Le respect de la Convention européenne des droits de l'homme en temps de crise sanitaire mondiale

Carole Nivard

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/8989>

DOI: 10.4000/revdh.8989

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Carole Nivard, « Le respect de la Convention européenne des droits de l'homme en temps de crise sanitaire mondiale », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 10 April 2020, connection on 06 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8989> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.8989>

This text was automatically generated on 6 November 2020.

Tous droits réservés

Le respect de la Convention européenne des droits de l'homme en temps de crise sanitaire mondiale

Carole Nivard

- ¹ La lutte contre la pandémie de coronavirus a entraîné la suspension d'une grande partie de l'activité humaine dans la majorité des Etats européens. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas échappé à un ralentissement de son fonctionnement en application de mesures exceptionnelles (I). Ce ralentissement de l'activité de la Cour n'entraîne en revanche aucun assouplissement du respect de la Convention européenne des droits de l'homme. Les Etats parties à la Convention demeurent tenus du respect de ses termes en cette période particulièrement propice aux atteintes aux libertés fondamentales. De fait, au nom de la prééminence de la protection de la santé des personnes, ainsi que de l'urgence et de la gravité de la situation sanitaire et économique, les Etats sont enclins à adopter des mesures d'exception restreignant les droits et libertés. Une fois n'est pas coutume, la balance des intérêts est en faveur d'un droit social, le droit à la santé (consacré par l'article 11 de la Charte sociale européenne), au détriment de droits et libertés civils et politiques consacrés par la CEDH, ce qui remet la lumière sur le caractère indivisible des droits humains. La question se pose toutefois du caractère approprié et proportionné de ces mesures d'urgence au point que certains Etats ont préféré invoquer l'article 15 CEDH leur permettant de déroger au respect de certains droits de la Convention. Ils ne se trouvent cependant pas exemptés de toute obligation (II).

I/- L'activité de la Cour européenne réduite mais maintenue

- 2 Le 16 mars 2020, des **mesures exceptionnelles** ont été prises par la Cour européenne des droits de l'homme prenant acte de la décision du Gouvernement français de décréter le confinement en France, « Etat hôte » de la Cour. Le 27 mars suivant, les modalités de mise en œuvre de **ces mesures ont été précisées**. L'accès au bâtiment de la Cour a ainsi été fermé au public. A l'image de l'ensemble des personnels du Conseil de l'Europe à partir du 17 mars, les membres de la Cour européenne des droits de l'homme sont confinés à leur domicile et invités au télétravail. Seuls les juges et membres du greffe volontaires, dont la présence physique est nécessaire, ont accès au bâtiment. Les audiences, visites, réunions ont toutes été reportées de même que toutes les missions, les déplacements ou les événements planifiés par l'ensemble des organes et groupes de travail du Conseil de l'Europe.
- 3 En outre, afin de préserver le caractère effectif de l'accès au juge européen, la Cour a exceptionnellement décidé de suspendre l'ensemble des délais de procédure s'agissant des affaires pendantes, ainsi que le délai de six mois pour saisir la Cour européenne dans le cadre du recours individuel, et ce, pour la durée d'un mois à partir du 16 mars. La durée de cette suspension devrait certainement être prolongée par la suite. Dans le même sens, la Cour a décidé de suspendre le prononcé de l'ensemble des arrêts et décisions qu'elle adoptera, jusqu'à la reprise de l'activité normale. Cette suspension ne vaut pas pour la Grande Chambre, dont les arrêts sont définitifs, ainsi que pour les affaires particulièrement urgentes.
- 4 Enfin, l'activité juridictionnelle étant tout de même réduite, la Cour a défini les contours des activités essentielles devant être maintenues. Il s'agit tout d'abord du traitement des « affaires prioritaires ». En vertu de la **politique de priorisation** de la Cour, sont concernées en première ligne les affaires urgentes affectant des personnes vulnérables ou dont les conséquences sont lourdes pour les requérants (comme le risque d'atteinte à la vie ou la privation de liberté). Il s'agit ensuite des demandes urgentes de mesures provisoires qui seront examinées dans la mesure où il y aurait « un risque imminent de dommage irréparable ». Le communiqué du 27 mars est venu préciser que ces demandes concernent surtout des affaires d'expulsions et d'extraditions. L'activité minimale de la Cour se retrouve ainsi resserrée autour des affaires nécessitant une réponse urgente ; les autres affaires étant examinées une fois ces premières traitées.

