie par le droit, et sur les travaux du Comité directeur pour les droits humains (ci-après « le CDDH ») relatifs aux droits humains en situation de crise.

B. Le cadre des pouvoirs d'urgence

I.1. Les États membres devraient, dans la mesure du possible, répondre à une situation de crise en utilisant les pouvoirs ordinaires.

4. Dans une situation de crise, les États membres devraient faire tout leur possible pour y remédier en utilisant les pouvoirs ordinaires. Les pouvoirs d'urgence ne devraient être exercés que lorsque les pouvoirs ordinaires sont jugés insuffisants, comme le souligne le principe I.2. de la recommandation[1].

I.2. Les États membres devraient veiller à ce que l'exécutif ne dispose du recours aux pouvoirs d'urgence que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les pouvoirs normalement disponibles seraient manifestement insuffisants pour permettre une réaction efficace à une situation de crise, dans le but de surmonter la crise et de revenir à une situation normale.

5. Dans une situation de crise, l'exécutif doit avoir les moyens d'agir rapidement et de manière décisive pour protéger l'intérêt public. La pandémie de Covid-19 l'a clairement démontré, puisque les États ont dû agir rapidement pour protéger la vie de leurs populations tout en veillant à ce que la réponse soit respectueuse des droits humains afin d'éviter des répercussions[2]. À cet égard, et compte tenu du fait que de graves violations des droits humains peuvent se produire lors de l'exercice des pouvoirs d'urgence[3], la décision d'y recourir devrait être fondée sur la constatation que les pouvoirs normaux sont inadéquats pour répondre efficacement à la crise, en gardant à l'esprit que l'application des pouvoirs ordinaires dans une situation de crise n'est pas en soi une garantie contre les abus.

6. La recommandation souligne qu'il est extrêmement important de ne pas normaliser les états d'urgence ou les régimes juridiques similaires. Les États membres devraient donc veiller à exercer les pouvoirs d'urgence dans le seul but de surmonter la situation exceptionnelle à laquelle ils sont confrontés[4]. À cet égard, les États membres devraient réexaminer régulièrement la nécessité de continuer à exercer les pouvoirs d'urgence et fonder leur décision de prolonger ou non l'exercice de ces pouvoirs sur une présomption contraire. S'ils décident de le prolonger, ils devraient envisager de limiter autant que possible la portée des mesures prises dans ce contexte[5].

[1] Voir § 5 du présent exposé des motifs.
[2] Résolution 2329 (2020) *Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de covid-19*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 26 juin 2020, §6.
[3] CDL-AD(2016)006, Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la « protection de la nation » de la France adopté par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), §51.
[4] CDL-AD(2020)014, Rapport sur « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence : réflexions », Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), 19 juin 2020, §5.
[5] Résolution 2209 (2018) *État d'urgence : questions de proportionnalité relatives à la dérogation au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 24 avril 2018, §19.4.

I.3. Les États membres devraient veiller à ce que le cadre juridique régissant les pouvoirs d'urgence respecte le principe fondamental de l'État de droit et garantisse que l'exercice de ces pouvoirs soit régi par les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de temporalité et de prévisibilité.

7. Même dans les situations de crise, le principe fondamental de l'État de droit doit prévaloir[6]. L'action de l'État doit donc être conforme à la loi et autorisée par elle[7]. Le principe de légalité implique que l'exercice des pouvoirs d'urgence s'inscrive dans un cadre juridique clair et suffisant. Ce cadre devrait être en place avant qu'une crise ne survienne et devrait définir strictement et clairement les critères de recours aux pouvoirs d'urgence[8] ainsi que ses implications en termes, entre autres, de séparation des pouvoirs et de contrôle parlementaire et judiciaire du gouvernement. Le cadre juridique devrait garantir que l'exercice des pouvoirs d'urgence reste proportionné à l'objectif de lutte contre la crise[9]. En outre, les circonstances dans lesquelles le cadre juridique peut être appliqué et la manière dont les pouvoirs d'urgence peuvent être appliqués dans ce cadre doivent être prévisibles. Les États membres sont encouragés à éviter de recourir à des pouvoirs d'urgence *de facto,* notamment en adoptant des mesures qui sortent du cadre juridique ordinaire sans avoir officiellement déclaré l'état d'urgence ou un régime juridique similaire nécessaire pour gérer une situation de crise. En l'absence d'un cadre juridique d'urgence existant, les États devraient en évaluer la nécessité en déterminant si le cadre juridique ordinaire est adapté à l'adoption de mesures d'urgence dans les situations de crise. Lorsqu'un cadre juridique d'urgence existe déjà, les États devraient vérifier qu'il répond aux exigences de clarté et de suffisance pour permettre l'adoption de mesures légales.

8. Conformément au principe de nécessité, les États membres devraient veiller à ce que les pouvoirs d'urgence ne soient activés que dans le but de surmonter la situation de crise, et parce que les pouvoirs ordinaires ont été jugés insuffisants pour y parvenir.

9. Les pouvoirs d'urgence ne devraient être exercés que temporairement : dès qu'ils ne sont plus nécessaires pour faire face à la situation exceptionnelle en question, les mesures d'urgence devraient être retirées et le cadre juridique ordinaire devrait être rétabli. En tout état de cause, le recours aux pouvoirs d'urgence ne devrait pas avoir d'effets permanents, puisqu'ils ne devraient être exercés que pour répondre à une situation de crise, et non pour introduire des changements permanents[10]. L'exigence de temporalité implique également l'existence d'une date limite claire pour la fin de l'exercice des pouvoirs d'urgence et, par conséquent, la nécessité d'une décision sur l'opportunité de le proroger et d'une justification solide à l'appui de cette décision. À cet égard et en vue de prévenir et de réduire les risques d'abus, un contrôle effectif, c'est-à-dire un contrôle parlementaire et/ou un contrôle judiciaire, du recours aux pouvoirs d'urgence, y compris de leur durée et de leur prorogation, devrait toujours être garanti.

[6] *Pişkin v. Turkey*, op. cit., §153. See also CDL-AD(2020)014, op. cit., §9.
[7] Liste critères de l'État de droit, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), §44
[8] Liste des critères de l'État de droit, op. cit., §51.
[9] CDL-AD(2020)014, op. cit., §6.
[10] CDL-AD(2020)014, op. cit. §10-13.

I.4. Les États membres devraient respecter le rôle de l'autonomie locale, y compris, lorsque c'est possible, en consultant les autorités locales avant de leur transférer des responsabilités liées à la crise.

10. Les États membres devraient reconnaître le rôle important que jouent les autorités locales dans la gestion d'une situation de crise. Très souvent, la première ligne de réponse se situe au niveau local, où les autorités sont en contact direct avec la population et sont bien placées pour comprendre et relever les défis spécifiques posés par la situation de crise ou les mesures qui doivent être prises pour y faire face. À cet égard, si la réponse à une situation de crise peut impliquer l'introduction de mesures uniformes dans l'ensemble du pays, le rôle des autorités locales devrait être préservé et l'autonomie locale ne devrait pas être compromise[11]. Les situations de crise ne doivent pas servir de prétexte à une centralisation injustifiée. La recommandation souligne donc l'importance pour les gouvernements centraux de consulter les autorités locales tout au long du processus de réponse à la crise. Dans la mesure du possible, les gouvernements centraux devraient donner à ces autorités suffisamment de temps et les moyens appropriés pour contribuer de manière significative à la conception, à l'évaluation et au réexamen des mesures de réponse à la crise, et devraient prendre en compte ces contributions. Cela est également vrai lorsque la répartition ordinaire des compétences est affectée par l'exercice de pouvoirs d'urgence ou lorsque de nouvelles responsabilités liées à la crise sont transférées au niveau local, comme l'a montré la pandémie de Covid-19, où ces transferts ont parfois été effectués de manière précipitée, sans consultation appropriée et sans que les ressources financières correspondantes soient disponibles[12]. En outre, la situation de crise peut avoir un impact au niveau local, de telle sorte qu'il est nécessaire de relever des défis spécifiques, notamment en ce qui concerne la fourniture de services sociaux et d'activités économiques. Par conséquent, les États membres devraient veiller à ce que les autorités locales puissent continuer à jouer leur rôle de prestataires de services publics indispensables et devraient adopter des mesures appropriées pour les aider à faire face à la situation de crise, notamment en maintenant un financement adéquat et en s'abstenant d'une supervision excessive[13].

