Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15157
05 octobre 2020

Les démocraties face à la pandémie de covid-19

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Ian LIDDELL-GRAINGER, Royaume-Uni, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique

Résumé

Face à la pandémie de covid-19, de nombreux gouvernements ont adopté des mesures extraordinaires visant à arrêter la propagation du virus. Ces mesures ont eu un impact significatif sur la vie des populations, sur les droits fondamentaux et sur le fonctionnement des institutions démocratiques.

Tout en soutenant le choix fait par les États de donner la priorité à la sauvegarde et à la protection des populations à l'égard de la pandémie, le rapport rappelle les principes fondamentaux à respecter lors de la mise en place de mesures d'urgence pour faire face à la crise.

Il souligne qu'aucune urgence de santé publique ne peut être utilisée comme prétexte pour détruire l'acquis démocratique et met en garde les gouvernements contre l'abus des pouvoirs d'urgence pour faire taire l'opposition ou restreindre les droits humains. Les parlements doivent continuer à jouer leur rôle en matière de représentation, de législation et de contrôle.

Le rapport aborde les décisions de reporter les élections lors d'une urgence de santé publique: un report devrait être prévu par la loi, nécessaire, proportionné et limité dans le temps; tous les partis politiques et autres parties prenantes devraient être impliqués, et la campagne devrait être ouverte et équitable.

Le rapport fait valoir que le multilatéralisme constructif est une forme de capital en vue d'anticiper et de répondre aux menaces réelles et de rétablir la confiance dans les institutions intergouvernementales, telles que l'Organisation mondiale de la santé, ainsi que pour combattre les conséquences profondes de la crise. Les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe doivent veiller à ce que les outils de diagnostic, les traitements et les vaccins soient disponibles et abordables pour tous, à commencer par les plus vulnérables parmi les 830 millions de citoyens européens.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4512 du 07 mai 2020.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 7
C. Exposé des motifs par M. Ian Liddell-Grainger, rapporteur 8
1. Introduction 8
2. Garanties démocratiques dans les situations d'urgence 10
2.1. Gestion de la crise et exigences démocratiques 10
2.2. Élections en situation d'urgence: principes directeurs 13
2.3. Institution de l'État ayant compétence pour décider du report des élections 16
3. Les parlements nationaux face à la pandémie de covid-19 17
3.1. Rôle des parlements en tant que garants de la démocratie en temps de crise 17
3.2. Adaptation des parlements à la covid-19: vue d'ensemble de diverses expériences et bonnes pratiques nationales 18
4. Défis mondiaux et réponses multilatérales apportées 23
4.1. Mise à l'épreuve du système de gouvernance mondiale 23
4.2. Nécessité d'actions coordonnées et multilatérales pour gérer la crise 24
4.3. Action de l'OMS dans la gestion de la crise et considérations politiques liées à la pandémie 25
4.4. Une approche européenne commune de la vaccination 28
5. Conclusions 28

A. Projet de résolution[2]

1. La pandémie de covid-19 est la plus importante crise de santé publique que le monde ait connue ces derniers temps. Elle a déjà fait plus d'un million de victimes sur tous les continents et a eu des conséquences sans précédent, multiples, profondes et peut-être durables sur la vie sociale, économique et politique de nos sociétés. Elle a également permis de tester la résistance des systèmes et des institutions de gouvernance aux niveaux national et international.

2. Compte-tenu du caractère exceptionnel de cette crise de santé publique, les gouvernements européens ont adopté, dans des délais très courts, des mesures immédiates et exceptionnelles en vue d'enrayer, de retarder ou de limiter la propagation du virus. Ces mesures, qu'elles aient été ou non mises en place dans le cadre de l'état d'urgence ou d'autres situations particulières, ont eu un impact significatif sur la vie quotidienne, professionnelle et sociale des populations, sur la jouissance de leurs droits fondamentaux, ainsi que sur le fonctionnement et l'équilibre des institutions et processus démocratiques.

3. L'Assemblée parlementaire, tout en soutenant le choix fait par les États et les pouvoirs publics de donner la priorité à la sauvegarde des vies et à la protection des populations, souligne qu'on ne saurait permettre que la démocratie, les droits humains et l'État de droit deviennent les dommages collatéraux de la pandémie. Aucune urgence de santé publique ne peut servir de prétexte à la destruction de l'acquis démocratique.

4. L'Assemblée note que les situations d'urgence, en particulier lorsque l'état d'urgence est officiellement proclamé, ont généralement un effet préjudiciable sur le système d'équilibre démocratique des pouvoirs. Elle met en garde contre le risque d'abus des pouvoirs d'exception par les gouvernements, entre autres, pour faire taire l'opposition et restreindre les droits humains. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne que toutes les mesures d'urgence prises pour faire face à la pandémie doivent être limitées dans le temps et ne pas excéder la durée de la situation d'urgence qui les justifie.

5. L'Assemblée souligne que les parlements, institutions fondamentales de la démocratie, doivent continuer à jouer leur triple rôle en matière de représentation, de législation et de contrôle, ce dernier étant encore plus essentiel en situation d'urgence, où l'exécutif acquiert des pouvoirs supplémentaires. La continuité et la couverture médiatique des travaux du parlement en cas d'urgence sanitaire sont également essentielles, dans la mesure où elles permettent à toutes les grandes forces politiques d'être représentées et de participer à la prise de décision démocratique, ce qui garantit également la légitimité du gouvernement. Au-delà des clivages entre les partis, les acteurs politiques doivent agir de la façon la plus responsable qui soit, de manière à minimiser le préjudice causé à la population, à l'économie, aux structures sociales et aux institutions publiques, s'attaquer aux causes de la crise et travailler de concert à un plan de relance post-pandémie qui anticipe également les crises futures.