II/- Le respect de la CEDH maintenu mais potentiellement réduit

- 5 Il est inutile d'énumérer les différentes mesures prises par les Etats européens, et ceux du monde entier, en vue de limiter les effets de la pandémie du COVID-19, pour constater leur nature souvent attentatoire à de nombreux droits et libertés. S'agissant des droits de la Convention européenne des droits de l'homme, sont en premier lieu affectés la liberté de circulation (article 2 du Protocole n° 4 CEDH), la liberté de réunion (article 11 CEDH), le droit au respect de ses biens (article 1^{er} du Protocole n° 1 CEDH), le droit au respect de sa vie privée et familiale (article 8 CEDH), voire la liberté

d'expression (article 10 CEDH) ou le droit à des élections libres (article 3 du Protocole n° 1 CEDH). Or, tous ces droits prévoient la possibilité d'atteintes justifiées au nom de la protection de la santé et du maintien de l'ordre public. Les mesures doivent être dans ce cas prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire proportionnées à l'intérêt général poursuivi. L'application « normale » de la Convention permet donc de considérer la grande majorité des mesures prises par les Etats européens ces dernières semaines, aussi drastiques soient-elles, comme compatibles avec ses exigences. En effet, nul doute qu'une large marge nationale d'appréciation serait reconnue aux gouvernements, et le contrôle de la Cour assoupli en conséquence, devant les circonstances exceptionnellement graves et les contraintes de réactivité et d'urgence pesant sur la décision publique.

- 6 Pourtant, huit Etats (**Lettonie, Roumanie, Arménie, Moldavie, Estonie, Géorgie, Albanie et Macédoine du Nord**) ont à ce jour notifié au Secrétariat général du Conseil de l'Europe leur volonté d'invoquer l'article 15 de la Convention. Cet article est une clause dérogatoire qui permet à tout Etat Partie, « En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation », de « prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention ». Ces Etats ont déclaré l'état d'urgence sur leur territoire et souhaitent visiblement prévenir d'éventuelles futures condamnations de la part de la Cour européenne. Le choix de déroger au respect de la Convention est une décision unilatérale et souveraine de l'Etat. Cela n'empêche pas de questionner son opportunité. En effet, d'autres Etats européens, notamment plus à l'ouest de l'Europe, ont également décrété l'état d'urgence (Espagne, Portugal, Finlande...) ou l'« état d'urgence sanitaire » (France) sans pour autant faire appel, pour l'heure, à la clause de l'article 15 CEDH. Il n'est toutefois pas exclu que d'autres Etats fassent utilisation de cette possibilité, dans le cas notamment où on assisterait à un renforcement des mesures déjà prises. Une appréciation de la nécessité de se prévaloir de l'article 15 CEDH est particulièrement délicate. La situation actuelle est en effet totalement inédite. La dérogation n'avait jamais été invoquée dans un contexte de pandémie mondiale. La pratique antérieure concernait essentiellement des contextes de menaces terroristes, de coups d'Etat ou encore, de guerres civiles. Cela étant, le risque de mortalité que fait courir la pandémie à des parties importantes des populations, et les conséquences potentielles sur l'ensemble de la société, devraient pouvoir être qualifiés de « danger public menaçant la vie de la nation ». Il reviendra à la Cour européenne des droits de l'homme d'en juger en dernier ressort lorsqu'elle se trouvera saisie par des requérants individuels. Une autre possibilité d'éclaircissement pourrait encore venir d'une saisine de la Cour européenne pour avis par une haute juridiction nationale d'un des Etats faisant appel à l'article 15 CEDH, article qui serait opposé dans le cadre d'un litige en interne.
- 7 La notification de l'invocation de l'article 15 CEDH ne signifie pas blanc-seing pour l'Etat bénéficiaire. Des conditions de fond et de forme encadrent son application, qui peuvent faire l'objet d'un contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces conditions et la jurisprudence de la Cour concernée sont rappelées, dans une **fiche thématique relative à la dérogation en cas d'état d'urgence**, actualisée fort à propos en mars 2020. Elle précise ainsi que l'invocation du droit de dérogation doit faire l'objet d'un acte formel et public donnant des indications sur les mesures prises et les motifs qui les ont justifiées. Le Gouvernement doit également informer le secrétariat général

de la date à laquelle les mesures cessent d'être en vigueur et donc cesse le bénéfice de la dérogation.