C. Le recours aux mesures d'urgence

II.1. Les États membres devraient veiller à ce que les mesures d'urgence soient conformes aux obligations en matière de droits humains et respectent le principe fondamental de l'État de droit. Toute restriction connexe devrait respecter les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de temporalité et de prévisibilité.

11. Les États membres devraient explorer toutes les possibilités de répondre à une situation de crise par des mesures ordinaires avant de conclure que des mesures d'urgence sont nécessaires[14]. Lorsqu'ils imposent des restrictions par le biais de mesures d'urgence, les États membres devraient veiller à ce que leur action respecte le principe de l'État de droit, y compris dans les situations de crise[15]. En outre, les États membres doivent respecter les obligations internationales en matière de droits humains qui leur incombent. Les États membres noteront

[11] Garantir le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale en période de crise majeure, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 24 mars 2021, Résolution 466 (2021), §3.
[12] Ibid., §3.
[13] Ibid., Résolution 453 (2021).
[14] Résolution 2209 (2018), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., §19.1.
[15] *Pişkin v. Turkey*, op. cit., §153. See also CDL-AD(2020)014, op. cit., §9.

qu'il existe des droits humains auxquels il ne peut être dérogé, même en cas d'urgence[16]. La Convention prévoit des exceptions pour certains droits, comme le droit de ne pas être arbitrairement privé de liberté en vertu de l'article 5. Dans de tels cas, la Cour a clairement établi que la liste des exceptions figurant dans un article donné est exhaustive et que seule une interprétation étroite de ces exceptions est compatible avec le but de cet article[17]. Les États membres devraient donc veiller à ce que les mesures affectant ces droits respectent les limites des exceptions fixées dans les articles et la jurisprudence pertinents, y compris dans les circonstances particulières d'une situation de crise[18].

12. Un certain nombre de droits, connus sous le nom de « droits qualifiés », tels que le droit au respect de la vie privée et familiale en vertu de l'article 8 de la Convention, peuvent être limités afin de protéger les droits de quelqu'un d'autre ou l'intérêt public au sens large. La jurisprudence de la Cour fixe des critères bien établis pour déterminer si une telle ingérence est admissible[19]. Le critère de la Cour reste le même, même lorsque l'affaire concerne une situation de crise, puisqu'elle tient compte du contexte lorsqu'elle évalue si l'État membre a ou non violé des droits protégés[20].

13. Les États membres devraient veiller à ce que toute mesure restrictive respecte le principe de légalité, ce qui implique de satisfaire aux exigences de clarté et de prévisibilité[21], notamment en veillant à ce que la loi soit correctement accessible et formulée avec suffisamment de précision pour permettre aux individus de réglementer leur conduite[22]. Les mesures d'urgence devraient donc avoir une base juridique claire, qu'elles soient adoptées en vertu du cadre juridique ordinaire ou d'un cadre juridique exceptionnel. Les États membres devraient veiller à ce qu'une telle base existe, et qu'elle soit claire et suffisante. En outre, la nature des mesures adoptées, c'est-à-dire leur caractère obligatoire ou volontaire, devrait être précisée. Si la nature des mesures change au fil du temps (c'est-à-dire si elles deviennent obligatoires alors qu'elles ne l'étaient pas au départ, ou si elles deviennent volontaires alors qu'elles étaient obligatoires au départ), les États membres doivent communiquer clairement et publiquement le changement de statut des mesures.

14. Les mesures d'urgence doivent être adoptées dans la poursuite d'un but légitime. Ces mesures devraient contenir le moins de restrictions possible, en veillant à ce que les restrictions imposées aux droits humains n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but légitime et que l'ingérence reste proportionnée à l'intérêt public qu'elle est censée poursuivre. Les États membres devraient également veiller à ce que les mesures soient directement liées à la situation de crise et n'aient pas d'effets qui ne contribuent pas à sa résolution. Elles devraient être réexaminées régulièrement par l'autorité qui les a adoptées afin de déterminer si elles restent justifiées[23] ou si elles devraient être adaptées en fonction de l'évolution du contexte de la crise. Les États membres devraient garder à l'esprit que plus les mesures d'urgence restent en place longtemps, plus leur impact peut être important, ce qui est pertinent pour les considérations de

[16] Voir §50 du présent exposé des motifs.
[17] *Ladent c. Pologne*, requête n° 11036/03, arrêt du 18 mars 2008, §45-46.
[18] Voir, concernant l'article 5 de la Convention et dans le contexte de la crise du Covid-19, *Terheş c. Roumanie*, requête n° 49933/20, arrêt du 13 avril 2021, §36-37.
[19] *Stoll c. Suisse*, requête n° 69698/01, arrêt de Grande Chambre du 10 décembre 2007, §46-48 ; Résolution 2338 (2020) *Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,13 octobre 2020, §12.1.
[20] Voir, dans le contexte de la crise du Covid-19, *Fenech c. Malte*, Requête n° 19090/20, arrêt du 1er mars 2022, §96.
[21] Voir, dans le contexte d'un état d'urgence déclaré (en relation avec le terrorisme), *Pagerie c. France*, requête n° 24203/16, arrêt du 19 janvier 2023, §187-191.
[22] *Sunday Times c. Royaume-Uni*, requête n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, §49.
[23] *Pagerie c. France*, op. cit. §177.

proportionnalité. Les mesures d'urgence devraient être temporaires : elles devraient être limitées dans le temps et ne pas être maintenues en place plus longtemps qu'il n'est raisonnablement nécessaire[24] et ne pas dépasser la durée de la situation de crise à laquelle elles sont censées répondre[25]. Les critères de prolongation ou de retrait des mesures devraient être clairement définis et adaptés à la situation, et l'autorité chargée de les évaluer devrait être identifiée.

15. Ces principes ont été appliqués dans la jurisprudence de la Cour qui, lors de l'évaluation des mesures prises dans le milieu carcéral pendant la crise liée au Covid-19, a examiné si les autorités avaient maintenu leur vigilance et adapté leurs protocoles à l'évolution de la situation[26]. La Cour a estimé que des mesures de portée limitée, qui n'étaient en vigueur que le temps nécessaire pour faire face à la crise, n'étaient pas disproportionnées[27].

II.2. Les États membres devraient procéder à des évaluations de l'impact sur les droits humains, en fonction des circonstances, lorsqu'ils examinent si et dans quelle mesure des mesures d'urgence devraient être adoptées, maintenues ou adoptées.

16. Une évaluation de l'impact sur les droits humains est un processus permettant d'identifier, d'analyser et de traiter systématiquement les effets négatifs potentiels ou réels des mesures adoptées par l'État sur les droits humains, même si ces effets négatifs n'impliquent pas d'interférences avec les droits humains qui pourraient constituer des violations[28]. Elle vise également à renforcer la transparence de l'administration publique et la responsabilité des effets négatifs sur les droits humains et peut constituer un outil efficace pour déterminer si les mesures d'urgence envisagées ou adoptées justifient une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention[29]. Les États membres sont donc encouragés à réaliser des évaluations de l'impact sur les droits humains des mesures qu'ils envisagent d'adopter dans les situations de crise. Ces évaluations devraient éclairer les décisions des autorités nationales d'adopter des mesures d'urgence, ou de maintenir ou d'adapter ces mesures une fois qu'elles ont été adoptées. Les États membres devraient également s'efforcer d'atténuer les effets négatifs potentiels identifiés par l'évaluation et de prévenir ou de minimiser les dommages en faisant des efforts raisonnables pour compenser les restrictions imposées[30]'. À cet égard, les États membres devraient également garder à l'esprit que des mesures visant à compenser d'éventuels effets négatifs peuvent être nécessaires après la crise, afin de fournir une assistance spécifique aux personnes touchées à plus long terme.