6. La confiance des citoyens dans les autorités publiques et les institutions et processus démocratiques est essentielle en temps de crise. Le fait de réduire le débat public et de restreindre le fonctionnement des éléments clés du système démocratique risque non seulement de compromettre la démocratie en soi, mais aussi de nuire, d'une part, à l'adhésion des citoyens à toute politique et mesure d'urgence visant à traiter les causes premières de la crise et à protéger la population et, d'autre part, à leur efficacité.

7. Compte-tenu de ces éléments et conformément aux principes applicables aux états d'urgence énoncés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), l'Assemblée invite les États membres et observateurs, ainsi que les États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie, à respecter le système d'équilibre démocratique des pouvoirs et, en particulier, à appliquer les principes suivants lorsqu'ils sont confrontés à une urgence de santé publique:

7.1. limiter dans le temps et dans la portée la déclaration de l'état d'urgence et/ou la mise en œuvre de toute législation d'urgence ou tout décret d'application, qui doivent être adoptés dans le cadre constitutionnel et respecter les normes internationales, en particulier les normes définies par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 005), le cas échéant;

7.2. veiller à ce que les parlements aient le pouvoir:

7.2.1. d'exercer un contrôle régulier à tous les stades de la procédure relative à une urgence de santé publique (c'est-à-dire sa proclamation, sa prolongation ou sa cessation);

7.2.2. de réexaminer et, le cas échéant, d'abroger tout décret d'urgence dans lequel l'exécutif a fait usage de pouvoirs qui relèvent normalement de la compétence du législateur;

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 23 septembre 2020.

7.2.3. de mener des enquêtes et des investigations sur l'exécution des pouvoirs d'urgence, même après la fin de l'urgence de santé publique;

7.3. s'abstenir de procéder à toute modification permanente de la législation, notamment du système électoral, ainsi qu'à une modification de la Constitution, des lois organiques ou à d'autres réformes et référendums fondamentaux aux effets durables, et surtout à des référendums constitutionnels, jusqu'à la fin de l'état d'urgence;

7.4. permettre à l'opposition de participer de façon effective à l'approbation ou à toute prolongation de l'état d'urgence, ainsi qu'à l'examen a posteriori des décrets d'urgence, notamment en soumettant la prolongation de l'état d'urgence à une exigence de majorité qualifiée;

7.5. se conformer au principe de coopération loyale et de respect mutuel entre les autorités nationales, régionales et locales;

7.6. assurer, pour les citoyens, aussi régulièrement que possible, la mise à disposition d'informations facilement compréhensibles, complètes et exactes, en permettant aux médias d'avoir accès aux institutions de l'État, ce qui garantira la transparence et encouragera le débat public.

8. L'Assemblée se félicite du fait que, depuis la flambée de la pandémie de covid-19, la plupart des parlements des États membres du Conseil de l'Europe ont continué à exercer, sans interruption, leurs fonctions statutaires de représentation des intérêts des citoyens, d'examen des nouvelles législations visant à atténuer les effets de la pandémie et de contrôle des mesures d'urgence mises en place par les gouvernements. Ils ont réagi avec souplesse et créativité en adaptant leurs travaux aux circonstances extraordinaires liées à la pandémie, en mettant en œuvre, à des degrés divers, une combinaison de mesures telles que la réduction du nombre de séances plénières et la limitation du nombre de membres pouvant y assister; la limitation des travaux en plénière au strict minimum (c'est-à-dire à l'examen de la législation d'urgence relative à la pandémie et à la surveillance des mesures d'urgence prises par le gouvernement); l'utilisation croissante des technologies et des plate-formes de communication modernes et l'autorisation de la participation en ligne aux réunions des commissions, aux séances plénières et même aux votes; la mise en place de nouvelles structures ad hoc de contrôle et d'obligation de rendre des comptes pour les mesures prises par les gouvernements en vue de faire face à la pandémie.

9. L'Assemblée est consciente que la recherche de solutions ad hoc pour la poursuite des travaux parlementaires n'a pas été une tâche facile et a pu soulever des questions de procédure, de compétence, d'autorité, de priorités, de relations entre la majorité et l'opposition et au sein des groupes parlementaires, ainsi qu'avec le gouvernement et les citoyens. Elle appelle donc les parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et les parlements qui jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie à faire le point sur l'expérience qu'ils ont acquise pendant la pandémie et à en tirer parti pour se préparer à toute crise future:

9.1. en procédant, de préférence sur la base d'un accord entre les partis, aux modifications nécessaires de leurs structures, règlements et procédures internes, afin de permettre l'exercice ininterrompu des fonctions parlementaires dans les situations d'urgence;

9.2. en évaluant soigneusement la gestion des pandémies par les gouvernements, à savoir l'exécution des pouvoirs d'urgence, la mise en œuvre d'une stratégie de sortie et la préparation à d'éventuelles nouvelles vagues de pandémies;

9.3. en examinant et, le cas échéant, en révisant la législation relative aux situations d'urgence, de manière à assurer une efficacité maximale, tout en se conformant pleinement aux principes fondamentaux de la démocratie, du respect des droits humains et de l'État de droit;

9.4. en envisageant d'accorder à l'opposition le droit de présider les commissions d'enquête pertinentes;

9.5. en partageant l'expérience acquise et les bonnes pratiques de gestion de la pandémie avec les autres parlements, par le biais notamment des assemblées parlementaires multilatérales en tant que plate-formes et en coopérant avec les partenaires internationaux.