- 8 Sur le fond, en dehors du contexte de guerre ou de danger public, les mesures dérogatoires doivent être prises « 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 » (article 15§1 CEDH). La première condition donne lieu à un véritable contrôle de proportionnalité des mesures nationales soumises au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle appréhende par ce biais, tant l'adéquation de la mesure par rapport à l'objectif poursuivi, que la gravité de l'atteinte faite aux droits comparée aux intérêts en cause. En cas de disproportion, elle n'hésite alors pas à écarter l'application de l'article 15 CEDH pour effectuer un contrôle du respect du droit de la Convention en cause. La seconde condition se préoccupe de la conformité des mesures avec les autres obligations internationales et notamment de savoir si un droit à dérogation a de la même manière été demandé s'agissant du respect d'autres traités en matière de droits humains. Ces derniers contiennent souvent des clauses équivalentes, à l'instar de la Charte sociale européenne révisée qui contient une disposition calquée sur l'article 15 CEDH (l'article F de la Charte). Il pourrait d'ailleurs être judicieux pour la France d'envisager l'appel à ce dernier article, le respect des droits sociaux de certains travailleurs faisant également l'objet de dérogation dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Cela étant, là encore, le régime ordinaire de respect de la Charte autorise des atteintes proportionnées et poursuivant un objectif de protection de la santé publique.
- 9 *Last but not least*, l'article 15§2 CEDH exclut de la dérogation possible, certains droits de la Convention, considérés comme son « noyau dur ». Il s'agit des articles 2 (Droit à la vie), 3 (Interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants), 4 (Interdiction de l'esclavage et de la servitude), 7 (Pas de peine sans loi), mais également 4 du Protocole n° 7 (Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois) et l'abolition de la peine de mort (Protocoles n° 6 et n° 13). Or, il n'est pas inconcevable que des mesures prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie puissent porter atteinte à certains de ces droits indérogeables. Plus que des mesures, la carence ou la passivité patente de certains gouvernements face à la situation de certains groupes de personnes pourrait par exemple conduire à des traitements inhumains ou dégradants, voire à des atteintes au droit à la vie. Des organes du Conseil de l'Europe ont ainsi alerté sur la situation de certains groupes qui pourraient être soumis à des risques accrus du fait de leur situation de particulière vulnérabilité. Il s'agit notamment des demandeurs d'asile subsistant dans des camps surpeuplés et dans des conditions sanitaires déplorables. **Le Commissaire aux droits de l'homme a d'ailleurs appelé** dans la mesure du possible à la libération des migrants en détention administrative. Le Comité anti-torture s'est quant à lui inquiété de **tous les lieux de privation de liberté** dans lesquels des personnes vivaient dans des conditions de promiscuité et d'hygiène favorables à la contamination de masse. Il a ainsi posé des **principes** relatifs au traitement de ces personnes dans ce contexte.
- 10 De manière plutôt inédite mais révélatrice du contexte européen actuel, les réactions de représentants du Conseil de l'Europe aux déclarations étatiques d'état d'urgence et de droit de dérogation, se sont largement centrées sur le nécessaire respect de l'Etat de droit. Rik Daems, **le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a ainsi appelé les Etats**, dans leur lutte contre la pandémie, à « veiller à ce que les

contre-pouvoirs habituels d'une démocratie pluraliste régie par l'État de droit, continuent de fonctionner dans toute la mesure du possible, en respectant le processus démocratique et l'autorité du parlement et des autorités locales, l'indépendance du pouvoir judiciaire et des structures nationales de défense des droits de l'homme, ainsi que les libertés d'association et d'expression, notamment de la société civile et des médias ». Aux yeux de la secrétaire générale du Conseil de l'Europe, le risque est déjà consommé à cet égard en Hongrie. Elle vient en effet d'adresser **une lettre** au Premier Ministre Victor Orbán, lui reprochant notamment la mise en place d'un état d'urgence à durée illimitée, décidé par le Gouvernement seul et sans contrôle parlementaire. Fin 2018, le **Comité des Ministres lui-même avait pu noter**, en référence à une **résolution 2209 (2018)** de l'Assemblée parlementaire, « l'importance d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions et processus démocratiques dans les États membres en cas d'état d'urgence ». Une **carte interactive** a d'ailleurs été mise en place par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) faisant l'état des lieux des mesures exceptionnelles prises par les États européens dans le cadre de la lutte contre le virus et affectant le système judiciaire. La Cour européenne, quant à elle, avait pu évoquer par le passé le fait que l'article 15 CEDH ne doit pas être un prétexte à l'affaiblissement du jeu démocratique (CEDH, 20 mars 2018, **Şahin Alpay c. Turquie**, n° 16538/17, § 180 et CEDH, 20 mars 2018, **Mehmet Hasan Altan c. Turquie**, n° 13237/17, § 210 « l'existence d'un "danger public menaçant la vie de la nation" ne doit pas être le prétexte pour limiter le libre jeu du débat politique, qui se trouve au cœur même de la notion de société démocratique »). Il reste à espérer que la lutte contre le coronavirus ne lui donne pas l'occasion d'étoffer sa jurisprudence en la matière.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

ABSTRACTS

Le contexte de la crise sanitaire mondiale a contraint la Cour européenne des droits de l'homme à prendre des mesures procédurales exceptionnelles et à centrer son activité sur les affaires urgentes. Pour autant, le plein respect des droits de la CEDH demeure exigé des États parties, y compris dans ces circonstances graves et inédites. Certains États ont d'ailleurs fait appel à l'article 15 CEDH leur permettant de déroger au respect de certains droits, invocation dont la pertinence devra être interrogée. Dans l'attente, les organes du Conseil de l'Europe s'inquiètent avant tout des risques que les politiques nationales d'exception peuvent faire courir au respect de l'État de droit.

AUTHOR

CAROLE NIVARD

Maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Rouen.