



Strasbourg, le 19 novembre 2020

CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS (CCPE)

Avis n° 15 (2020) du CCPE :

Le rôle des procureurs dans les situations d'urgence, notamment face à une pandémie

I. Introduction : objet et champ d'application de l'Avis

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Comité Consultatif des Procureurs Européens (CCPE) a préparé cet Avis sur le rôle des procureurs dans les situations d'urgence, notamment face à une pandémie.
2. Un ministère public efficace et autonome déterminé à faire respecter l'État de droit et les droits de l'homme dans l'administration de la justice est l'un des piliers d'un État démocratique. La responsabilité des procureurs de promouvoir et de renforcer l'État de droit comporte de nombreux aspects inhérents qui soulèvent des défis considérables pour les procureurs. Ces défis sont particulièrement exigeants dans le contexte de situations d'urgence.
3. La Commission de Venise définit l'état d'urgence comme une situation temporaire dans laquelle des pouvoirs exceptionnels sont conférés à l'exécutif, assortis de règles exceptionnelles, en vue de traiter et de surmonter une situation extraordinaire qui représente une menace fondamentale pour le pays. Il s'agit par exemple de situations

de catastrophes naturelles, de troubles civils, d'épidémies, d'attentats terroristes de grande ampleur, de crise économique, de guerre et de menaces militaires¹.

4. Gardant cela à l'esprit et tout en considérant que les enjeux pour le travail des procureurs et leurs responsabilités sont particulièrement exigeants dans le contexte de tous les exemples de situations d'urgence mentionnés ci-dessus, le CCPE souhaite concentrer le présent Avis, pour les raisons exposées ci-dessous, sur le rôle des procureurs dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 déclarée en 2020. Néanmoins, à la lumière des dispositions internationales et constitutionnelles pertinentes, l'Avis englobe également le rôle des procureurs dans les cas d'urgence d'une manière générale² et son contenu peut être étendu à des situations similaires à l'avenir.
5. Cette pandémie a provoqué une crise sanitaire mondiale – une urgence de santé publique – qui ne ressemble à aucune autre depuis plus d'un siècle. Cette situation sans précédent dans le monde résultant de la lutte contre la pandémie a présenté des défis tout aussi inédits pour les ministères publics. La pandémie a fortement affecté les sociétés, les gouvernements, les communautés, ainsi que la vie, les moyens de subsistance et les niveaux de vie des familles et des personnes. En outre, l'incidence des mesures restrictives a été ressentie le plus durement par les groupes les plus vulnérables. La nécessité de maintenir des mesures de distanciation sociale et d'appliquer des mesures de confinement a entraîné, dans de nombreux cas, la perturbation des travaux des tribunaux et des ministères publics, ont provoqué des retards de procédure et ont eu une incidence sur les délais de procédure (telles que celles relatives à la détention provisoire), et ont entraîné la suspension ou la réduction de l'aide judiciaire, ainsi que des services publics et de proximité. Les mesures ont eu des répercussions importantes sur la coopération internationale. La pandémie a souvent aussi eu pour conséquence la nécessité de remplacer les procureurs ou le personnel du ministère public contaminés ou éventuellement décédés à la suite d'une contamination.
6. La principale leçon que les procureurs ont tirée pendant la pandémie, et qui sera également applicable dans d'autres situations d'urgence futures, est que leur capacité à accomplir efficacement leurs fonctions et à respecter leurs obligations, y compris en appliquant, le cas échéant, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») dans les États membres a été - très durement - mise à l'épreuve pendant la pandémie et continuera également de l'être au lendemain de la pandémie (ou la période de rétablissement).
7. Les restrictions adoptées en raison des situations d'urgence, comme la pandémie, pourraient affecter non seulement les droits civils et politiques protégés par la CEDH, mais également les droits économiques, sociaux et culturels, en entraînant des discriminations éventuelles à l'encontre de certains groupes tels que les personnels soignants ou les minorités raciales et ethniques, des discours de haine, des formes de racisme, de xénophobie, ou des agressions, des retours forcés de réfugiés et de demandeurs d'asile, des mauvais traitements des étrangers et des migrants, ou encore des violences sexuelles ou fondées sur le genre, des violences domestiques, y compris des violences à l'encontre des femmes et des enfants³.

¹ Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence: Réflexions, Strasbourg, 26 mai 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragraphe 5.

² Voir le chapitre II du présent Avis.

³ Le CCPE s'appuie à cet égard sur les réponses des États membres au questionnaire diffusé dans le cadre de la préparation du présent Avis, voir les réponses, ainsi que leur compilation (document

8. Les procureurs peuvent être confrontés à des dilemmes dans la mise en œuvre des règles et des principes les plus fondamentaux qui guident leur mission - notamment concernant la légalité, la proportionnalité, l'égalité et la non-discrimination, et l'évaluation de l'adéquation, de la nécessité et de la durée de certaines mesures - des notions qui sont non seulement nécessaires en temps normal mais aussi essentielles en cas de suspension ou de restriction des droits de l'homme, par exemple pour des raisons de santé publique.
9. Ainsi, les procureurs ont été placés face au défi de veiller, dans le cadre de leurs travaux, à ce que les mesures adoptées en vertu de l'urgence de santé publique soient utilisées pour protéger les personnes et non comme un prétexte pour justifier des violations des droits de l'homme, et à ce que les nouvelles mesures juridiques soient appliquées dans le strict respect des obligations en matière de droits de l'homme.
10. L'objectif du présent Avis est donc de déterminer comment les ministères publics peuvent, sans entraver leur autonomie fonctionnelle, remplir leur mission avec la plus grande qualité et efficacité, dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme, dans le contexte de situations d'urgence, notamment la pandémie COVID-19 et ses conséquences.
11. Comme l'a souligné le CCPE dans ses précédents Avis, les États membres du Conseil de l'Europe ont des systèmes juridiques, y compris des ministères publics, différents. Le CCPE respecte ces différents systèmes dans toute leur diversité. Dès lors, toutes les questions abordées dans le cadre du présent Avis ne concernent pas nécessairement tous les États membres. Cependant, le présent Avis traite essentiellement de la préoccupation des procureurs de travailler aussi efficacement que possible, y compris dans les circonstances les plus difficiles, en évitant toute ingérence illégale ou induue dans leur travail, et d'assurer le maintien d'une qualité élevée dans toutes leurs activités et le strict respect de la loi et des droits de l'homme.
12. Le présent Avis a été élaboré sur la base de la CEDH⁴, et de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée "CrEDH") ainsi que d'autres instruments du Conseil de l'Europe, notamment la recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale et la recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale.
13. Le présent Avis est également basé sur de précédents Avis du CCPE, en particulier les Avis n° 2 (2008) sur les mesures alternatives aux poursuites, n° 3 (2008) sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale, n° 5 (2010) sur le ministère public et la justice des mineurs, n° 6 (2011) sur les relations entre les procureurs et l'administration pénitentiaire, n° 7 (2012) sur la gestion des moyens du ministère public,

CCPE(2020)1 du 7 octobre 2020) à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>.