17. Les processus d'évaluation de l'impact sur les droits humains devraient impliquer la consultation et la participation significatives et effectives de la société civile et des institutions nationales des droits humains, à moins que cela ne s'avère impossible pour des raisons de temps, auquel cas l'évaluation devrait être entamée le plus tôt possible par la suite. Les États membres devraient leur fournir les informations pertinentes en temps utile et de manière accessible et, dans la mesure du possible, leur donner la possibilité de commenter les conclusions de l'évaluation et d'y contribuer. En prévision d'éventuelles situations de crise, afin

[24] *Fenech c. Malte*, op. cit. §139.
[25] Résolution 2337 (2020) *Les démocraties face à la pandémie de Covid-19*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 13 octobre 2020, §4 et 8.
[26] *Fenech c. Malte*, op. cit. §135.
[27] Voir, dans le contexte de l'épidémie de fièvre aphteuse, *Chagnon et Fournier c. France*, requêtes n° 44174/06 et 44190/06, arrêt du 15 juillet 2010, §57.
[28] Voir la *Boîte à outils pour l'évaluation de l'impact sur les droits humains des mesures prises par l'État en situation de crise*, adoptée par le Comité des Ministres le 6 mars 2024 lors de la 1491e réunion des Délégués des Ministres.
[29] Voir §47-52 du présent exposé des motifs.
[30] *Constantin-Lucian Spînu c. Roumanie*, op. cit. §65-72.

de faciliter ce processus de consultation et d'éviter les retards inutiles, les États membres devraient mettre en place à l'avance des mécanismes de coordination.

18. Les autorités nationales impliquées dans la préparation et l'application des mesures d'urgence sont encouragées à consulter la boîte à outils du Comité des Ministres pour l'évaluation de l'impact sur les droits humains des mesures prises par l'État en situation de crise[31].

D. Les principes d'égalité et non-discrimination[32]

III.1. Les États membres devraient appliquer les principes d'égalité et de non-discrimination, y compris l'égalité de genre, tout au long de la réponse à une crise.

19. La pandémie de Covid-19, ainsi que ses effets sociaux et économiques, ont particulièrement touché les personnes appartenant à certains groupes[33].

20. Par exemple, la pandémie a été particulièrement néfaste pour les personnes âgées, notamment celles en situation de handicap, et a eu un impact négatif disproportionné sur leur santé et leurs droits humains[34]. Elle a mis en évidence des exemples d'inégalité de traitement des personnes âgées, notamment en matière de soins médicaux[35], et a exacerbé le risque de pauvreté et d'exclusion sociale ou physique auquel sont confrontées les personnes âgées, ainsi que l'isolement social qui a un impact direct sur leur état de santé, y compris leur santé mentale[36]. Les personnes âgées devraient être protégées contre la violence et les abus, même en temps de crise, et des soins de santé appropriés et de qualité à long terme devraient leur être disponibles et accessibles[37], y compris dans les maisons de retraite[38]. À cet égard, il est essentiel que les États membres veillent au respect du principe de la pleine jouissance de tous les droits humains et de toutes les libertés par les personnes âgées, sans aucune discrimination, et de leur dignité intrinsèque, conformément à la Recommandation CM/Rec(2014)2 sur la promotion des droits de l'homme des personnes âgées, y compris en situation de crise.

21. Il est absolument nécessaire de lutter contre les inégalités, y compris les inégalités de genre, et la discrimination, et de promouvoir la diversité et l'inclusion en situation de crise, car celles-ci entraînent souvent une augmentation des manifestations de racisme, de sexisme,

[31] *Boîte à outils pour l'évaluation de l'impact sur les droits humains des mesures prises par l'État en situation de crise*, op. cit.
[32] A ce sujet, il est fait référence aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de Covid-19 et d'autres crises similaires à venir, 5 mai 2021.
[33] Exposé des motifs des Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de Covid-19 et d'autres crises similaires à venir, §1 ; Déclaration du Bureau de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) portant sur l'impact de la pandémie de Covid-19 et des réponses associées des gouvernements sur les groupes relevant du mandat de l'ECRI, 19 mai 2020 ; Rapport annuel sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2020, voir notamment §7.
[34] Les personnes âgées ont plus que jamais besoin de soutien en ces temps de pandémie de Covid-19, Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 20 mars 2020.
[35] Déclaration sur COVID-19 et les droits sociaux, Comité européen des droits sociaux, 24 mars 2021.
[36] Les personnes âgées ont plus que jamais besoin de soutien en ces temps de pandémie de Covid-19, Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 20 mars 2020.
[37] Voir la Recommandation CM/Rec(2014)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion des droits de l'homme des personnes âgées.
[38] Déclaration sur COVID-19 et les droits sociaux, Comité européen des droits sociaux, 24 mars 2021.

d'intolérance et de préjugés à l'encontre de différents groupes[39]. Les États membres devraient veiller en permanence à ce que tous les individus soient protégés de la même manière par la loi, en gardant à l'esprit que les situations de crise comportent des risques accrus pour de nombreuses personnes en situation vulnérable, en fonction de leur statut ou de leurs caractéristiques personnelles. À cet égard, il est important de garder à l'esprit que de nombreuses personnes peuvent être exposées à des formes exacerbées et potentiellement cumulatives et interactives de discrimination[40] ; l'article 14 de la Convention interdit toute discrimination fondée sur le sexe, la « race »[41], la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation[42].

22. Les mesures d'urgence ne doivent pas être discriminatoires, conformément à l'article 14 de la Convention et, le cas échéant, au Protocole n° 12 à la Convention [43]. À cet égard, les États membres devraient garder à l'esprit, même lorsqu'ils répondent à des situations de crise, que certaines circonstances ou caractéristiques particulières et personnelles devraient être prises en compte par le biais d'arrangements spéciaux[44].

23. Les États membres devraient évaluer régulièrement, en recueillant des données ventilées, notamment en fonction du sexe et de l'âge, l'impact des mesures d'urgence adoptées en réponse à la crise sur les individus au sein de leur population. Ils devraient veiller à ce que ces mesures soient et restent conformes aux normes relatives aux droits humains en matière d'égalité, y compris l'égalité de genre, et de non-discrimination. Ils devraient également s'assurer que ces mesures n'affectent pas de manière disproportionnée certains groupes d'individus, entraînant une différence de traitement qui pourrait constituer une discrimination, même s'il n'y a pas d'intention discriminatoire. Lors de ces évaluations, les États membres devraient faire appel à des spécialistes des droits humains, en particulier dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination, et consulter les organismes de promotion de l'égalité et les partenaires de la société civile[45]. Les États membres devraient également s'appuyer sur les données actuelles et préexistantes recueillies par des organisations non gouvernementales, des institutions nationales des droits humains ou des organisations internationales, et les analyses qu'elles mènent, en plus des organismes publics. Ces évaluations devraient ensuite être intégrées dans le processus

[39] Voir, en particulier, Étude sur la prévention et la lutte contre le discours de haine en temps de crise, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), novembre 2023 ; et Résolution 2339 (2020), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., §8.

[40] Rapport annuel sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2020, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), voir notamment §67.

[41] Étant donné que tous les êtres humains appartiennent à la même espèce, le Comité des Ministres rejette, à l'instar de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les théories fondées sur l'existence de différentes « races ». Toutefois, dans le présent document, le terme « race » est utilisé afin d'assurer que les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme « appartenant à une autre race » ne soient pas exclues de la protection prévue par la législation et les politiques pertinentes.