10. L'Assemblée note que, depuis la flambée de la pandémie de covid-19, un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ont reporté les élections prévues à divers niveaux, tandis que dans d'autres, leur organisation a donné lieu à des controverses, soit sur le principe de la tenue d'élections pendant la

pandémie, soit sur les modalités particulières de leur déroulement. L'Assemblée invite les États membres à appliquer les principes suivants, tels que les a énoncés la Commission de Venise, lorsqu'ils décident s'il y a lieu de procéder à la tenue des élections ou à leur report dans une situation d'urgence de santé publique:

10.1. s'assurer que le report est prévu par la loi, qu'il est nécessaire, proportionné et limité dans le temps;

10.2. associer tous les partis politiques, les candidats et les autres parties prenantes, y compris les autorités sanitaires et les experts, à la discussion sur un éventuel report; l'obtention d'une majorité qualifiée au parlement peut être requise, en particulier pour des élections reportées à moyen ou long terme; l'exercice d'un contrôle juridictionnel par une juridiction nationale indépendante et impartiale devrait être possible;

10.3. veiller à ce que les conditions d'un suffrage universel, égal, libre, secret et direct soient réunies, y compris en garantissant une campagne électorale ouverte et équitable ainsi qu'un débat public véritable;

10.4. évaluer dans quelle mesure les limitations imposées aux campagnes de porte-à-porte ou aux rassemblements publics peuvent être compensées par le biais des médias publics ou privés ou par le recours à internet, y compris les médias sociaux; il convient d'accorder une attention particulière à l'obligation de neutralité des autorités, ainsi qu'à l'obligation faite à la presse audiovisuelle de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale dans l'ensemble de leurs programmes;

10.5. envisager l'application d'autres modalités de vote, telles que le vote par correspondance, les urnes mobiles, le vote par internet ou le vote par procuration, si la loi le prévoit et si les conditions d'un suffrage universel, libre, secret et direct sont réunies.

11. L'Assemblée note que l'organisation d'élections dans une situation d'urgence de santé publique pose des problèmes juridiques et pratiques pour l'observation des élections, ce qui augmente le risque de fraude et de manipulation des résultats électoraux. Compte-tenu de l'importance de son rôle d'observation des élections, l'Assemblée décide d'examiner les modalités qui lui permettraient d'effectuer des missions d'observation des élections pendant une telle situation d'urgence, en coordination avec ses partenaires institutionnels, dans le cadre de missions internationales d'observation des élections.

12. L'Assemblée, conformément à sa Résolution 2329 (2020) et à sa Recommandation 2174 (2020) «Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de covid-19», souligne l'urgente nécessité d'adopter une approche des crises sanitaires fondée sur des données probantes, coordonnée au niveau international et conforme aux droits humains. Face à une pandémie – et à la prochaine, inévitable – qui menace l'humanité, le contexte international actuel doit passer de la rivalité entre les puissances à une opportunité de coopération multilatérale par-delà les clivages partisans.

13. Un multilatéralisme authentique et constructif est capital pour anticiper et répondre aux menaces réelles et pour restaurer la confiance dans les institutions intergouvernementales, ainsi que pour faire face aux importantes implications sanitaires, économiques, politiques, infrastructurelles et sociales de la crise actuelle. Dans ce contexte, les organisations multilatérales, telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS), sont essentielles pour trouver des solutions communes à des problèmes communs et elles requièrent le soutien de tous les États membres, y compris un financement adéquat pour agir rapidement et émettre des recommandations fondées sur des données probantes.

14. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée invite les États membres et observateurs, ainsi que les États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie:

14.1. à rechercher et maintenir une attention mondiale commune pour la préparation et la réponse à une pandémie, et à s'engager à établir la confiance et un sentiment d'objectifs communs pour l'ensemble des États;

14.2. à répondre positivement à l'appel lancé par le Conseil de sécurité des Nations Unies en faveur d'une cessation générale et immédiate des hostilités dans toutes les situations et en faveur d'une unité et d'un soutien mutuel, qui s'imposent de façon urgente dans la lutte contre un ennemi commun;

14.3. à examiner attentivement la manière dont leur système national de santé a su faire face ou non à la pandémie, en vue d'améliorer leur préparation, leur résilience et leur réponse à l'avenir;

14.4. à partager les bonnes pratiques en matière de gestion de la pandémie;

14.5. à sensibiliser à la désinformation et à la mésinformation autour de la pandémie et s'assurer que les individus restent vigilants et s'abstiennent de diffuser des contenus erronés ou trompeurs en ligne;

14.6. à soutenir l'examen indépendant de la coordination par l'OMS de la réponse mondiale à la covid-19; assurer un financement adéquat de l'Organisation pour la rendre indépendante des contributions volontaires et lui fournir les outils appropriés pour surveiller efficacement la situation sanitaire dans tous les États membres;

14.7. à renforcer le Règlement sanitaire international (RSI) pour améliorer la préparation et rendre le système d'alerte précoce et de réponse plus efficace;

14.8. à veiller à ce que les outils de diagnostic, les traitements et les vaccins soient accessibles et abordables pour tous dans tous les pays, à commencer par les personnes les plus exposées, et à adopter une approche européenne commune, afin que chacun des 830 millions de citoyens européens puisse bénéficier d'une protection égale contre la covid-19.

15. L'Assemblée se félicite du fait que, face aux défis lancés par la pandémie, les organes et les institutions du Conseil de l'Europe – en particulier l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, la Secrétaire Générale, la Commissaire aux droits de l'homme et la Commission de Venise – ont apporté un soutien opportun et adéquat aux États membres, en mettant en commun avec leurs gouvernements et parlements les outils, normes et lignes directrices dont l'objectif est d'assurer le respect des principes démocratiques, des droits humains et de l'État de droit pour faire face à la pandémie.

16. En conséquence, l'Assemblée décide de renforcer sa coopération avec les parlements nationaux, en encourageant les délégations nationales à mettre en commun leurs bonnes pratiques et en organisant l'examen entre pairs des différents aspects des mesures prises pour faire face aux conséquences et aux implications de la pandémie, entre autres, par le biais d'auditions parlementaires avec la participation d'experts du Conseil de l'Europe, en vue de mettre au point des solutions et des approches viables et durables pour répondre à des situations de crise similaires à l'avenir.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution …. (2020) «Les démocraties face à la pandémie de covid-19», où elle invite, entre autres, les États membres et observateurs à respecter le système de l'équilibre démocratique des pouvoirs et à appliquer un certain nombre de principes lorsqu'ils sont confrontés à une urgence de santé publique et lorsqu'ils décident s'il y a lieu d'organiser ou de reporter des élections dans une telle situation.