⁴ À cet égard, la fiche thématique – «Dérogação en cas d'état d'urgence» (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), élaborée par le service de presse de la Cour européenne des droits de l'homme en septembre 2020 contient une liste des affaires pertinentes portés devant la Cour européenne des droits de l'homme. Cette fiche thématique indique également, en page 2, sous l'intitulé « Fait et chiffres », le nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ayant décidé de recourir à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de la pandémie et de déroger à certains droits énoncés par la CEDH.

n° 8 (2013) sur les relations entre procureurs et médias , n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, y compris la « charte de Rome », n° 10 (2015) sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale, n° 11 (2016) sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, n° 13 (2018) sur indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, ainsi que sur la déclaration du Président du CCJE du 24 juin 2020 sur le rôle des juges pendant et après la pandémie COVID-19 : leçons et défis, l'Avis de la Commission de Venise sur la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence (2006), le document de réflexion de la Commission de Venise sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence (2020), et la résolution 1659 (2009) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence.

14. Les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (La Havane Cuba, 27 août - 7 septembre 1990), ainsi que les Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs, adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants (IAP) en 1999, ont également été pris en considération⁵.

II. Les dispositions internationales et constitutionnelles en cas d'urgence et leur influence sur le travail des procureurs

15. Les dispositions internationales des traités dûment ratifiés par les États membres s'appliquent en cas de situations d'urgence sur leur territoire. Par exemple, l'article 15 de la CEDH dispose qu'en cas de danger public menaçant la vie de la nation, les États membres peuvent prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la CEDH, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. Il en va de même pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies (PIDCP) (Article 4)⁶.
16. En vertu de ces instruments internationaux et des dispositions prévues dans les Constitutions ou les lois pertinentes des États membres, bien qu'il n'existe pas de modèle uniformément défini pour déclarer l'état d'urgence et que ce soit la situation factuelle qui en déterminera l'étendue réelle et la justification, l'état d'urgence ne devrait pouvoir être déclaré que si les possibilités offertes par la législation ordinaire s'avèrent insuffisantes pour surmonter la situation. Tout état d'urgence devrait donc avoir pour objectif ultime de permettre à l'État de surmonter la situation et de revenir le plus rapidement possible à la situation normale⁷.
17. Le CCPE observe qu'il existe, dans les États membres, différents cadres juridiques en ce qui concerne l'état d'urgence, déclaré soit sur la base de la constitution ou de lois

⁵ Voir aussi INTERPOL. COVID-19 Pandémie. Recommandations à l'intention des services chargés de l'application de la loi, 26 mars 2020; Prévention de la criminalité et protection de la police: évaluation de la menace mondiale COVID-19 d'INTERPOL, 6 avril 2020; Risques de corruption et références juridiques utiles dans le cadre de COVID-19: doc. Greco(2020)4, 15 avril 2020.

⁶ Voir le document CCPR/C/128/2, "Déclaration sur les dérogations au Pacte en relation avec la pandémie de Covid-19" adoptée par le Comité des droits de l'homme le 24 avril 2020 (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementFR.pdf>).

⁷ Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence: réflexions, Strasbourg, 26 mai 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragraphe 5.

constitutionnelles, soit sur la base d'une loi ordinaire traitant d'éventuelles situations d'urgence, ou même en énonçant des mesures exceptionnelles sans déclarer officiellement l'état d'urgence⁸. Dans tous les cas, il faut s'attendre à ce qu'une proclamation formelle soit faite avant de déroger aux droits énoncés dans la CEDH.

18. Le CCPE observe en outre qu'en vertu de la CEDH, les mesures d'urgence ne devraient pas être en contradiction avec les autres obligations des États membres découlant du droit international, et à cet égard, le PIDCP, auquel tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties, fait référence à une urgence publique dont l'existence devrait être officiellement proclamée⁹. La signification d'une telle proclamation officielle peut avoir des incidences différentes selon les États membres.
19. En outre, les mesures d'urgence devraient respecter les obligations en matière de droits de l'homme et il convient de veiller à ce que l'urgence de santé publique ne soit pas utilisée comme un prétexte pour justifier des atteintes aux droits de l'homme. Il y a lieu d'établir un équilibre entre d'une part la sécurité nationale ou la sûreté publique (ou ces deux aspects), et d'autre part l'exercice des libertés et droits fondamentaux¹⁰.
20. La législation régissant l'adoption de mesures dans les situations d'urgence doit tout d'abord respecter tous les droits indérogeables, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent être affectés en aucune circonstance¹¹¹².

⁸ Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence : réflexions, Strasbourg, 26 mai 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragraphe 22.

⁹ Voir l'article 4(1) du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁰ Voir l'Avis sur La protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence adopté par la Commission de Venise à sa 66e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).

¹¹ Voir la fiche thématique – «Dérogação en cas d'état d'urgence» (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), élaborée par le service de presse de la Cour européenne des droits de l'homme en septembre 2020. L'article 15 § 2 de la CEDH interdit toute dérogation au droit à la vie, sauf dans le contexte d'actes de guerre licites, de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, de l'interdiction de l'esclavage et de la servitude, et de la règle "pas de peine sans loi" ; de même, il ne peut être dérogé à l'article 1 du Protocole n° 6 (abolissant la peine de mort en temps de paix) de la Convention, à l'article 1 du Protocole n° 13 (abolissant la peine de mort en toutes circonstances) de la Convention et à l'article 4 (droit à ne pas être jugé ou puni deux fois) du Protocole n° 7 de la Convention. Dans le cadre d'une pandémie, la liberté "d'éviter toute expérimentation médicale ou scientifique sans consentement" est pertinente.

¹² Voir le document CCPR/C/128/2, "Déclaration sur les dérogations au Pacte dans le cadre de la pandémie de Covid-19" adoptée par le Comité des droits de l'homme le 24 avril 2020 : "Les États parties ne peuvent recourir aux pouvoirs d'exception ni appliquer des mesures dérogatoires d'une manière qui soit discriminatoire ou qui viole d'autres obligations qu'ils ont contractées en vertu du droit international, y compris d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels aucune dérogation n'est autorisée. Les États parties ne peuvent pas non plus déroger aux dispositions non susceptibles de dérogation du Pacte - article 6 (droit à la vie), article 7 (interdiction de la torture ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de l'expérimentation médicale ou scientifique sans consentement), article 8, paragraphes 1 et 2 (interdiction de l'esclavage, de la traite des esclaves et de la servitude), article 11 (interdiction de l'emprisonnement pour incapacité d'exécuter une obligation contractuelle), article 15 (principe de légalité dans le domaine du droit pénal), article 16 (reconnaissance de toute personne en tant que personne devant la loi) et article 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion) - ou d'autres droits qui sont essentiels pour faire respecter les droits indérogeables énoncés dans les dispositions susmentionnées et pour assurer le respect de l'État de droit et du principe de légalité même en cas d'urgence publique, y compris le droit d'accès aux tribunaux, les garanties d'une procédure régulière et le droit des victimes d'obtenir un recours effectif".