[42] Le concept de « toute autre situation » a été développé pour inclure des caractéristiques comprenant la nationalité, l'origine ethnique, le genre, l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, les caractéristiques sexuelles, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de réfugié·e ou de migrant·e ; voir la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre pour 2024-2029, adoptée par le Comité des Ministres le 6 mars 2024, et la Recommandation CM/Rec(2024) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la lutte contre les crimes de haine, adoptée le 4 mai 2024, sous réserve de la réserve exprimée par la République de Bulgarie dans la note de bas de page 2 de la recommandation CM/Rec(2024)4 sur l'utilisation du terme « genre ».

[43] Voir, dans le contexte d'une dérogation notifiée (en relation avec une menace terroriste), *A. et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 3455/05, arrêt de Grande Chambre du 19 février 2009, §190.

[44] Voir, dans le contexte de la crise de Covid-19, *Q et R c. Slovénie*, requête n° 19938/20, arrêt du 8 février 2022, §80.

[45] Déclaration du Bureau de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) portant sur l'impact de la pandémie de Covid-19 et des réponses associées des gouvernements sur les groupes relevant du mandat de l'ECRI, 19 mai 2020.

continu d'évaluation de l'impact sur les droits humains, dans la mesure du possible en consultation avec la société civile et les institutions nationales des droits humains, afin de permettre l'adaptation de la réponse à la crise, en vue de prévenir, d'éliminer ou, en dernier recours, de compenser les éventuels effets discriminatoires et de renforcer les éventuels effets positifs.

24. Les États membres devraient également adopter une approche tenant compte du genre lorsqu'ils évaluent l'impact des situations de crise et des mesures prises pour y répondre. Les femmes et les filles, dans toute leur diversité[46], peuvent faire l'objet de formes de discrimination multiples et croisées et être confrontées au sexisme combiné à d'autres normes de comportement discriminatoires, haineuses ou préjudiciables[47]. Lors de la pandémie de Covid-19, par exemple, l'augmentation drastique des cas de violence domestique a été aggravée par une forte réduction de l'accès aux services de soutien et de protection pour les personnes qui en avaient besoin. En situation de crise, les États membres devraient poursuivre et adapter leurs efforts de prévention, de protection et de répression de la violence domestique et de la violence fondée sur le genre, notamment en maintenant les services d'aide aux victimes[48]. A cet égard, les États membres qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à ratifier la 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, Convention d'Istanbul) et, dans l'intervalle, à mettre en œuvre la Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres sur la protection des femmes contre la violence. De même, diverses situations de guerre, de catastrophes naturelles et de crises économiques ont un effet différentiel et souvent plus négatif sur les femmes et les filles, en raison des normes de genre et de leur situation économique et sociale souvent plus précaire. Les États membres sont donc encouragés à adopter une approche sensible à la dimension de genres de la prévention et de l'atténuation des situations de crise, en tenant compte des besoins, parfois différents, des femmes et des hommes dans toute leur diversité.

25. Il est reconnu que les crises exacerbent les inégalités, y compris les inégalités de genre, et les disparités sociales[49], et les rendent plus aiguës et plus visibles qu'en temps normal. Les États membres devraient s'efforcer d'assurer la continuité du fonctionnement de leurs services sociaux afin que leurs populations aient accès aux services les plus minimaux, tels que les services de santé, y compris les services de santé reproductive, et la protection contre la violence et la discrimination. Les États membres devraient également s'efforcer de lutter contre les inégalités et les désavantages structurels et de les éliminer afin d'accroître leur résilience et leur préparation aux crises futures.

[46] L'expression « dans toute leur diversité » affirme l'engagement de ne laisser personne de côté et de réaliser une Europe égalitaire pour tous, indépendamment de leur statut ou caractéristiques, telles qu'énumérées dans le paragraphe 21 et la note de bas de page 42 ci-dessus.
[47] Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres sur la prévention et la lutte contre le sexisme.
[48] Voir les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de covid-19 et d'autres crises similaires à venir, 5 mai 2021, §34 : « Pendant la pandémie de covid-19, le nombre des cas de violence domestique a fortement augmenté, cette augmentation touchant également les femmes, les filles et de manière plus générale les enfants issus de groupes vulnérables. Les informations reçues par plusieurs États membres (cf. § 4 ci-dessus) montrent également que beaucoup de personnes LGBTI ont dû retourner dans leur famille se retrouvant ainsi dans un environnement hostile. D'autres formes de violence contre les femmes et les personnes LGBTI ont également augmenté, en particulier sur Internet. ».
[49] Déclaration sur la Covid-19 et les droits sociaux, Comité européen des droits sociaux, 24 mars 2021 ; Déclaration sur la pandémie COVID-19 et les minorités nationales, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 28 mai 2020 ; Déclaration du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) « En cas d'urgence, les droits et la sécurité des victimes de la traite doivent être respectés et protégés », 2 avril 2020.

III.2. Les États membres devraient veiller, en fonction des circonstances, à ce que les représentants des groupes minoritaires et des groupes en situation de vulnérabilité soient consultés et participent en temps utile, de manière significative, équilibrée en termes de genre et inclusive, à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures d'urgence.

26. Certaines parties de la population sont sous-représentées dans la prise de décision, et, en particulier, dans la gestion des crises. Lorsqu'ils sont confrontés à une situation de crise, les États membres devraient tenir compte de l'impact différent et éventuellement disproportionné qu'une telle situation et les mesures prises en réponse à celle-ci peuvent avoir sur différents individus et groupes qui peuvent, par conséquent, être plus marginalisés et plus exposés aux effets de la crise. Les États membres doivent garder à l'esprit que la vulnérabilité peut résulter de la situation et des caractéristiques personnelles d'un individu dans le contexte de la crise spécifique qui se déroule. Les États membres devraient donc identifier, dans le contexte particulier dans lequel ils se trouvent, les groupes les plus susceptibles d'être confrontés à des difficultés plus importantes que la plupart des segments de la population et de se trouver dans une situation de vulnérabilité, afin de leur apporter un soutien approprié et d'atténuer les effets néfastes de la crise sur eux.

27. Afin de mieux comprendre la situation de ces personnes et de ces groupes, les États membres devraient associer leurs représentants à l'élaboration des mesures de réaction à la crise, sans que cela entrave la capacité du gouvernement à agir rapidement dans une situation de crise. Les États membres devraient continuer à engager un dialogue actif avec les structures existantes représentant les individus et les groupes susceptibles de se trouver dans une situation de vulnérabilité afin d'évaluer avec précision leur situation et leurs besoins, notamment en veillant à ce qu'ils reçoivent les informations pertinentes en temps utile et de manière accessible. Les groupes identifiés comme étant en situation de vulnérabilité, ainsi que les femmes, peuvent rencontrer des difficultés particulières pour participer aux processus décisionnels liés aux crises. Pour faciliter leur participation effective, les États membres devraient envisager de mettre en place des mécanismes de consultation ou de retour d'information avant une crise, dans le cadre de leurs structures de gestion de crise, qu'ils pourraient ensuite utiliser en cas de besoin.

III.3. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour prévenir et combattre les crimes de haine ainsi que les discours de haine et la violence en situation de crise.

28. Les situations de crise déclenchent souvent des manifestations de discours de haine, qui peuvent inciter à des actes de discrimination et de violence, y compris des crimes de haine[50]. C'est ce qui est apparu lors de la pandémie de Covid-19, lorsque les discours de haine, y compris les abus en ligne, ont augmenté de manière significative et ont conduit à des actes de stigmatisation de divers groupes d'individus, tels que les étrangers, les Roms et les gens du voyage, qui ont été accusés de propager le virus[51]. Les États membres devraient donc prendre

[50] Étude sur la prévention et la lutte contre le discours de haine en temps de crise, op. cit., voir §32 en particulier ; Déclaration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la prévention et la lutte contre les discours de haine et la violence ultra-nationalistes et racistes en relation avec les affrontements et les conflits non résolus en Europe (adoptée lors de sa 85e réunion plénière, 30-31 mars 2021).