2. Compte tenu de la pandémie, l'Assemblée estime que la situation internationale doit passer d'une rivalité entre les puissances à une opportunité de coopération multilatérale effective et solide par-delà les clivages partisans. Elle appelle également les États membres et observateurs à veiller à ce que les outils de diagnostic, les traitements et les vaccins soient disponibles et abordables pour les 830 millions de citoyens en Europe, en commençant par les groupes les plus vulnérables.

3. L'Assemblée se félicite du fait que, face aux défis nés de la pandémie, les organes et les institutions du Conseil de l'Europe – en particulier l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, la Secrétaire Générale, la Commissaire aux droits de l'homme et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) – ont apporté un soutien opportun et adéquat aux États membres en mettant en commun avec leurs gouvernements et parlements les outils, normes et lignes directrices dont l'objectif est d'assurer le respect des principes démocratiques, des droits humains et de l'État de droit pour faire face à la pandémie.

4. L'Assemblée salue en particulier la boîte à outils de la Secrétaire Générale proposant des conseils aux États membres, intitulée «Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19», ainsi que la Déclaration du Comité des Ministres sur la pandémie de covid-19, adoptée le 22 avril 2020 dans le cadre de la Présidence géorgienne. Elle soutient aussi pleinement le thème «La protection de la vie humaine et de la santé publique en situation de pandémie – Gestion efficace d'une crise sanitaire dans le plein respect des droits humains et des principes de la démocratie et de l'État de droit», qui est au cœur des priorités de l'actuelle Présidence grecque du Comité des Ministres, et attend avec intérêt la Déclaration d'Athènes devant être adoptée le 4 novembre 2020 au niveau ministériel.

5. Au regard des principes applicables aux situations d'urgence élaborés par la Commission de Venise et sur la base des informations disponibles notamment auprès de l'observatoire relatif à ces situations mis en place dans les États membres de la Commission de Venise, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à se baser sur les expériences et bonnes pratiques nationales pour répondre à la pandémie de covid-19 en vue d'établir une liste de critères permettant la participation la plus démocratique possible dans les situations d'urgence.

6. Notant que la coopération, la coordination et l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les différents niveaux de gouvernement (national, régional et local) se sont révélées cruciales pour l'efficacité et l'effectivité des réponses des États membres à la pandémie de covid-19, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à élaborer une recommandation contenant des lignes directrices sur la réponse et la gouvernance multiniveaux dans les situations d'urgence.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 23 septembre 2020.

C. Exposé des motifs par M. Ian Liddell-Grainger, rapporteur

1. Introduction

1. La pandémie de covid-19 est avant tout une urgence de santé publique de portée internationale. Par conséquent, la priorité légitime des autorités publiques a été de sauver des vies humaines et de protéger la santé des citoyens en garantissant la résilience des systèmes de santé[4].

2. Dans le même temps, il est apparu clairement dès le départ que la pandémie aura inévitablement des conséquences lourdes, multiples et durables sur la vie économique, sociale et politique de nos sociétés.

3. Compte tenu de la nature exceptionnelle de la menace, de nombreux gouvernements en Europe et dans le monde, pressés par le temps, n'ont eu d'autre choix que de prendre des mesures exceptionnelles à effet immédiat visant à enrayer, retarder ou limiter la propagation de la maladie (confinement, restrictions de la liberté de circulation et, plus largement, de nombreux autres droits humains et libertés fondamentales). Ces mesures ont un impact considérable sur la vie des personnes.

4. Parallèlement, la pandémie a mis à rude épreuve les systèmes de gouvernance et les institutions. Elle remet en question l'essence même de nos démocraties, fondées sur les valeurs et principes de l'État de droit et des droits humains, ainsi que sur l'interaction entre les institutions et les autres acteurs des systèmes démocratiques.

5. Pour s'attaquer à la pandémie de covid-19 et à ses conséquences sanitaires, sociales et économiques interdépendantes, nos États membres s'appuient essentiellement sur leurs propres ressources ainsi que sur la coopération avec les organisations internationales compétentes et leurs conseils.

6. De son côté, le Conseil de l'Europe a le devoir, de par son mandat, de veiller à ce que le respect des principes fondamentaux que sont la démocratie, les droits humains et la prééminence du droit reste une priorité des programmes politiques nationaux et internationaux, même dans la période de crise que nous traversons.

7. Dans ce contexte, la réaction rapide de différents responsables et entités du Conseil de l'Europe (la Secrétaire Générale, le Président de l'Assemblée, les présidents et rapporteurs des commissions de l'Assemblée, la Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Centre Européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales du Conseil de l'Europe (Centre Nord-Sud), la Présidente du Comité de la Convention 108 et le Commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe ainsi que plusieurs organes de suivi ou consultatifs de l'Organisation), qui ont mis en avant l'importance de veiller à la conformité des mesures d'urgence avec les valeurs et normes fondamentales, a été très opportune et mérite d'être saluée.

8. En particulier, la Secrétaire Générale a présenté le 7 avril 2020, une boîte à outils pour les États membres intitulée «Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 ». Le Comité des Ministres a, par la suite, évoqué cette boîte à outils dans sa déclaration sur la pandémie de covid-19 adoptée le 22 avril 2020 sous la Présidence géorgienne. Le thème de «La protection de la vie humaine et de la santé publique en situation de pandémie – Gestion efficace d'une crise sanitaire dans le plein respect des droits humains et des principes de la démocratie et de l'État de droit» est d'ailleurs au cœur des priorités de l'actuelle Présidence grecque du Comité des Ministres. Juste avant la distribution de ce rapport aux membres de la commission, le 16 septembre 2020, la Secrétaire Générale a publié une nouvelle «Contribution du Conseil de l'Europe aux efforts des États membres face aux défis du secteur de la santé dans le contexte de la crise sanitaire actuelle et au-delà ».