21. Les législations affectant d'autres droits et libertés devraient être basées, en premier lieu, sur le principe fondamental de l'état de droit, ainsi que sur les principes de nécessité, d'adéquation, d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité, de caractère temporaire, de contrôle (parlementaire et judiciaire) efficace, de prévisibilité de la législation d'urgence et de coopération loyale entre les institutions de l'État¹³.
22. Cela est nécessaire pour établir un équilibre entre les droits et les libertés fondamentaux et les mesures restrictives nécessaires et pour traiter ainsi de tout conflit de droits et de situations, tout en faisant face aux conséquences de la situation d'urgence et en préparant de futures situations d'urgence, notamment en créant les conditions d'un travail productif des procureurs et du personnel des ministères publics et en imaginant de nouvelles manières de relever les défis urgents.
23. Les mesures d'urgence doivent clairement stipuler à quelle partie du territoire de l'État membre elles s'appliquent, pour quelle durée, et - ce qui est essentiel - à quel moment et de quelle manière l'état d'urgence sera levé (par exemple par l'introduction d'une disposition de temporisation)¹⁴.
24. Tout en prenant note de la variété des systèmes et des cadres existants dans les États membres, le CCPE estime qu'il serait particulièrement utile de définir une approche uniforme des situations d'urgence dans les pays européens, sur la base des principes énoncés ci-dessus.
25. Celui-ci est le cadre juridique, intégré par les instruments internationaux et la législation nationale, dans lequel les ministères publics devront opérer dans les situations d'urgence. Les procureurs devraient donc être conscients des situations et scénarios dans lesquels les libertés et les droits fondamentaux sont particulièrement affectés par les mesures restrictives. Afin d'éviter les abus sur l'utilisation de telles restrictions et d'éviter toute limitation, y compris de facto, des droits indérogeables quelle qu'en soit la nature, des procédures de réclamation simples et efficaces, notamment informelles le cas échéant, peuvent être créées, d'autant plus que les tribunaux peuvent ne pas être totalement accessibles en raison de leur activité réduite pour des raisons sanitaires.

III. L'exercice des fonctions habituelles des ministères publics et des procureurs dans les situations d'urgence

A. L'exercice des fonctions des ministères publics et des procureurs dans le domaine du droit pénal

26. De la même manière que l'intégrité du système judiciaire, y compris ses compétences, son indépendance et son impartialité, devrait être garantie, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice et à un recours effectif pour la protection des droits de l'homme en situations d'urgence, l'intégrité du ministère public et son organisation devraient également être protégées, selon la même logique, car il s'agit de la seule manière de garantir le fonctionnement du système de justice en situation d'urgence¹⁵.

¹³ Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence: réflexions, Strasbourg, 26 mai 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragraphes 6-16.

¹⁴ Une clause de temporisation est une disposition d'une loi qui sera automatiquement résiliée après une période déterminée, à moins qu'elle ne soit prolongée par la loi.

¹⁵ Comme cela a été indiqué dans la résolution 1659 (2009) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence.

27. Le CCPE a précédemment souligné que l'intérêt de la société requiert que l'état de droit soit garanti par une justice équitable, impartiale et efficace. Les procureurs et les juges devraient veiller, à tous les stades de la procédure, à ce que les droits individuels et les libertés soient garantis. Cela implique le respect absolu des droits de la personne mise en cause et des victimes¹⁶.
28. En ce qui concerne les modalités particulières du fonctionnement et des actions des ministères publics en situation d'urgence¹⁷, ministères publics et tribunaux devraient continuer de fonctionner¹⁸ pour traiter (s'occuper) des questions urgentes, tout en assurant leur protection adéquate, comme dans le cas de la pandémie de la maladie, même à un moment où certains cas non urgents peuvent être reportés.
29. Il est évident que le fonctionnement des ministères publics, comme celui des tribunaux, devrait être adapté aux circonstances imposées par la situation d'urgence. Le développement de nouvelles technologies et l'amélioration progressive des systèmes de vidéoconférence dans les systèmes judiciaires de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe ont créé de nouvelles possibilités pour permettre l'audition des témoins, des experts et des défendeurs sans qu'ils aient à se déplacer dans les différents lieux de l'État membre¹⁹ où se déroulent l'enquête ou le procès²⁰.
30. Manifestement, comme le montrent certains exemples en Europe²¹, cette approche pourrait présenter un intérêt accru en situations d'urgence, en évitant ou en limitant les restrictions dans le fonctionnement des ministères publics et des tribunaux. Tout en assurant la protection contre la contamination et en permettant la tenue d'audiences auxquelles les parties peuvent pleinement participer, l'objectif devrait être de rendre la procédure et l'audience à distance aussi proches que possible des pratiques habituelles des ministères publics et des tribunaux.
31. Dans sa jurisprudence, la CrEDH a également indiqué que l'absence physique n'entraîne pas nécessairement une violation du droit à un procès équitable. La Cour a mentionné plusieurs instruments du droit international prévoyant la participation au procès par vidéoconférence comme étant un moyen de satisfaire à l'article 6 de la

¹⁶ Voir l'Avis conjoint n° 4 (2009) du CCPE et l'Avis n°12 (2009) du Comité consultatif des juges européens (CCJE) sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, y compris la déclaration de Bordeaux, section 1 de la déclaration.

¹⁷ Dans le cas du Portugal, le bureau du procureur général est en session permanente pendant toute la durée de l'état d'urgence afin de défendre le principe de légalité et les droits des citoyens, comme c'est également le cas du médiateur (articles 18, 2 of Law 44/86).

¹⁸ Tel est par exemple le cas au Portugal (voir article 22 de la loi portugaise n° 44/86).

¹⁹ À titre d'exemple, un système de notification des tribunaux par courrier électronique a été introduit en Irlande pour permettre l'acceptation des accords conclus dans le cadre de la procédure.

²⁰ À l'exception manifestement de certains cas dans lesquels la présence physique peut être nécessaire, comme en cas d'habeas corpus.

²¹ Voir les lignes directrices du Comité des Ministres sur les preuves électroniques dans les procédures civiles et administratives (adopté le 30 janvier 2019, CM(2018)169-add1final) ; voir également les séminaires sur internet CEELI/ODIHR sur l'accès à la justice pendant et après la pandémie, y compris le recours aux systèmes de vidéoconférence à l'appui de l'accès à distance aux tribunaux, <https://ceeliinstitute.org/webinars/>. Voir également l'exemple de l'Italie où la sécurité des procès de personnes soupçonnées d'activités mafieuses a été l'occasion d'introduire les vidéoconférences dans les procédures pénales en 1992. Cette disposition a été considérablement élargie en 1998. L'Allemagne applique une disposition concernant l'audition par vidéoconférence des témoins dont le bien-être pourrait être menacé en cas de présence physique, etc.

CEDH²², et a rendu plusieurs arrêts concernant le recours à des dispositifs de vidéoconférence²³.