[51] Ibid, p.14-16 ; Déclaration du Bureau de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) portant sur l'impact de la pandémie de Covid-19 et des réponses associées des gouvernements sur les groupes relevant du mandat de l'ECRI (19 mai 2020) ; Rapport annuel des activités de l'ECRI couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2020, voir notamment le §3.

des mesures appropriées pour prévenir et combattre le discours et les crimes de haine dans les situations de crise, ce qui peut inclure l'adoption préalable d'une législation pertinente, l'amélioration du cadre juridique existant pour permettre une réponse efficace en temps de crise, et l'organisation de campagnes de sensibilisation. À cet égard, les États membres sont encouragés à mettre en œuvre, en général et pendant une crise, en particulier les recommandations du Comité des Ministres CM/Rec(2024) sur la lutte contre les crimes de haine, CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine et CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme, ainsi que la Recommandation n° 15 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la lutte contre le discours de haine. Ce faisant, les États membres devraient être conscients des risques d'utilisation abusive des restrictions au discours de haine, en particulier dans le but de faire taire la dissidence et l'opposition, et d'ingérence illégale dans le droit à la liberté d'expression[52]. Des restrictions disproportionnées de la liberté d'expression peuvent entraver les efforts visant à contrer le type de désinformation qui contribue à la création et à la diffusion du discours de haine. Les États membres devraient en outre veiller à ce que leur législation relative au discours de haine couvre aussi bien le discours de haine en ligne que le discours de haine hors ligne, et qu'elle couvre toutes les cibles potentielles du discours de haine qui sont incluses dans le document CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.

29. Dans les situations de crise, la population est susceptible de considérer les fonctionnaires comme des sources d'information fiables. À cet égard, les États membres devraient reconnaître la responsabilité particulière des fonctionnaires, non seulement pour éviter les discours de haine, mais aussi pour les condamner fermement et rapidement et pour promouvoir une culture de tolérance[53]. Ils devraient en outre envisager de former les fonctionnaires à reconnaître et à éviter tout discours de haine dans leurs propres propos[54].

E. Le rôle des parlements

IV.1. Les États membres devraient veiller à ce que les parlements continuent d'exercer leurs pouvoirs de contrôle en situation de crise, tant en ce qui concerne toute décision de l'exécutif de recourir à des pouvoirs d'urgence que la mise en œuvre des mesures prises en vertu de ces pouvoirs.

30. Les gouvernements des États membres doivent être en mesure d'agir rapidement en réponse à une situation de crise. Une telle réaction peut toutefois entraîner un risque accru de violation des droits et libertés protégés. Les États membres devraient veiller à ce que les parlements continuent de fonctionner dans les situations de crise et, en particulier, à ce qu'ils soient en mesure de contrôler efficacement les mesures d'urgence. Les parlements devraient superviser, en temps utile, l'utilisation des pouvoirs d'urgence, y compris la déclaration, toute prolongation et la fin de l'état d'urgence ou d'un régime juridique exceptionnel similaire. Les parlements devraient également être en mesure, le cas échéant, de modifier et/ou d'annuler les décisions de l'exécutif, notamment en veillant à ce que les mesures d'urgence prises par l'exécutif ne restent pas en vigueur au-delà de la durée de la situation de crise, à moins qu'elles ne soient confirmées par le parlement dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

[52] Déclaration sur la montée de l'antisémitisme en Europe découlant du conflit actuel au Moyen-Orient (adoptée lors de sa 93e réunion plénière, 5-8 décembre 2023)
[53] CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, §28-29.
[54] Ibid, § 50.

31. Lors de la pandémie de Covid-19, l'absence de règles procédurales applicables en situation d'urgence a empêché certains parlements d'exercer leur rôle, par exemple en raison de l'absence de dispositions autorisant la prise de décision à distance, y compris en ligne. Les lois et règlements prescrivant les procédures et méthodes de travail des parlements devraient donc leur permettre de poursuivre leurs travaux pendant l'état d'urgence, afin d'éviter la paralysie ou un fonctionnement *ad hoc* à la légalité incertaine.

F. Le rôle du système judiciaire

V.1. Les États membres devraient préserver l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire et assurer un contrôle judiciaire efficace de l'exercice des pouvoirs d'urgence et de l'impact des mesures d'urgence.

32. Certains types de crise peuvent avoir de graves répercussions sur le fonctionnement quotidien du système judiciaire. Les États membres devraient donc veiller à ce que l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire et du pouvoir judiciaire soient respectées à tout moment et que le fonctionnement du système judiciaire ne soit pas restreint, sauf en cas d'absolue nécessité et sur la base de dispositions légales claires. Le système judiciaire joue un rôle crucial dans le contrôle de l'exercice des prérogatives de l'exécutif dans les situations de crise[55], et les États membres devraient donc garantir la possibilité d'un contrôle judiciaire effectif de la légalité et de la validité de la disponibilité et de l'exercice des pouvoirs d'urgence, y compris des conditions de leur activation. La Cour a reconnu qu'il serait contraire à l'État de droit dans une société démocratique de ne pas soumettre la mise en œuvre des mesures d'urgence à un contrôle juridictionnel effectif si leur base juridique ne contient aucune formulation claire ou explicite excluant la possibilité d'un contrôle juridictionnel[56]. Le contrôle judiciaire de l'activation des pouvoirs d'urgence peut être limité au contrôle de ses aspects procéduraux. Toutefois, les motifs substantiels de cette activation devraient également faire l'objet d'un contrôle juridictionnel dans les cas où les mesures adoptées dans le cadre des pouvoirs d'urgence impliquent des dérogations aux droits humains[57].

33. En outre, l'obligation légale des États membres de fournir des recours effectifs reste applicable dans les situations de crise. Les tribunaux devraient donc être en mesure de contrôler la légalité, la nécessité et la proportionnalité des mesures d'urgence, et de s'assurer qu'elles ne portent pas atteinte à des droits indérogeables[58]. Plus généralement, les États membres devraient garantir l'existence de recours effectifs lorsqu'une violation de la Convention ou du droit national est constatée à la suite de mesures prises dans des situations de crise. Pour être efficace, un recours doit être disponible et suffisant, et il doit permettre à l'autorité compétente de traiter le fond de la plainte et d'accorder une réparation appropriée.

34. En outre, si les restrictions rendues nécessaires par une situation de crise peuvent à juste titre avoir un impact négatif sur le traitement des affaires devant les tribunaux nationaux[59], les États membres doivent néanmoins veiller à ce que ces perturbations ne conduisent pas à des

[55] CDL-AD(2020)014, op. cit., §85.
[56] Voir, dans le cadre d'une dérogation notifiée (en lien avec une tentative de coup d'État militaire et d'autres actes terroristes), *Pişkin c. Turquie*, requête n° 33399/18, arrêt du 15 décembre 2020, §153.
[57] CDL-AD(2020)014, op. cit., §86.
[58] CDL-AD(2020)014, op. cit. §87.
[59] *Q et R c. Slovénie*, op. cit. §80.

violations du droit à un procès équitable[60]. Il s'agit notamment de veiller à ce que l'essence même du droit d'accès à un tribunal ne soit pas compromise[61] ainsi que de prendre en compte l'importance de l'objet de la procédure et, le cas échéant, de faire preuve d'une diligence particulière pour instruire l'affaire dans un délai raisonnable[62]. À cet égard, et pour mieux garantir l'accès à la justice, les États membres devraient également continuer, le cas échéant, à fournir des services d'assistance juridique, des informations et un soutien aux personnes dont les droits peuvent avoir été violés ou risquent d'être violés dans des situations de crise.

G. Le rôle des mécanismes de contrôle indépendants

VI.1. Les États membres devraient permettre aux mécanismes de contrôle indépendants, notamment les médiateurs et médiatrices ou les institutions nationales des droits humains, de continuer à remplir leur mandat et devraient s'abstenir de toute action susceptible d'entraver leurs activités.