9. La présidente de la commission, Dame Cheryl Gillan, a fait une déclaration publique le 25 mars 2020 rappelant que «en temps de crise, la démocratie parlementaire ne peut pas être mise entre parenthèses», et demandant que le contrôle parlementaire des gouvernements, même s'il est exercé par de nouveaux moyens, soit protégé durant la pandémie de covid-19 afin de garantir la transparence et le débat public, et de préserver la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques. Elle a également appelé les représentants du peuple, à relever le défi de ces circonstances extraordinaires et à placer l'intérêt général, ainsi que la sécurité et la sûreté de la population, au-dessus de tout jeu ou tactique politique.

---

4. Voir le rapport adopté par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, le 2 juin 2020 «Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de covid-19», Doc. 15115 et Résolution 2329 (2020).

10. Le Président de l'Assemblée parlementaire a également fait plusieurs déclarations soulignant la nécessité de maintenir des garanties démocratiques pendant et après une pandémie, en particulier le contrôle parlementaire de l'exécutif[5], et a également adressé, le 2 juin 2020, aux parlements nationaux une «boîte à outils» pour les aider à accomplir leurs tâches[6].

11. La Commission de Venise a, quant à elle, publié deux documents utiles: une compilation de ses avis et rapports sur les états d'urgence[7] et une étude intitulée «Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence: réflexions»[8]. Elle a aussi créé un observatoire sur les situations d'urgence dans les États membres de la Commission. L'objectif de cet observatoire est de recueillir des informations spécifiques à chaque pays sur les pouvoirs d'urgence constitutionnels et extraconstitutionnels, sur les mécanismes pertinents de contrôle parlementaire et judiciaire et sur les expériences électorales. L'observatoire fournira ainsi des informations comparatives systématisées qui pourront être utilisées par les juristes, les universitaires, les fonctionnaires de l'État, les organisations internationales et non gouvernementales travaillant dans ce domaine.

12. Parmi les structures intergouvernementales du Conseil de l'Europe, le Comité européen pour la démocratie et la gouvernance (CDDG) a donné un bon exemple de la manière dont les États membres peuvent bénéficier de la coopération multilatérale pour renforcer leur réponse à la covid-19. Depuis le début de la situation d'urgence, les membres du CDDG recueillent et partagent des informations sur les développements juridiques et politiques, des études de cas et des bonnes pratiques concernant la coordination et la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement, la coopération transfrontalière et intercommunale, le rôle des autorités locales, les innovations dans l'administration publique permettant d'assurer la fourniture sans interruptions de services essentiels au public[9].

13. La crise liée à la covid-19 est entre autres une conséquence de la mondialisation mal gérée. D'où le besoin urgent d'un multilatéralisme authentique et constructif pour anticiper et affronter les menaces bien réelles – pas les fausses – et d'une coopération mondiale au-delà des clivages et des intérêts partisans et d'actions coordonnées pour assurer une gestion de crise efficace et intégrée. La répartition des pouvoirs entre les pays peut aussi avoir influé sur la gestion de la pandémie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Rétrospectivement, de nombreux enseignements peuvent être tirés aujourd'hui pour mieux se préparer aux crises futures et améliorer le fonctionnement du système international.

14. Le présent rapport est l'un des cinq confiés aux commissions de l'Assemblée en vue de répondre aux défis posés par la pandémie relevant de leur mandat. Il est donc logique qu'il traite de l'impact de la pandémie sur la démocratie et, en particulier, du rôle des parlements nationaux dans la gestion de la crise, ainsi que des enjeux mondiaux[10]. J'ai été nommé rapporteur le 28 mai dernier. Le même jour, la commission a tenu une audition par vidéoconférence avec la participation de M. Oliver Kask, Président du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, juge à la Cour d'appel d'Estonie; M. Iain Cameron, membre de la Commission de Venise; Professeur, Université d'Uppsala, Suède; et Mme Meg Russell, Directrice de l'Unité de la Constitution, Département de sciences politiques, University College London, Royaume-Uni[11]. J'ai

---

5. S'exprimant le 3 juin 2020 lors d'une vidéoconférence de haut-niveau organisée par la nouvelle Présidence grecque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et présidée par le Ministre grec des Affaires étrangères Miltiadis Varvitsiotis, qui s'exprimait depuis Athènes, le Président a réaffirmé que les parlements doivent être «sur le pont à tout moment» en cas de crise, approuvant toute cession temporaire des pouvoirs à l'exécutif et soumettant les gouvernements au contrôle parlementaire. Il est important de ne pas franchir certaines lignes rouges, ni de diminuer le pouvoir du parlement, à qui les citoyens ont accordé leur confiance, et de «refuser d'accepter l'anormal» une fois la crise terminée, s'agissant des libertés fondamentales et des valeurs démocratiques.
6. Les nombreuses déclarations du président, mais aussi de présidents et rapporteurs des commissions, y compris de la nôtre, concernant les défis posés par la pandémie, sont reproduites sur une page spéciale du site web de l'Assemblée consacrée à la covid-19.
7. CDL-PI(2020)003, 9 avril 2020.
8. CDL-PI(2020)005rev, 26 mai 2020.
9. Voir www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid.
10. En plus du rapport susmentionné de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, trois rapports ont également été préparés par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme «Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit» (Doc. 15139) (avec un avis de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, Doc. 15158), par la commission sur l'égalité et la non-discrimination «Garantir les droits humains en temps de crise et de pandémie: la dimension de genre, l'égalité et la non-discrimination» (Doc. 15129), et par la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées sur «Les conséquences humanitaires de la pandémie de covid-19 pour les migrants et les réfugiés» (Doc. 15142).
11. Voir la déclaration «Covid-19: La pandémie ne doit pas être l'occasion de renforcer les gouvernements contre les parlements», qui contient le lien visio de l'échange de vues.

présenté un avant-projet de rapport lors de la réunion de la commission le 23 juin (par vidéoconférence). À cette occasion, la commission a également eu un échange de vues avec le M. Charles Clift, Chercheur-conseiller principal, Programme de santé mondiale, Chatham House, Royaume-Uni.