32. Le CCPE souligne que lors de la mise en place de systèmes de vidéoconférence dans les tribunaux, une attention particulière devrait être consacrée aux intérêts de tous les participants, et notamment à la protection des droits de la défense.
33. En ce qui concerne la retransmission des audiences sur internet, dans des conditions ordinaires, cette retransmission est utilisée pour atteindre un public plus large et susciter un plus grand intérêt pour les aspects de la vie publique dont traitent les tribunaux. En situation d'urgence, la retransmission des audiences sur internet est plus justifiée encore, non seulement pour promouvoir l'engagement civique, mais également pour montrer que la justice est rendue ouvertement et publiquement.
34. Toute suspension ou prolongation des délais de procédure en raison d'une situation d'urgence devrait être clairement indiquée dans la loi, être proportionnelle à la durée de l'urgence et sans préjudice des exigences liées au délai raisonnable de la procédure (excepté dans des cas urgents ou soulevant des questions importantes au regard des droits de l'homme, en particulier des droits indérogeables²⁴). Il convient en outre d'éviter de possibles réductions des délais dans la mesure où cela pourrait porter atteinte au droit à un procès équitable.
35. La création d'équipes de réponse à la crise au sein du ministère public à l'échelon central, régional et local peut être envisagée, ainsi que d'autres mesures organisationnelles pour permettre aux procureurs de s'adapter à des situations spécifiques dans les États membres. Les ministères publics devraient diffuser à tous les procureurs le message quant à la nécessité d'une adaptation, et les sensibiliser aux nouvelles circonstances et aux nouvelles mesures.
36. Conformément au système de poursuites de chaque État membre, le ministère public devrait émettre des directives à l'échelon central, mettant en évidence les mécanismes de coopération tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère public dans des situations d'urgence particulières. S'il n'est pas possible d'adopter des directives à l'échelon central en raison de la structure organisationnelle du ministère public, il convient de s'efforcer d'assurer au moins une cohérence entre les différents bureaux du procureur. Il faut s'attendre à une application uniforme des lois et règlements de la part des procureurs et des services de poursuite dans tous les États concernés.
37. Des mécanismes et des procédures spécifiques de coopération et de coordination peuvent être créés en situations d'urgence avec d'autres institutions comme les services

²² Voir l'arrêt de la CrEDH *Marcello Viola c. Italie* - 5 octobre 2006 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>).

²³ Voir les arrêts de la CrEDH *Marcello Viola c. Italie* du 5 octobre 2006 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>); *Sakhnovskiy c. Russie*, Grande Chambre du 2 novembre 2010 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568>); *Repashkin c. Russie* (n° 2) du 16 décembre 2010 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102282>); *Vladimir Vasilyev c. Russie* du 10 janvier 2012 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478>); *Yevdokimov et autres c. Russie* du 16 février 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620>); *Gorbunov et Gorbachev c. Russie* du 1 mars 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993>); *Sakhnovskiy c. Russie* du 27 novembre 2018 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831>).

²⁴ Par exemple le décret-loi 10-A/2020 du 13 mars 2020, la loi 1-A/2020 du 19 mars 2020, la loi 4-A/2020 du 6 avril 2020 au Portugal.

répressifs, les autorités d'enquête et de contrôle, les tribunaux, les établissements de santé, les médias, les associations professionnelles de procureurs et les organisations de la société civile. Les mécanismes de coopération et de coordination peuvent être étendus à des personnels et des services pertinents qui d'ordinaire ne sont pas nécessairement en contact avec les ministères publics.

38. La conduite des enquêtes et la supervision des enquêtes menées par la police et d'autres autorités d'enquête doivent faire l'objet d'une vigilance particulière pour veiller à la protection des droits et des libertés dans le contexte d'une situation d'urgence. Il ne s'agit pas dans ce contexte d'élargir les pouvoirs des ministères publics, mais plutôt d'utiliser les pouvoirs qui leur sont déjà conférés de manière plus efficace dans de telles situations.
39. Dans ce contexte, les victimes, les témoins et les autres groupes vulnérables devraient être effectivement assistés et/ou protégés et les droits de la défense devraient être respectés tout au long de la procédure pénale. Le ministère public et les procureurs devraient en particulier contrôler si les mesures d'urgence portent une atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentaux dépassant le strict nécessaire.
40. Dans de telles circonstances exceptionnelles, les procureurs et les ministères publics devraient en particulier s'efforcer d'explorer la possibilité de recourir à des solutions de substitution aux poursuites de manière générale, et à la détention provisoire en particulier. La médiation peut également constituer une alternative pour faire face aux effets potentiels d'une situation d'urgence²⁵.
41. Une situation d'urgence peut avoir un impact considérable sur la criminalité. Elle peut contribuer à réduire certains types de criminalité, par exemple grâce à des mesures de quarantaine ou de confinement. Elle peut aussi l'accroître, en créant de nouvelles tendances en matière de criminalité ou les conditions nécessaires à la perpétration d'infractions particulières (telles que violence domestique, criminalité économique et financière liée aux fonds utilisés pour faire face à la situation d'urgence), en créant de nouveaux types d'infractions ou en facilitant leur perpétration (telles que violation de mesures de confinement ou de couvre-feu). Cela pose des problèmes et exige des services de poursuites et des procureurs qu'ils accordent une attention particulière et prennent les mesures correspondantes, le cas échéant, pour engager des poursuites dans les cas urgents ou les cas liés à la situation d'urgence, par exemple, la désobéissance aux ordres légitimes des services répressifs ou du personnel de santé concernant l'élimination illégale ou incorrecte des déchets sanitaires, l'intervention dans les cas de violence domestique et d'autres infractions potentielles spécifiques à ce contexte. Ils devraient en outre être attentifs à la nécessité d'assurer une compréhension adéquate de l'évolution des connaissances liées à la situation d'urgence, par exemple, en cas d'éventuelles fautes professionnelles commises par des professionnels de la santé pendant une pandémie, à prendre en compte, pour l'évaluation de leur

²⁵ Voir la Recommandation n° R (99) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la médiation en matière pénale (15 septembre 1999) et les Lignes directrices à l'intention des procureurs pour la médiation entre la victime et le délinquant, adoptées par l'Association internationale des procureurs le 27 novembre 2018. Voir également la Recommandation CM/Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile, voir aussi Manuel européen sur la législation en matière de médiation du 14 juin 2019 (CEPEJ (2019)9), adopté par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

responsabilité civile, administrative ou pénale, des connaissances scientifiques disponibles au moment où l'acte médical a été accompli²⁶.

42. Les ministères publics et les procureurs devraient explorer les possibilités d'entrer en contact et d'ouvrir un dialogue constructif avec les tribunaux, en période de capacités et d'activités réduites, afin de discuter de la manière de traiter des affaires prioritaires. Une souplesse est également nécessaire de la part des services du ministère public afin de résorber l'arriéré d'affaires, ce qui permettra de le réduire de manière significative des conséquences des situations d'urgence, comme la pandémie, lorsque les tribunaux reprendront leur activité normale, et des efforts devraient être déployés à un stade précoce pour résorber cet arriéré le plus rapidement possible.
43. Le cas échéant, pour les ministères publics, la procédure de recours contre les décisions juridictionnelles peut en outre être rationalisée et allégée par le recours à des moyens électroniques de communication et de gestion des procédures.
44. Le cas échéant, l'exécution ou la participation au contrôle de l'exécution des décisions de justice devrait tenir compte, lorsque cela est possible, en cas de pandémie, de la possibilité de recourir à des mesures de substitution aux peines privatives de liberté, afin d'éviter la surpopulation des lieux de détention et la diffusion ou la propagation de la maladie dans les prisons.
45. L'objectif de veiller au respect de la loi dans le cadre de la politique pénale et d'adapter son application, le cas échéant, aux priorités régionales et locales devrait figurer en bonne place dans l'agenda des ministères publics - par exemple dans des cas dans lesquels la désobéissance aux injonctions légales des forces de l'ordre et des personnels soignants concernant le confinement pourrait contribuer à propager la maladie.
46. Dans les situations d'urgence, comme la pandémie, les mesures de confinement et d'hébergement peuvent être accompagnées de risques accrus pour les groupes vulnérables, notamment les enfants, les victimes de violences fondées sur le genre et de trafic d'êtres humains et les autres, en rendant plus aisé qu'ils soient témoins ou souffrent de la violence et des abus. L'application de restrictions de circulation et de mesures de distanciation physique peut servir à couvrir des discriminations et des violences à l'encontre de groupes vulnérables. Dans ce contexte, les ministères publics et les procureurs devraient adopter des mesures permettant de prévenir et de remédier à de telles situations de manière aussi efficace que possible. Par exemple, pour garantir aux victimes de violences domestiques et à d'autres personnes vulnérables un accès permanent aux voies de recours juridiques, leurs plaintes devraient continuer à être reçues et traitées pendant et après les situations d'urgence, comme la pandémie, en