35. Dans une situation de crise, le contrôle du processus de gestion de la crise par des mécanismes de surveillance indépendants, tels que les médiateurs et médiatrices ou les institutions nationales des droits humains et les organismes de promotion de l'égalité, est une garantie essentielle pour les droits individuels, complémentaire au rôle de surveillance des parlements et des juridictions[63], comme cela a été démontré pendant la pandémie de Covid-19[64]. Les mécanismes de contrôle indépendants peuvent également contribuer à la diffusion d'informations, fournir des orientations, des recommandations et des conseils aux gouvernements, attirer l'attention sur des questions problématiques et inciter les autorités nationales à agir, évaluer les politiques à la lumière des normes en matière de droits humains, mener des études sur l'impact à moyen et à long terme de la crise sur les droits humains et l'État de droit, rédiger des documents fondés sur des recherches pour soutenir la réponse de l'État, et contribuer au renforcement des capacités des fonctionnaires. Les États membres qui ne l'ont pas encore fait sont vivement encouragés à mettre en place des institutions nationales des droits humains, en pleine conformité avec les Principes de Paris[65] et en tenant compte de la Recommandation CM/Rec(2021)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes, ou d'institutions comparables, telles que les médiateurs et médiatrices.

36. Les États membres devraient veiller à ce que les mécanismes de contrôle indépendants bénéficient de conditions appropriées pour poursuivre et, le cas échéant, intensifier leurs travaux, notamment en leur attribuant les compétences, les ressources et les garanties juridiques nécessaires pour leur permettre de fonctionner de manière indépendante[66]. En outre, les États membres devraient veiller à ce que les mécanismes de contrôle indépendants puissent exercer

[60] Résolution 2338 (2020), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., §12.11.
[61] *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, arrêt de Grande Chambre du 5 avril 2018, §76 et 78.
[62] *Q et R c. Slovénie*, op. cit. §82.
[63] CDL-AD(2020)014, op. cit., §90.
[64] Étude « Covid-19 : une analyse des aspects relatifs à l'anti-discrimination, à la diversité et à l'inclusion dans les États membres du Conseil de l'Europe », Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), novembre 2020, p.13-15.
[65] Principes relatifs au statut des institutions nationales, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 décembre 1993 dans sa résolution 48/134 sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.
[66] Résolution 2339 (2020), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., §13.3.4.

efficacement leurs fonctions de surveillance pendant la crise en leur fournissant un accès direct et en temps utile aux informations relatives aux mesures d'urgence. Les États membres devraient s'abstenir de toute action susceptible d'influencer négativement le travail de ces mécanismes ou de mettre en danger leur stabilité opérationnelle, au-delà des interférences légitimes qui peuvent être nécessaires pour répondre à la crise.

VI.2. Les États membres devraient veiller à ce que les mécanismes de contrôle indépendants, notamment les médiateurs et médiatrices ou les institutions nationales des droits humains, soient consultés et participent en temps utile, de manière significative et inclusive, aux processus décisionnels liés à la crise.

37. Compte tenu de l'expertise de ces mécanismes concernant les normes internationales en matière de droits humains, la consultation et la participation de mécanismes de contrôle indépendants favorisent l'intégration de la perspective des droits humains dans la réponse nationale à la crise. En outre, elles contribuent à renforcer la transparence et la responsabilité tout au long du processus de gestion de la crise. Les États membres devraient inclure ces mécanismes dans les différentes étapes de la prise de décision et dans l'élaboration, l'adoption et la réévaluation des politiques, de la législation, des stratégies et des plans d'action liés à la crise.

38. Pour que le processus de consultation et de participation soit significatif, les États membres devraient garantir que les mécanismes de contrôle indépendant ont de réelles possibilités de dialoguer avec les autorités publiques et qu'ils disposent de suffisamment de temps pour apporter des contributions substantielles, sans entraver l'action du gouvernement dans sa réponse à la crise. Les États membres sont encouragés à donner suite aux recommandations formulées expressément par les mécanismes de contrôle indépendants, notamment en justifiant, lorsque cela leur est demandé, les raisons pour lesquelles ils ne mettent pas en œuvre ces recommandations. La consultation et la participation devraient se poursuivre pendant la période de relèvement d'après-crise : les mécanismes de contrôle indépendants jouent un rôle essentiel en menant des examens indépendants, en identifiant les enseignements tirés et en attirant l'attention sur les effets durables des mesures. Une fois la crise terminée, les États membres sont encouragés à commander un examen global indépendant de la réponse à la situation de crise, y compris de son impact sur les droits humains dans la durée et de l'efficacité des mesures prises, afin de renforcer le respect des droits humains dans la gestion des crises futures.

H. Le rôle de la société civile

VII.1. Les États membres devraient soutenir et protéger le rôle vital des organisations de la société civile en situation de crise, notamment dans la promotion et la défense des droits humains.

39. La pandémie de Covid-19 a mis en lumière l'importance du rôle crucial et multiforme de la société civile, y compris des organisations non gouvernementales et des défenseurs des droits humains, en situation de crise. La société civile peut notamment contribuer en première ligne à la réponse à la crise, alerter sur les risques éventuels, diffuser des informations sur la crise et la réponse nationale à celle-ci, et surveiller les conséquences de la crise et des mesures prises en réponse sur les droits humains. Les États membres devraient donc veiller à ce que les organisations de la société civile soient reconnues comme des acteurs clés pouvant apporter une

contribution spécifique et utile à la gestion de la crise. Afin de protéger ce rôle essentiel, les États membres devraient envisager de fournir à la société civile l'assistance et le soutien financier nécessaires pendant les crises, ce qui pourrait inclure des financements et des exonérations fiscales[67].

40. En outre, lorsqu'ils adoptent des mesures d'urgence, les États membres devraient évaluer leur impact sur le fonctionnement de la société civile et s'assurer qu'elles ne mettront pas en péril la stabilité opérationnelle des organisations de la société civile au-delà des restrictions autorisées par la Convention ou des interférences légitimes qui peuvent être nécessaires pour répondre à la crise[68], et qu'elle n'affaiblira pas la capacité des organisations de la société civile à promouvoir et à défendre les droits humains en temps de crise. Les États membres devraient en particulier s'efforcer de maintenir un environnement favorable respectueux de la liberté d'association, de la liberté de réunion, de la liberté d'expression et de la liberté d'information[69].

VII.2. Les États membres devraient veiller, en fonction des circonstances, à ce que la société civile soit consultée et participe en temps utile, de manière significative et inclusive, aux processus décisionnels liés à la crise.

41. Les mesures restrictives prises en réponse à la pandémie de Covid-19 ont considérablement affecté la situation de la société civile dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, notamment en ayant un impact négatif sur le fonctionnement des organisations de la société civile[70]. La consultation et la participation de la société civile contribuent toutefois à améliorer l'acceptation des mesures par le public, ce qui renforce leur légitimité et est susceptible d'accroître l'adhésion du public à ces mesures. Les États membres devraient encourager et faciliter la consultation et la participation de la société civile en temps utile, de manière significative et inclusive, afin de garantir une meilleure représentation de toute la diversité de la société, de veiller à ce que les divers intérêts des individus soient entendus dans les processus décisionnels liés aux mesures d'urgence, et d'atténuer les risques d'approches fragmentées dans la réponse à la crise.

42. Les États membres devraient veiller à ce que les organisations de la société civile soient consultées de manière adéquate sur les lois, les politiques et les pratiques qui les concernent ainsi que, dans la mesure du possible, sur la gestion de la crise[71]. Pour que ces processus soient efficaces, les États membres devraient veiller à ce que les organisations de la société civile puissent apporter des contributions substantielles en fournissant des informations adéquates en temps utile[72] et en offrant de véritables possibilités de discussion entre les autorités publiques et la société civile. Pour faire face aux contraintes de temps, les États membres devraient envisager de mettre en place, avant toute crise, des mécanismes de coordination avec les interlocuteurs pertinents de la société civile, qui puissent être mobilisés efficacement et rapidement dans les situations de crise. Cela peut impliquer d'identifier les interlocuteurs pertinents et d'établir des

[67] Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de Covid-19 et d'autres crises similaires à venir, §8 ; Résolution 2471 (2022) *L'impact des restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 sur l'espace et les activités de la société civile*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 25 novembre 2022, §9.7-9.8.
[68] Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique, document thématique, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, novembre 2013, p.47 ; Résolution 2471 (2022), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit. §9.4.
[69] Résolution 2209 (2018), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., §19.6.
[70] Résolution 2471 (2022), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., §4-5.
[71] Ibid, §9.9.
[72] Ibid, §9.10.

relations avec les partenaires de la société civile. Si les processus consultatifs ne devaient pas entraver l'action du gouvernement dans sa réponse à la crise, la consultation et la participation de la société civile devraient, dans la mesure du possible, couvrir les différentes étapes de la prise de décision ainsi que l'élaboration, l'adoption et la réévaluation de politiques, de législation, de stratégies et de plans d'action. Au lendemain d'une crise, les États membres devraient impliquer la société civile dans les processus visant à développer les bonnes pratiques et à identifier les enseignements tirés.