2. Garanties démocratiques dans les situations d'urgence

15. Comme mentionné ci-dessus, la pandémie a mis à rude épreuve les systèmes et les institutions de gouvernance. Elle constitue un défi à l'essence même de nos démocraties. À n'en pas douter, la manière dont les pouvoirs publics des divers pays européens ont réagi à la crise et les mesures prises pour faire face à la pandémie vont déterminer la trajectoire des démocraties européennes pour les années, voire les décennies à venir.

16. En outre, les sentiments légitimes de crainte et d'incertitude de la population provoqués par la covid-19 risquent d'être par la suite exploités davantage et réorientés vers d'autres sujets d'inquiétude pour le public (par exemple, la menace terroriste, les migrations, etc.), favorisant les tendances xénophobes et une rhétorique nationaliste. Par conséquent, le Conseil de l'Europe doit plus que jamais faire preuve d'une vigilance constante pour identifier et contrer de telles tentatives à l'avenir.

2.1. Gestion de la crise et exigences démocratiques

17. Pour affronter une pandémie, et comme durant toutes les périodes de crise, les éléments suivants doivent être réunis:

– la continuité de la gouvernance démocratique;

– des institutions dignes de confiance;

– des dirigeants démocratiques responsables;

– des citoyens responsables;

– des réponses communes et une solidarité au lieu d'un isolationnisme national.

18. En temps de crise, les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe doivent rester transparents et continuer à rendre des comptes, l'équilibre démocratique des pouvoirs doivent être maintenus et les pouvoirs extraordinaires et les états d'urgence doivent être mis en œuvre avec beaucoup de prudence, limités dans le temps et dans leur portée, tout en restant soumis au contrôle du parlement et des tribunaux[12]. Le processus démocratique ne devrait pas être plus entravé que ce qui est nécessaire pour répondre à l'urgence et ce pour une durée limitée. La liberté d'expression doit être préservée et le fonctionnement des parlements, des partis politiques et des tribunaux doit être assuré autant que faire se peut.

19. La continuité des institutions démocratiques légitimes est de la plus haute importance pour la résilience de la gouvernance démocratique. La société doit pouvoir s'appuyer sur les organes étatiques en place, qui doivent continuer à opérer lors de situations exceptionnelles. Dans des circonstances de crise particulièrement exigeantes, toutes les branches du gouvernement sont tenues de coopérer dans le souci de l'intérêt général. Comme l'a souligné la Commission de Venise, «*L'état d'urgence impliquant des dérogations aux règles ordinaires de répartition des pouvoirs, il est important, pour que la gestion de la crise soit efficace et coordonnée et dans un souci d'égalité et d'équité de traitement de tous les citoyens, que toutes les institutions et organes étatiques, régionaux et locaux respectent le principe de coopération loyale et de respect mutuel entre eux*»[13].

20. Les situations d'urgence peuvent exiger l'adoption et la mise en œuvre rapides de mesures exceptionnelles au moyen de procédures extraordinaires. L'opportunité d'écourter le processus décisionnel institutionnel habituel tient à la responsabilité première des pouvoirs publics de protéger la population.

21. Il convient également de rappeler dans ce contexte que, selon la Commission de Venise, «*La sécurité de l'État et de ses institutions démocratiques, et la sûreté de ses dirigeants et de sa population sont des intérêts publics et privés essentiels qui méritent d'être protégés, et peuvent justifier la suspension temporaire de certains droits de l'homme et une attribution exceptionnelle de pouvoirs...*»[14].

12. Voir Doc. 15139 op. cit.
13. CDL-PI(2020)005rev, op. cit., para. 16.
14. Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, para. 51.

22. En particulier, les situations de danger public peuvent entraîner des modifications dans la répartition des rôles et des pouvoirs entre les différents organes de l'État. L'exécutif peut être autorisé à prendre des mesures qui, normalement, nécessiteraient une action législative.

23. Les autorités nationales de chaque pays déterminent la nature et la portée des mesures et procédures d'urgence qui répondent le mieux aux besoins pressants de leurs citoyens. Le cas échéant, le parlement peut adopter des mesures d'urgence spécifiques pour faire face à la situation spécifique qui dépasse le cadre de la loi existante. Le régime d'urgence doit de préférence être fixé dans la Constitution, et plus en détail dans une loi distincte, de préférence une loi organique ou constitutionnelle. Cette dernière devrait être adoptée à l'avance par le parlement, en temps normal, selon la procédure ordinaire[15]. Cependant, toute législation d'urgence générale ou spécifique ou tout décret doit respecter les normes constitutionnelles et internationales.

24. Il convient de rappeler que «… *Seule une démocratie qui respecte pleinement l'État de droit peut garantir efficacement la sécurité nationale et la sûreté publique. Cela exige le contrôle parlementaire et juridictionnel de la réalité de l'urgence et de la durée de l'état d'urgence*»[16].

25. Les mesures d'urgence doivent avoir une base juridique, être ciblées, proportionnées, transparentes, non discriminatoires et temporaires[17].