²⁶ Voir UN CTED. L'impact de la pandémie COVID-19 sur le terrorisme, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre l'extrémisme violent, juin 2020 (<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%933-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-counter-violent-extremism.pdf>); INTERPOL. Le paysage mondial de la cybermenace COVID-19; GAFI. COVID-19 - Risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et réponses politiques, Paris, mai 2020 (<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>); INTERPOL. COVID-19: La menace mondiale des faux médicaments, mai 2020; Rapport du MONEYVAL: Tendances du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme dans les juridictions de MONEYVAL pendant la crise COVID-19, 2 septembre 2020.

créant le cas échéant des moyens novateurs permettant aux victimes de présenter leurs plaintes.

47. Dans les États membres où les procureurs exercent des fonctions en dehors du domaine du droit pénal, les conclusions et recommandations de la présente section A s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux activités de poursuite mentionnées ci-dessous dans la section B.

B. L'exercice des fonctions des ministères publics et les procureurs en dehors du domaine du droit pénal

48. Le CCPE constate l'existence de différences substantielles entre les États membres liées au fait que, dans certains États, les procureurs disposent de larges compétences en dehors du domaine du droit pénal, alors que tel n'est pas le cas dans d'autres États. Il convient donc de garder à l'esprit que les paragraphes ci-dessous peuvent être pertinents uniquement pour le premier groupe d'États.
49. Dans ce contexte et en fonction du cadre juridique national, les ministères publics peuvent également, comme dans le domaine du droit pénal, être appelés à contrôler la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation des mesures d'urgence adoptées en dehors du domaine pénal (par exemple, dans le domaine du droit civil et administratif). Il s'agit d'une activité importante des ministères publics en dehors du domaine pénal, qui devrait également être axée principalement sur la protection des libertés et des droits de l'homme, y compris la santé de la population en général.
50. Le cas échéant et en fonction du cadre juridique national, il est donc essentiel de veiller à ce que toutes les mesures restrictives soient adoptées conformément aux normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, à ce que toute atteinte à ces droits soit proportionnée et limitée, dans le temps et quant à sa portée, à des situations dans lesquelles lesdites mesures sont véritablement nécessaires dans une société démocratique. L'exécution de ces mesures ne devrait pas être discriminatoire²⁷. Pour atteindre ces objectifs, les ministères publics peuvent consulter des représentants de la société civile (organisations non-gouvernementales, fondations, organisations caritatives, associations professionnelles, etc.) le cas échéant, et de préférence avant l'introduction de nouvelles mesures restrictives.
51. Les ministères publics, en particulier dans les situations d'urgence, devraient adopter des mesures adéquates pour prévenir toute influence indue dans leur activité de poursuite. Ils devraient également s'abstenir de tout type de discrimination, en particulier à l'égard des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes, en veillant à ce qu'ils ne soient pas soumis à un traitement ou à une sanction disproportionnés du fait de leur travail.
52. Les technologies modernes sont actuellement utilisées pour assurer le suivi des contacts des personnes contaminées par le COVID-19, des symptômes ou du respect des mesures de quarantaine imposées. Pour atteindre ces objectifs, des applications de téléphonie mobile ainsi que les données de trafic et de localisation des fournisseurs de services de télécommunication sont utilisées. Les ministères publics et les procureurs,

²⁷ COVID-19: les États ne devraient pas abuser des mesures d'urgence pour réprimer les droits de l'homme – Experts de l'ONU:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>.

le cas échéant et lorsqu'ils sont compétents, devraient contrôler ce processus conformément aux principes de la CEDH et à la législation nationale pertinente, afin de veiller à ce que toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé et que son applicabilité soit limitée dans le temps.

53. Les données personnelles doivent être traitées conformément aux dispositions en vigueur et sous le contrôle des autorités compétentes en matière de protection des données. Toute utilisation de ces données devrait être, en règle générale, soumise au consentement de la personne concernée ou au moins la personne devrait être informée ultérieurement d'une telle utilisation. Les données personnelles collectées doivent être sécurisées afin qu'elles ne puissent pas être utilisées à mauvais escient par des pirates informatiques ou d'autres personnes qui ne devraient pas y avoir accès. Les personnes doivent être informées des raisons sous-jacentes des mesures adoptées, de leur durée et devraient être en mesure de se défendre contre leur éventuelle application abusive. Les données personnelles ainsi collectées devraient essentiellement servir à prévenir la diffusion de la COVID-19, et pas à évaluer la responsabilité administrative ou pénale des personnes impliquées. Les autorités compétentes ou les experts des ministères publics peuvent, le cas échéant, superviser ce processus à la lumière des principes de la CEDH, ainsi que d'autres dispositions internationales et nationales pertinentes.
54. Le respect des mesures de quarantaine imposées devrait être prioritaire par rapport à l'application d'autres mesures restrictives plus strictes. Les sanctions pour d'éventuelles infractions devraient être proportionnées aux actes commis. Afin d'éviter une pénalisation excessive de tels actes et de ne pas compromettre la confiance du public dans l'état de droit, la plupart des cas, dans la mesure du possible, devrait faire l'objet d'un règlement à l'amiable, en particulier si les auteurs coopèrent avec les autorités. Les mesures restrictives ne devraient pas être appliquées de manière discriminatoire à l'encontre des minorités, des groupes marginalisés ou des défenseurs des droits de l'homme, et les journalistes. Les ministères publics, le cas échéant et s'ils sont compétents en la matière, devraient superviser ce processus à la lumière des principes de la CEDH et des autres dispositions internationales et nationales pertinentes.
55. Les situations d'urgence ont généralement des conséquences perceptibles bien longtemps après la levée des mesures restrictives. Même après la levée desdites mesures, certaines personnes peuvent rester attachées, comme c'est le cas, en cas de pandémie, devant rester en quarantaine ou dans une autre forme d'isolement social. Tel est d'autant plus le cas des groupes vulnérables qui ont été affectés de manière disproportionnée par la pandémie, par exemple les membres des minorités, les personnes exposées à un risque de pauvreté, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes en maison de retraite ou les autres personnes les plus touchées par la pandémie, les migrants, les réfugiés, les femmes et les enfants exposés à un risque de violence domestique ou sexuelle, les victimes de discours haineux, de trafic d'êtres humains. Ces personnes vulnérables doivent être protégées, ne doivent pas être isolées, et leur protection doit être pleinement assurée, le cas échéant, par les ministères publics et les procureurs qui doivent les traiter conformément au principe d'égalité devant la loi et de non-discrimination, afin d'assurer le respect de leur dignité humaine et de leurs droits.