I. Liberté d'expression et rôle des médias

VIII.1. Les États membres devraient préserver la liberté d'expression et l'accès du public à des informations précises et fiables en situation de crise.

43. La liberté d'expression est fondamentale dans une société démocratique[73]. En temps de crise, l'accès à des informations précises et fiables est essentiel pour garantir la transparence et encourager le débat et l'engagement publics. Les États membres ne devraient donc pas restreindre la liberté d'expression et l'accès du public à l'information au-delà des limites autorisées par l'article 10 de la Convention. Les États membres devraient en outre veiller à ce que les individus aient accès à des informations précises et fiables sur la crise et les mesures d'urgence. À cet égard, ils devraient garantir que des informations actualisées sont disponibles pour tous, y compris pour les personnes en situation de vulnérabilité ou appartenant à des groupes minoritaires, pour les personnes ayant des besoins spécifiques et pour les personnes n'ayant pas accès à internet. Les États membres devraient également continuer à protéger les lanceurs d'alerte contre toute forme de représailles afin que les personnes se sentent en sécurité lorsqu'elles soulèvent des questions d'intérêt public, notamment en ce qui concerne la gestion de la crise. Les États membres sont encouragés à appliquer les principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte.

44. Pendant une crise, la désinformation et la mésinformation peuvent nuire à la confiance du public dans le gouvernement, semer la panique et conduire à des manifestations de discrimination et de haine. Les États membres devraient adopter des mesures appropriées pour lutter contre la désinformation et la mésinformation, notamment en mettant à disposition et garantissant l'accès à des sources d'information fiables, en sensibilisant la population par des campagnes d'information et en collaborant avec les plateformes en ligne et les médias pour prévenir ces phénomènes. La criminalisation de la désinformation, si elle est utilisée, devrait être limitée aux cas les plus graves, compte tenu de l'effet dissuasif qu'elle peut avoir sur le discours public en général et de son impact sur l'exercice de la liberté d'expression. Pendant la pandémie de Covid-19, la lutte contre la désinformation a parfois servi de prétexte pour introduire des restrictions disproportionnées à la liberté des médias[74]. Les États membres devraient veiller à ce que les mesures de lutte contre la désinformation n'empêchent pas les journalistes de faire leur travail et n'imposent pas de restrictions injustifiées à la liberté d'expression et à la liberté des médias[75].

[73] *Manole et autres c. Moldova*, requête n° 13936/02, 17 septembre 2009, §96.
[74] La liberté de la presse ne doit pas être fragilisée par les mesures de lutte contre la désinformation sur le COVID-19, Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 3 avril 2020.
[75] Résolution 2338 (2020), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., §3.

45. Les États membres devraient continuer à garantir le droit d'accès aux documents officiels dans les situations de crise et, à cette fin, veiller à ce que toute limitation soit définie avec précision dans la loi, qu'elle soit nécessaire et proportionnée, et que les personnes aient accès à une procédure de recours lorsqu'une demande d'accès à un document officiel est refusée. A cet égard, les États membres sont encouragés à appliquer les principes énoncés dans la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres sur l'accès aux documents publics, et ceux qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, Convention de Tromsø).

VIII.2. Les États membres devraient faire preuve d'une grande prudence lorsqu'ils envisagent d'activer et d'appliquer des mesures susceptibles d'affecter la liberté des médias.

46. Les journalistes jouent un rôle clé en tant que mécanisme de contrôle et en fournissant au public des informations précises et fiables en temps opportun dans les situations de crise et en contrôlant la réponse nationale. Ils doivent pouvoir s'exprimer librement et rendre compte du processus de gestion de la crise, mais aussi critiquer la réponse de l'État à la crise sans craindre de représailles, de sanctions ou de poursuites. Leur droit de transmettre des informations sur des questions d'intérêt général est protégé par l'article 10 de la Convention. Toutefois, la protection accordée aux journalistes par l'article 10 est soumise à la condition qu'ils agissent de bonne foi et sur une base factuelle exacte et qu'ils fournissent des informations « fiables et précises » conformément à la déontologie du journalisme[76]. En outre, la sécurité et les conditions de travail des journalistes peuvent être aggravées dans un contexte de crise, comme cela s'est produit lors de la pandémie de Covid-19, lorsque certains journalistes ont été victimes de représailles pour leurs reportages sur la crise[77]. Les États membres devraient garantir la liberté des médias, protéger la sécurité des journalistes[78] et maintenir un environnement favorable aux journalistes pour leur permettre de rendre compte des situations de crise, y compris, le cas échéant, en leur permettant d'accéder aux zones de crise[79], en leur fournissant des informations et en dialoguant avec eux lors de conférences de presse[80]. Les États membres devraient donc s'abstenir d'adopter des mesures qui empêcheraient les médias et les journalistes professionnels de faire leur travail. Lorsqu'ils envisagent d'activer et d'appliquer des mesures qui affectent la liberté des médias, les États membres devraient appliquer les normes pertinentes en matière de droits humains, y compris les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité[81]. Ils devraient veiller à ce que ces mesures soient exceptionnelles et n'aboutissent pas à une censure, qu'elle soit délibérée ou involontaire.

J. Dérogations au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme

[76] *Fressoz et Roire c. France*, requête n° 29183/95, arrêt de Grande Chambre du 21 janvier 1999, §54.
[77] État de l'État de droit en Europe, Rapports des institutions nationales des droits humains, Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, juin 2021, p. 37-38.
[78] Résolution 2338 (2020), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., 13 octobre 2020, §12.6.
[79] 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, 26 septembre 2007, §8.
[80] SG/Inf(2020)19, L'impact de la crise sanitaire sur la liberté d'expression et la liberté des médias, 7 juillet 2020, p.3.
[81] CDL-AD(2020)018, Rapport intermédiaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise du Covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), 8 octobre 2020, §100.

IX.1. Les États membres devraient respecter les exigences procédurales et de fond relatives à toute dérogation au titre de l'article 15, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme.

47. Le Comité des Ministres a rappelé que *« la possibilité pour les États de [déroger] est une caractéristique importante de l'instrument qui permet de continuer à la Convention et son mécanisme de contrôle de continuer de s'appliquer même dans les situations les plus critiques »*[82]. À cet égard, les États membres devraient garder à l'esprit que le principe fondamental de l'État de droit doit prévaloir, même dans les situations de crise[83], et qu'une dérogation, même si elle peut être justifiée par les circonstances qui l'entourent, n'a pas pour effet de dispenser un État de l'obligation de respecter le principe de l'État de droit et les garanties qui l'accompagnent[84]. Les États membres devraient donc toujours adopter une approche très prudente lorsqu'ils envisagent une ingérence dans les droits protégés au-delà du champ des restrictions autorisées par la Convention[85], évaluer soigneusement si une dérogation est nécessaire et, dans l'affirmative, notifier la dérogation conformément à leurs obligations nationales et internationales. En outre, les États membres ne devraient pas invoquer leur obligation de protéger en permanence les droits non susceptibles de dérogation en vertu de la Convention et de ses protocoles pour justifier la suspension ou la restriction d'autres droits et libertés protégés.