26. Dans sa Résolution 2209 (2018) «État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme», l'Assemblée réitère les critères fondamentaux auxquels toute mesure dérogatoire d'urgence doit satisfaire pour être conforme aux normes démocratiques:

> *«3. […] Les garanties fondamentales de l'État de droit – en particulier la légalité, le contrôle parlementaire effectif, le contrôle juridictionnel indépendant et les recours internes effectifs – doivent être maintenues, même pendant l'état d'urgence. Les garanties du processus démocratique – notamment la séparation des pouvoirs, ainsi que le pluralisme politique et l'indépendance de la société civile et des médias – doivent également continuer à être respectées et protégées.*
>
> *4. Outre ces contraintes, le principe fondamental de proportionnalité limite la prise de mesures à l'aune d'un critère rigoureux: «dans la stricte mesure où la situation l'exige». Les mesures ou restrictions normales autorisées par la Convention pour le maintien de la sûreté publique, de la santé publique et de l'ordre public doivent être totalement inadaptées pour que les mesures dérogatoires prises dans le cadre de l'état d'urgence puissent être autorisées. L'état d'urgence qui exige de déroger à la Convention doit être limité dans la durée, dans les circonstances et dans son étendue. Les pouvoirs conférés par l'état d'urgence ne peuvent être exercés que dans le but pour lequel ils ont été concédés La durée des mesures d'urgence et leurs effets ne peuvent excéder celle de l'état d'urgence».*

27. Dès le début de la crise, le risque était bien réel de voir la pandémie servir de prétexte pour restreindre la démocratie, les droits humains et l'État de droit, et accélérer ainsi encore davantage la tendance à la détérioration déjà observée bien avant dans de nombreux pays, et au plan mondial.

28. Par ailleurs, cette tendance pourrait bien survivre au virus; les mesures (même celles parfaitement justifiées) mises en place pour permettre de réagir rapidement à la pandémie ne seront peut-être pas levées une fois celle-ci terminée.

29. Il importe, par conséquent, de réaffirmer que l'état d'urgence, s'il est déclaré, doit être limité dans sa durée, qui ne doit pas excéder celle de la situation d'urgence justifiant ces mesures. La Commission de Venise a rappelé que «… *l'objectif principal de l'état d'urgence est de restaurer l'ordre juridique démocratique. Le régime d'état d'urgence ne devrait pas être indûment prolongé; tout gouvernement gérant un pays en recourant à des pouvoirs d'urgence pendant trop longtemps finit inévitablement par perdre sa légitimité démocratique*»[18].

---

15. CDL-PI(2020)005rev, para. 15.
16. CDL-PI(2020)003.
17. Voir Doc. 15139 op. cit.
18. Turquie – Avis sur les décrets-lois d'urgence n^{os} 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016, adopté par la Commission de Venise à sa 109e session plénière, (9-10 décembre 2016), CDL-AD(2016)037, para. 229.

30. De plus, toute législation d'urgence ou tout décret devrait contenir des clauses d'extinction, c'est-à-dire des échéances claires au-delà desquelles les mesures exceptionnelles deviennent caduques. La gestion de l'urgence ayant pour principal objectif de mettre fin à la crise et de revenir à une vie normale le plus rapidement possible, la portée des mesures d'urgence doit être limitée au strict nécessaire et ne pas permettre de modifier les fondements mêmes du régime démocratique.

31. Pendant l'état d'urgence, aucun changement définitif de la législation ne devrait être apporté, notamment en ce qui concerne le système électoral, ni amendement constitutionnel adopté.

32. La Commission de Venise a averti que «… *des gouvernements autoritaires ont utilisé des pouvoirs d'exception pour se maintenir au pouvoir, museler l'opposition et restreindre les droits de l'homme en général. Il est donc essentiel qu'il existe de strictes limites en ce qui concerne la durée, les circonstances, le moment et l'étendue de ces pouvoirs …*»[19].

33. Les situations d'urgence, en particulier lorsqu'elles sont corroborées par une déclaration officielle de l'état d'urgence, sont généralement caractérisées par un transfert de pouvoir du parlement au gouvernement. Cependant, les parlements, en tant que piliers de la démocratie, doivent continuer d'exercer leur triple fonction représentative, législative et de contrôle.

34. Ce dernier rôle est particulièrement important en temps de crise, lorsque l'exécutif acquiert des pouvoirs supplémentaires. Le contrôle législatif reste une exigence essentielle de la démocratie parlementaire, à plus forte raison dans les situations d'urgence: «*Le contrôle législatif des actes des autorités de l'état d'exception et les procédures spéciales d'un tel contrôle sont importants pour la réalisation de l'état de droit et de la démocratie. La plupart des constitutions démocratiques confèrent à l'exécutif le droit de proclamer l'état d'exception – mais sous réserve de l'approbation parlementaire. La question de savoir qui met fin à l'état d'exception, à quel moment et selon quelles modalités ne peut être laissée à l'appréciation d'un exécutif qui est en train d'exercer un pouvoir accru. C'est une question qui s'adresse au parlement. D'où la nécessité de la continuation de la vie parlementaire pendant la période d'exception. C'est la raison pour laquelle certaines constitutions indiquent expressément que le parlement ne peut pas être dissous pendant l'exercice des pouvoirs d'exception»*[20].

35. La continuité du parlement pendant la situation d'urgence et la publicité de ses travaux contribuent à la légitimité du gouvernement dans la mesure où elles permettent à toutes les principales forces politiques, y compris à l'opposition, d'être représentées dans le débat politique et de participer (même si c'est à un degré moindre) au processus décisionnel démocratique en temps de crise: «*Nombre de constitutions donnent à l'exécutif la possibilité de légiférer dans les situations d'exception. Le parlement devrait être associé à la procédure par approbation de la déclaration d'état d'exception et/ou le contrôle a posteriori des décrets d'exception ou de toute prolongation de l'état d'exception. La participation de l'opposition pourrait être garantie par une exigence de majorité qualifiée pour la décision de prolongation de l'état d'exception au-delà de sa durée initiale. [...] Il pourrait en outre être utile de limiter les pouvoirs législatifs de l'exécutif en situation d'exception à certains domaines spécifiques, de sorte qu'il ne puisse pas user de ses fonctions législatives pour priver l'opposition de ses droits […] Ces restrictions empêchent l'exécutif de prétexter d'une situation d'exception pour réduire les droits de l'opposition»*[21]. Pour évaluer le comportement du gouvernement, il est crucial que le parlement dispose d'un pouvoir de contrôle a posteriori, c'est-à-dire du droit de mener des enquêtes et des investigations sur la mise en œuvre des pouvoirs d'exception. Annoncer ouvertement qu'un tel examen a posteriori aura lieu peut contribuer à dissuader le gouvernement de prendre des mesures manifestement excessives[22].