IV. Les fonctions existantes, nouvelles ou étendues des ministères publics et les procureurs en réponse aux situations d'urgence

56. Au moment d'une pandémie, les fonctions existantes des ministères publics et des procureurs peuvent être étendues, le cas échéant et si nécessaire. De nouvelles fonctions peuvent également leur être confiées dans ce contexte. Les divers systèmes juridiques des États membres régissent de manière différente la possibilité de confier de telles fonctions nouvelles ou étendues. En conséquence, les interventions du ministère public dans certains États membres peuvent aller au-delà des limites préalablement fixées. Plusieurs exemples ont montré la manière dont l'extension du rôle des ministères publics et les procureurs peut permettre de mieux protéger les personnes dans de telles circonstances.
57. Les paragraphes ci-dessous comprennent des exemples fournis par des États membres dans leurs réponses au questionnaire diffusé dans le cadre de la préparation du présent Avis. Parmi ces exemples, on peut citer :
- les enquêtes sur les bénéficiaires réalisés sur les denrées alimentaires, les produits d'hygiène et les médicaments et fournitures essentiels, ainsi que sur la responsabilité pénale liée à la transmission du virus ou à son traitement médical²⁸ ;
 - l'organisation par les bureaux du procureur d'inspections dans des maisons de retraite dans lesquelles des cas de COVID-19 ont été identifiés, afin de superviser les mesures visant à prévenir une plus large diffusion du virus²⁹ ;
 - la pénalisation du non-respect du couvre-feu en tant que mesure sanitaire dans plusieurs pays, et les compétences étendues conférées au ministère public pour poursuivre dans de tels cas ; de manière générale, les ministères publics sont chargés de contrôler le respect des mesures d'urgence³⁰ ;
 - compte tenu des pouvoirs conférés au ministère public, les mesures préventives et le traitement rapide et efficace des faits signalés sont des outils importants pour combattre les violences domestiques, et ces questions font l'objet d'une attention particulière dans le contexte de la pandémie³¹ ;
 - le ministère public a pris les mesures appropriées pour éviter la surpopulation des lieux de détention, ainsi que l'affluence dans la salle d'audience et les bureaux des procureurs et des magistrats, sans violer les droits de la défense et des personnes vulnérables. Le ministère public applique les mesures nécessaires pour protéger les personnes de manière générale et les groupes vulnérables en particulier, notamment contre d'éventuels actes discriminatoires violents. Il délivre des instructions concernant la poursuite de certaines affaires par ordre de priorité, par exemple s'il existe un risque de prescription ou si des défendeurs sont placés en détention provisoire. Des affaires importantes ne peuvent pas être « clôturées » de quelque manière que ce soit en raison de l'accumulation d'un grand nombre de dossiers. La résolution des problèmes soulevés par le coronavirus exige des efforts importants de la part de tous les acteurs de la justice (procureurs, juges, secrétaires, avocats)³².

²⁸ Italie.

²⁹ Bulgarie et Espagne. Début juin 2020, le bureau du procureur espagnol a décidé de mener des enquêtes concernant près de 200 résidents de maisons médicalisées pour personnes âgées, en lien avec des problèmes liés au COVID-19.

³⁰ Macédoine du Nord.

³¹ Slovaquie.

³² Grèce.

58. Dans de nombreux États membres, le ministère public et les procureurs doivent interagir plus étroitement avec les médias et expliquer son travail dans le contexte de la pandémie. Dans certains cas, il doit informer le public des sanctions plus sévères prévues en période d'urgence et des peines appliquées³³. Il importe à cet égard de veiller à ce que les éventuelles restrictions à la liberté des médias et à la liberté d'expression ne soient pas formulées de manière vague, car les mesures visant à combattre la « désinformation » alléguée pourraient cibler de manière abusive tout type de critique. Dans le même temps, et malgré la pandémie, les procureurs devraient veiller à ce que les informations fournies aux médias ne compromettent pas l'intégrité des enquêtes et des poursuites ou l'objectif des enquêtes. Elles ne devraient pas non plus porter atteinte aux droits des tiers, ni influencer les personnes impliquées dans l'enquête ou les poursuites. Elles ne devraient pas influencer l'issue des procédures judiciaires³⁴.
59. Le ministère public et les procureurs devraient s'efforcer de garantir le respect des droits de l'homme et des libertés dans le cadre de l'application des mesures d'urgence telles que le confinement, la fermeture des espaces publics ou d'autres mesures restrictives pertinentes.
60. Ainsi, les mesures d'urgence devraient être appliquées de manière équitable et humaine et toute peine infligée devrait être proportionnée à l'infraction commise et prévue par la loi.
61. Le ministère public peut être appelé à contrôler le processus de mise en place de zones de quarantaine ou de confinement. Le cas échéant, il devrait veiller à ce que les personnes placées en quarantaine ou en confinement soient traitées comme des personnes libres, sous réserve des restrictions qui leur sont nécessairement appliquées à des fins de la quarantaine, conformément à la loi et sur la base de preuves scientifiques. Ces personnes ne devraient pas être considérées et traitées comme des détenus.
62. Les personnes placées en quarantaine ou en détention devraient en outre pouvoir continuer à bénéficier des garanties fondamentales contre les mauvais traitements, notamment être informées des raisons de leur placement en quarantaine ou en confinement, avoir accès à un service médical indépendant, le droit à une assistance juridique et le droit d'obtenir que des tiers soient informés de leur placement en quarantaine ou en confinement, d'une manière conforme à leur statut et leur situation. Elles devraient pouvoir communiquer avec leurs familles et amis par des moyens appropriés et ne devraient faire l'objet d'aucune forme de marginalisation ou de discrimination, y compris après leur retour dans la communauté.

V. Relever les défis auxquels sont confrontés les ministères publics et les procureurs dans les situations d'urgence

63. En situations d'urgence, et en particulier pendant une pandémie, le ministère public et les procureurs doivent appliquer la loi sans tomber en-deçà des normes attendues, en respectant strictement les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Dans de telles situations, les procureurs assument les plus grandes responsabilités et les plus grands devoirs, car ce sont les moments où ils sont le plus nécessaires.

³³ Belgique.

³⁴ Voir l'Avis n° 8 (2013) du CCPE sur les "Relations entre les procureurs et les médias", paragraphe 23.