48. En ce qui concerne les exigences procédurales, l'article 15, paragraphe 3, tel qu'interprété par la Cour, exige des États membres qu'ils tiennent le ou la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe pleinement informé·e des mesures qu'ils ont prises et des raisons qui les ont motivées, sans retard inévitable. Cela signifie qu'une notification officielle et publique de la dérogation est nécessaire, ce qui implique la nécessité pour les États de fournir des copies de toutes les mesures et une explication de leur but, ainsi que des informations suffisantes pour permettre aux autres Hautes Parties contractantes d'apprécier la nature et l'étendue des dérogations en question. Elle implique également que des notifications supplémentaires sont nécessaires en cas de prolongation de la durée de la dérogation, d'adoption de nouvelles mesures dérogatoires ou de modification du champ d'application territorial des mesures. En outre, les États membres devraient informer le ou la Secrétaire Général·e lorsque ces mesures ont cessé de fonctionner et que les dispositions de la Convention sont à nouveau pleinement appliquées.

49. Afin d'aider le Conseil de l'Europe, la Cour et les autres États membres, les États membres sont invités à envisager d'indiquer dans la notification de dérogation quels droits garantis par la Convention sont affectés par les mesures concernées. Bien que la pratique des États membres à cet égard ne soit pas uniforme, une tendance à le faire est apparue. Lors de la pandémie de Covid-19, dix États membres ont dérogé et la moitié d'entre eux ont indiqué quels articles de la Convention pouvaient être menacés par les mesures adoptées pour faire face à la pandémie. Entre le début de l'année 2020 et la fin de l'année 2023, sept nouvelles notifications de dérogation ont été soumises à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe concernant des circonstances autres que la pandémie de Covid-19 (y compris la crise énergétique, la guerre et

[82] Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2125 (2018) de l'Assemblée parlementaire *État d'urgence : questions de proportionnalité relative à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*.
[83] *Pişkin c. Turquie*, op. cit. §153.
[84] Voir, dans le contexte d'une dérogation notifiée (concernant une tentative de coup d'État militaire et d'autres actes terroristes), *Yüksel Yalçinkaya c. Turquie*, requête n° 15669/20, arrêt de Grande Chambre du 26 septembre 2023, §350.
[85] Résolution 2209 (2018), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, op. cit., §19.1.

les catastrophes naturelles), et une seule d'entre elles ne précisait pas les articles de la Convention qui risquaient d'être affectés par la dérogation. Le Bureau des Traités du Conseil de l'Europe a indiqué que la pratique consistant à se référer uniquement aux « obligations » en général, et non à des articles spécifiques de la Convention, n'est pas critiquable en tant que telle. Il a toutefois vivement recommandé aux États membres, pour des raisons de sécurité juridique, de spécifier précisément les dispositions auxquelles ils entendent déroger et l'étendue de la dérogation[86].

50. En ce qui concerne les conditions de fond, l'article 15 dispose qu'une dérogation est autorisée dans deux types de circonstances : en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation. Une dérogation en vertu de la Convention n'est pas subordonnée à la déclaration d'un état d'urgence ou d'un régime juridique exceptionnel similaire[87]. Les États membres disposent d'une grande marge d'appréciation pour déterminer s'il existe un danger public menaçant la vie de la nation et si et dans quelle mesure une dérogation est nécessaire[88]. Les dérogations sont toutefois soumises au contrôle de la Cour et les États membres ne jouissent pas d'un pouvoir discrétionnaire illimité[89], ni ne peuvent ignorer les conséquences que les mesures de réaction à la crise auront sur les individus[90]. En outre, aucune dérogation n'est autorisée à certaines dispositions de la Convention et de ses protocoles : le droit à la vie en vertu de l'article 2 (sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre) ; l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants en vertu de l'article 3 ; l'interdiction de l'esclavage et de la servitude en vertu de l'article 4 (mais pas l'interdiction du travail forcé ou obligatoire en vertu de l'article 4, paragraphe 2) ; l'interdiction des peines sans loi en vertu de l'article 7 ; l'abolition de la peine de mort en temps de paix (Protocole n° 6, article 1) ; le droit de ne pas être jugé ou puni deux fois (*ne bis in idem*) (Protocole n° 7, article 4) ; et l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (Protocole n° 13, article 1).

51. Les mesures couvertes par la dérogation ne doivent pas aller au-delà de ce qui est strictement requis par les exigences de la situation[91], et la dérogation doit être nécessaire et constituer une réponse réelle et proportionnée à une situation d'urgence[92]. Lorsqu'elle évalue la validité d'une dérogation, la Cour prend en compte des facteurs tels que la nature des droits affectés par la dérogation, les circonstances qui ont conduit à la situation d'urgence et la durée de celle-ci[93]. La Commission de Venise a souligné que l'objectif prédominant du droit de dérogation doit être le rétablissement d'une situation normale dans laquelle le plein respect des droits humains peut à nouveau être assuré[94]. Elle a également noté que l'exigence d'être « strictement requis par les exigences de la situation » s'applique à la durée, aux circonstances et au champ d'application d'une dérogation[95].

---

[86] *Mémorandum sur COVID-19 - Dérogations au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, JJ011/2020 AG/gd, 16 mars 2020.
[87] Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, quant à lui, exige la proclamation officielle d'un danger public menaçant la vie de la nation (voir article 4, paragraphe 1).
[88] Voir, dans le contexte d'une dérogation notifiée (en relation avec une menace terroriste et des troubles civils violents), *Irlande c. Royaume-Uni*, requête n° 5310/71, arrêt du 18 janvier 1978, §207.
[89] *A. et autres c. Royaume-Uni*, op. cit. §173.
[90] *Yüksel Yalçinkaya c. Turquie*, op. cit. §350; CDL-AD(2020)014, op. cit., 19 juin 2020, §9.
[91] *Yüksel Yalçinkaya c. Turquie*, op. cit. §347.
[92] *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, requêtes n° 14553/89 et 14554/89, arrêt du 26 mai 1993, §49-51.
[93] *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, op. cit. §43.
[94] CDL-AD(2016)037, Turquie - Avis sur les décrets-lois d'urgence n° 667-676 adoptés à la suite du coup d'État manqué du 15 juillet 2016, adopté par la Commission de Venise lors de sa 109e session plénière, 9-10 décembre 2016, §33.
[95] CDL-PL(2020)003, Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les états d'urgence, 16 avril 2020.

IX.2. Les États membres devraient clarifier et, le cas échéant, codifier leur procédure nationale en matière de dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme.

52. Au moment de la pandémie de Covid-19, très peu d'États membres disposaient d'une pratique établie pour soutenir le processus décisionnel en matière de dérogations[96]. Plusieurs d'entre eux, dont certains avaient dérogé pendant la pandémie de Covid-19 et d'autres non, ont expliqué que l'absence d'une procédure établissant la responsabilité et les critères pour décider de l'opportunité d'une dérogation les avait empêchés d'agir ou d'agir rapidement. L'existence d'une procédure établie renforcerait le respect du principe de sécurité juridique, en rendant plus prévisibles les conditions et les critères de dérogation au niveau national. Une telle procédure garantirait que les États membres soient en mesure, le cas échéant, de faire une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle renforcerait également la coordination au niveau national, en veillant à ce que les personnes chargées de prendre des mesures soient préparées à le faire efficacement. Les États membres sont donc encouragés à réexaminer et à clarifier et, le cas échéant, à codifier leur procédure nationale, ou à en établir une s'il n'en existe pas, et à fonder la prise de décision concernant les dérogations sur une évaluation approfondie de l'impact sur les droits humains des mesures d'urgence dont on considère qu'elles risquent de ne pas respecter certains droits et qu'elles justifient donc une dérogation[97].

[96] Rapport du Comité directeur pour les droits humains (CDDH) sur la pratique des États membres en matière de dérogations à la Convention européenne des droits de l'homme en situations de crise, décembre 2022.
[97] Voir les paragraphes 18-19 du présent exposé des motifs.