64. Une pandémie augmente le chômage et la perte de revenus dus à la réduction des activités économiques et peut avoir des effets psychologiques négatifs durables. Les cas de violences domestiques, de racisme et d'intolérance, et en particulier les cas de violence contre le personnel médical et le personnel soignant peuvent augmenter. Les ministères publics peuvent connaître des difficultés momentanées en raison de la possible augmentation des infractions contre les personnes vulnérables, ainsi que des infractions contre les biens.
65. D'autres défis possibles découlent d'une éventuelle diminution du budget alloué aux services du ministère public, en raison des conséquences économiques désastreuses de la pandémie et de la nécessité de protéger adéquatement les procureurs, le personnel du ministère public, ainsi que leurs familles et les parties aux procédures, contre les risques causés par une pandémie.
66. Il existe en outre un risque de propagation de la maladie dans les prisons et les centres de détention. Cela souligne la nécessité de protéger de la pandémie les personnels pénitentiaires, les prisonniers et les détenus, ainsi que leurs familles. Le cas échéant, les ministères publics doivent adopter toutes les mesures essentielles pour protéger les droits des détenus et des prisonniers.
67. Pour minimiser les effets de la pandémie, les procureurs devraient traiter de manière urgente et efficace des infractions contre des personnes vulnérables. Tout en traitant de toutes les autres infractions, les procureurs devraient poursuivre leurs activités en temps utile. Si cela est nécessaire, des enquêtes sans caractère d'urgence peuvent être reportées, à condition que les modalités et les limites de tels reports soient fixées au préalable par la loi.
68. En ce qui concerne les enquêtes sur les violations causées par l'application de mesures de santé publique, l'équilibre entre la protection des droits de l'homme et de la santé du public en général et de personnes particulières devrait être pris en considération en permanence.
69. La coopération entre les ministères publics, les organes de l'administration de la justice et les parties à la procédure est particulièrement nécessaire pour relever les défis importants et complexes auxquels les procureurs sont confrontés en situations d'urgence.
70. Dans de telles situations, à la différence des situations ordinaires, il peut exister un risque accru d'interférence illégale susceptible de porter atteinte à l'indépendance des procureurs. À cet égard, afin de préserver l'indépendance ou l'autonomie interne et externe des procureurs et des ministères publics, les gouvernements et autres pouvoirs de l'État, les médias, les parties à la procédure et la société civile devraient assumer la responsabilité correspondante de ne pas interférer indûment avec l'activité des procureurs.
71. En ce qui concerne l'évaluation du travail des procureurs, toute détérioration de leurs conditions de travail et l'augmentation de leur charge de travail résultant de la situation d'urgence devraient être dûment prises en considération.
72. Afin de protéger les procureurs, le personnel du ministère public, les parties à la procédure, les détenus et les prisonniers contre une pandémie, toutes les mesures physiques doivent être prises dans les locaux des services du ministère public pour

assurer leur sécurité, par exemple en organisant des équipes travaillant en périodes différentes pour les procureurs et le personnel du ministère public, ainsi que dans les prisons et les centres de détention, et toutes les fournitures de nettoyage et d'hygiène nécessaires doivent être fournies.

73. En outre, plutôt que des contacts directs, des systèmes efficaces de télétravail, de téléconférence et de vidéoconférence devraient être proposés grâce au développement d'infrastructures technologiques.
74. Dans les situations d'urgence, l'allocation d'un budget approprié est essentielle pour garantir que les services du ministère public disposent de tous les moyens nécessaires et conformes aux normes attendues, afin de ne pas affecter de manière significative leur activité.
75. Les procureurs ne devraient pas faire de compromis en réduisant ou en limitant les normes d'éthique professionnelle, même dans les situations d'urgence, et ils devraient être conscients que les défis devraient être relevés tout en préservant ces normes.
76. Afin que les procureurs et le personnel du ministère public puissent non seulement s'adapter aux nouvelles modalités et conditions de travail mais aussi se protéger de manière adéquate contre une situation d'urgence, comme une pandémie, des activités de formation devraient être déployées de manière effective et tous les types de soutien d'experts devraient être fournis à cet égard.
77. Les ministères publics devraient rester en contact avec les autorités sanitaires nationales et réévaluer régulièrement les mesures et précautions qui devraient être adoptées.
78. Si nécessaire, du personnel médical devrait être mis à la disposition des ministères publics, des tribunaux, des forces de l'ordre, ainsi que dans les prisons et les centres de détention. Les mesures visant de limiter les risques dans ces lieux devraient être régulièrement réévaluées à la lumière des recommandations des experts.
79. Si les risques liés à une situation d'urgence augmentent gravement, des dispositions légales et administratives peuvent être adoptées pour gérer ces risques et reporter éventuellement certaines activités, dans le strict respect des droits de l'homme et dans les limites fixées au préalable.

VI. La coopération internationale et ses difficultés en période de pandémie

80. Une situation d'urgence telle que la pandémie pose des problèmes particulièrement graves en matière de coopération internationale. Lorsque des mesures de confinement affectent même les opérations les plus simples des ministères publics à l'intérieur de leur pays, la fermeture des frontières et les mesures de quarantaine affectent plus gravement encore tout type de coopération internationale, y compris transfrontalière.
81. Certains aspects de cette coopération peuvent totalement disparaître ou être considérablement retardés pendant les situations d'urgence, comme une pandémie, par exemple, dans les cas concernant l'entraide judiciaire, l'exécution des mandats d'arrêt européens, les mesures d'extradition, les équipes communes d'enquête et autres mesures qui impliquent le transfert physique de personnes.

82. L'incidence de la pandémie de la COVID-19 a en particulier souligné la nécessité que toutes les parties prenantes renforcent plus que jamais leurs efforts pour combattre la criminalité.
83. Dès lors que les mesures spéciales liées à la pandémie de la COVID-19 diffèrent selon les États membres, les ministères publics dans les différents États devraient renforcer leurs consultations pour élaborer des formes plus efficaces et innovantes de coopération et pour optimiser l'efficacité opérationnelle. Afin de renforcer la coopération et la coordination internationales, les ministères publics des États membres devraient annoncer à l'avance leurs contacts d'urgence pour de telles situations.
84. De bonnes pratiques devraient être identifiées et prises en compte dans l'élaboration de nouveaux protocoles et de nouvelles procédures pour permettre le fonctionnement efficace des ministères publics pendant la pandémie de la COVID-19. Ces mesures devraient prévoir une utilisation plus large des technologies, telles que les procédures en ligne pour communiquer les affaires, la vidéoconférence, la reconnaissance juridique des preuves électroniques ou des preuves présentées par voie électronique, la création de dossiers électroniques et de systèmes électroniques de traitement des preuves, ainsi que le recours à des réglementations d'urgence. De bonnes pratiques peuvent également consister à faciliter la participation à distance des victimes et des témoins aux procédures préliminaires. Le contrôle et la responsabilité des procureurs dans le contexte des réglementations d'urgence devraient continuer à être assurés pendant toute la durée de l'urgence.
85. Compte tenu des difficultés suscitées par la transmission de documents papier, affectée par la pandémie, les ministères publics devraient envisager la possibilité de recevoir et de traiter les demandes d'entraide judiciaire et des demandes d'extradition si la communication se fait par courrier électronique. Les États qui ont l'obligation de fournir une aide judiciaire uniquement lorsqu'ils reçoivent des demandes sur papier, devraient temporairement reconsidérer ces exigences et essayer de commencer à traiter les demandes électroniques jusqu'à la réception des demandes correspondantes sur papier.
86. Compte tenu des restrictions actuelles à la libre circulation des personnes entre les États, les ministères publics devraient envisager la possibilité de recevoir et de traiter les demandes de transit de personnes extradées par courrier électronique, ce qui permettrait de réduire le temps de traitement et les ressources nécessaires pendant la pandémie, et de répondre plus rapidement aux demandes.
87. Comme les personnes faisant l'objet d'une extradition sont placées en détention et que leur transfert soulève de nombreuses questions (techniques, organisationnelles et financières), les États requis et de transit devraient envisager de fournir une assistance éventuelle pour l'application de procédures plus simplifiées des règles de quarantaine établies aux fonctionnaires des États requérants qui se rendent sur leur territoire avec pour mission d'organiser le transfert de ces personnes.

VII. Recommandations

Introduction

1. En vertu des instruments internationaux ratifiés par les États membres du Conseil de l'Europe, une déclaration formelle de l'état d'urgence doit être faite, avant que les mesures d'urgence puissent être appliquées.
2. Bien qu'il n'existe pas de modèle uniformément défini pour la déclaration de l'état d'urgence et que ce soit la situation factuelle qui en déterminera l'étendue réelle et la justification, une condition préalable nécessaire à la déclaration de l'état d'urgence devrait être que les pouvoirs prévus par la législation ordinaire ne soient pas suffisants pour surmonter l'urgence. L'objectif ultime de tout état d'urgence devrait donc être que l'État surmonte l'urgence et revienne dès que possible à la situation normale.
3. Le cadre juridique dans lequel les ministères publics devraient opérer dans les situations d'urgence, comme la pandémie, est défini par les instruments internationaux ratifiés par les États membres, comme la CEDH et le PIDCP, qui définissent un ensemble de conditions à respecter dans de telles situations (par exemple, en ce qui concerne les droits non susceptibles de dérogation ou d'autres droits essentiels au maintien des droits non susceptibles de dérogation), ainsi que par la législation constitutionnelle ou d'autres législations nationales.
4. La responsabilité des procureurs de promouvoir et de renforcer l'État de droit comporte de nombreux aspects inhérents qui posent des défis importants aux procureurs. Ces défis sont particulièrement exigeants dans le contexte des situations d'urgence.
5. La pandémie COVID-19 a provoqué une crise sanitaire mondiale - une urgence de santé publique - sans précédent depuis plus d'un siècle. La situation sans précédent dans le monde due à la lutte contre la pandémie a présenté des défis tout aussi sans précédent pour les ministères publics.

Recommandations

1. Si l'état d'urgence doit être déclaré, et dans le cas d'une dérogation aux droits énoncés dans la CEDH, conformément à son article 15, ou dans le PIDCP, conformément à son article 4, une proclamation officielle devrait être faite avant que cette dérogation n'entre en vigueur.
2. Les restrictions introduites à la suite de la pandémie peuvent affecter non seulement les droits civils et politiques protégés par la CEDH, mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels, avec le risque éventuel d'entraîner une discrimination à l'égard de groupes particuliers. Les restrictions à imposer devraient donc respecter les obligations en matière de droits de l'homme et garantir que l'urgence de santé publique ne serve pas de prétexte à des violations des droits de l'homme mais vise avant tout à protéger les personnes.
3. La législation régissant l'adoption de mesures pendant les situations d'urgence doit respecter avant tout les droits indérogeables. La législation affectant d'autres droits doit être fondée sur le principe primordial de l'État de droit et sur les principes de nécessité, d'adéquation, d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité, de caractère temporaire, de contrôle effectif (parlementaire et judiciaire), de prévisibilité de la législation d'urgence et de coopération loyale entre les institutions de l'État.
4. De la même manière que l'intégrité du système judiciaire, y compris ses compétences, son indépendance et son impartialité, devrait être sauvegardée, notamment en ce qui concerne le plein accès à un tribunal et à un recours effectif pour la protection des droits

de l'homme dans les situations d'urgence, l'intégrité du ministère public et de son organisation devrait également être protégée, en appliquant la même logique.

5. Tout en assurant la sécurité des procureurs et du personnel du ministère public et de leurs familles contre l'infection ou en fournissant le traitement médical nécessaire aux personnes infectées, le fonctionnement des ministères publics, comme celui des tribunaux, devrait s'adapter aux circonstances imposées par une situation d'urgence, tout en étant capable de traiter les affaires ou les décisions urgentes. Les ministères publics devraient adopter à un stade précoce toutes les mesures nécessaires pour rattraper le retard accumulé dans les affaires retardées en raison de la situation d'urgence.
6. Le développement des nouvelles technologies et l'amélioration progressive des systèmes de vidéoconférence dans le système judiciaire des Etats membres du Conseil de l'Europe ont créé de nouvelles possibilités pour assurer l'audition des témoins, des experts et des défendeurs. L'objectif à atteindre avec leur utilisation devrait être de faciliter une audition qui devrait permettre aux parties de participer pleinement et de rendre la procédure et l'audition à distance aussi proches que possible des pratiques habituelles du ministère public et du tribunal, tout en respectant les mêmes droits et garanties.
7. La création d'équipes de réponse aux crises au sein du ministère public aux niveaux central, régional et local peut être envisagée, ainsi que d'autres réponses organisationnelles visant à faire face à des situations urgentes particulières dans un État membre.
8. Conformément au système de ministère public de chaque Etat membre, des lignes directrices devraient être publiées par le ministère public, par exemple au niveau central, mettant en évidence les mécanismes de coopération tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère public dans des circonstances d'urgence particulières. Une uniformité dans l'application des lois et règlements devrait être attendue des procureurs et des ministères publics (ou bureaux) dans tous les États concernés.
9. Dans les situations d'urgence, des mécanismes et procédures spécifiques de coopération et de coordination peuvent être mis en place par les ministères publics avec d'autres institutions telles que les services répressifs, les organes d'enquête et de contrôle, les tribunaux, les établissements de santé, les médias, les associations professionnelles de procureurs et d'autres organisations de la société civile.
10. Le cas échéant, les ministères publics et les procureurs devraient en particulier vérifier si le recours à des mesures d'urgence interfère avec les droits fondamentaux de l'homme dans une mesure plus grande que ce qui est strictement nécessaire. Ils doivent appliquer la loi sans tomber en dessous des normes attendues, dans le strict respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
11. En fonction du cadre juridique national, les ministères publics, outre leur intervention dans le domaine du droit pénal, peuvent également être appelés à contrôler la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation des mesures d'urgence adoptées en dehors du domaine du droit pénal.
12. Toutes les mesures restrictives devraient être prises conformément aux normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, et en veillant à ce que toute ingérence dans ces droits soit proportionnée et limitée, tant dans le temps que dans sa

portée, et qu'elle s'applique à des situations où elle est véritablement nécessaire dans une société démocratique. L'application de ces mesures ne devrait pas être discriminatoire.

13. Une situation d'urgence telle qu'une pandémie pose des problèmes particulièrement graves pour la coopération internationale. La fermeture des frontières et les mesures de quarantaine affectent encore plus fortement tout type de coopération internationale, y compris la coopération transfrontalière.
14. Certains éléments de cette coopération peuvent s'effondrer complètement ou être considérablement retardés dans une situation d'urgence, comme une pandémie. Les ministères publics devraient intensifier les consultations entre eux afin de développer des formes de coopération plus efficaces et plus innovantes afin de maximiser l'efficacité opérationnelle.
15. Les ministères publics devraient envisager la possibilité d'appliquer des procédures plus simplifiées dans les situations d'urgence, par exemple en acceptant et en traitant les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition si elles sont communiquées par courrier électronique. Les États devraient envisager de fournir une assistance éventuelle pour l'application de procédures plus simplifiées des règles de quarantaine établies pour les fonctionnaires des États requérants.
16. Considérant que les Etats membres procéderont certainement à des évaluations de l'impact de la pandémie sur leurs systèmes judiciaires et sur le fonctionnement régulier de leurs tribunaux et ministères publics, et considérant également que ces évaluations peuvent contenir des informations précieuses, le CCPE peut demander aux Etats membres de partager les résultats de ces évaluations afin de déterminer si le présent Avis devrait être mis à jour à l'avenir.