36. Dans le même temps, le contexte de crise et la menace liée à la pandémie ne doivent pas être instrumentalisés à des fins politiques, ni par la majorité, ni par l'opposition. Au-delà des clivages partisans, les responsables politiques doivent faire preuve de la plus grande responsabilité en faveur de l'intérêt général afin de minimiser les dommages à la population, à l'économie, aux structures sociales et aux institutions publiques, de s'attaquer aux causes de la crise et de permettre un retour rapide à la normale.

---

19. Liste des critères de l'État de droit, para. 51.
20. Commission de Venise, Les pouvoirs d'exception, CDL-STD(1995)012.
21. Commission de Venise, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères, CDL-AD(2019)015, para 121.
22. CDL-PI(2020)005rev, op. cit., paras. 82-83.

37. En s'adressant à la nation le 27 mars 2020, Sergio Mattarella, Président de l'Italie, pays européen le plus durement touché par le virus avec des taux d'infection et de létalité sans précédent, a souligné que le «*sens des responsabilités des citoyens constitue la ressource la plus importante d'un État démocratique*». Il est crucial d'aider les citoyens à participer à la mise en œuvre de solutions, non seulement pour surmonter la crise pandémique mais aussi pour promouvoir la résilience démocratique.

38. Si elle est importante en tout temps pour la résilience de la gouvernance démocratique, la confiance des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics, des institutions et des processus démocratiques, est essentielle en période de crise. Toute limitation du débat public et restriction du fonctionnement des composantes clés du système démocratique risquent d'affaiblir la démocratie en tant que telle mais aussi de nuire à l'adhésion du public et à l'efficacité des politiques et mesures d'urgence prises pour traiter les causes premières de la crise et protéger la population.

39. D'où la nécessité pour les pouvoirs publics de faire preuve de la plus grande ouverture et de fournir des informations régulières, facilement compréhensibles et aussi complètes et précises que possible, en donnant aux médias l'accès aux institutions étatiques afin de garantir la transparence et d'encourager le débat public[23].

2.2. Élections en situation d'urgence: principes directeurs

40. Depuis la flambée de la pandémie de covid-19, 65 pays dans le monde ont été contraints de reporter des élections à différents niveaux (législatif, présidentiel ou municipal)[24]. Un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ont reporté les élections prévues à divers niveaux, tandis que dans d'autres, leur organisation a donné lieu à des controverses, soit sur le principe de la tenue d'élections pendant la pandémie, soit sur les modalités particulières de leur déroulement.

41. Par exemple, en Serbie, des élections initialement prévues en avril ont finalement été organisées les 21 juin et 1er juillet dans des conditions sanitaires contestées[25]. En Pologne, l'élection présidentielle était initialement programmée le 10 mai. Pour faire face à la pandémie, les autorités polonaises ont décidé de ne pas déclarer l'état d'urgence, mais d'instaurer un état d'urgence épidémiologique, et ont adopté une loi spéciale afin d'organiser l'élection entièrement par correspondance. À cet égard, les corapporteurs de la commission de suivi de l'Assemblée pour la Pologne ont fait une déclaration dans laquelle, tout en saluant la volonté des autorités d'assurer la continuité du processus démocratique, ont conclu que les conditions de la tenue d'élections démocratiques n'étaient pas réunies. Les corapporteurs ont donc instamment prié les autorités de reporter la date de l'élection jusqu'à ce que de véritables élections démocratiques puissent être organisées. Une nouvelle loi offrant la possibilité de voter soit dans un bureau de vote soit par correspondance a été adoptée le 2 juin. Les principaux acteurs politiques ont, d'un commun accord, arrêté la nouvelle date du 28 juin pour la tenue de l'élection présidentielle (et du 12 juillet pour le deuxième tour) qui a été observée par une mission d'évaluation de l'Assemblée[26].

42. Aucun principe général n'impose d'éviter les élections durant une situation d'urgence comme une pandémie et de les reporter jusqu'au retour à la normale, qu'un état d'urgence ait ou non été officiellement déclaré. Cela étant, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, la constitution interdit expressément la dissolution du parlement en situation de guerre ou d'état d'urgence. Plusieurs constitutions prévoient qu'une telle situation impose ou permet le report d'élections, par exemple par prolongation de la législature (Allemagne, Canada, Croatie, Espagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Pologne et Slovénie). De même, une situation d'urgence peut interdire la dissolution du parlement (Allemagne, Espagne, Hongrie, Pologne, Portugal, Russie). En Turquie, un état de guerre déclaré entraîne le report des élections (article 78 de la Constitution).

---

23. Voir Doc. 15158 op. cit.
24. Voir http://electionguide.org/.
25. Voir à cet égard la déclaration que nous avons publiée le 15 juillet sur le suivi de la Serbie, avec mon corapporteur, M. Piero Fassino, dans laquelle nous attendons des autorités «qu'elles fournissent des données transparentes et fiables sur la crise» et avons exprimé notre conviction que «le parlement nouvellement élu devrait utiliser pleinement sa fonction de contrôle, en consultation avec toutes les parties prenantes concernées – y compris les partis politiques extra-parlementaires et les organes indépendants – et tirer les leçons de la gestion de la crise et des évolutions qui ont suivi les élections législatives du 21 juin et du 1er juillet».
26. Voir la déclaration de la mission d'évaluation des élections de l'Assemblée et le mémorandum préparé par son Chef, M. Stefan Schennach, AS/Bur (2020) 31.

2.2.1. Critères juridiques

43. Lors de l'audition organisée par notre commission le 28 mai 2020, M. Oliver Kask, Président du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, a présenté un ensemble de «réflexions» sur cette thématique qui avaient été publiées deux jours plus tôt[27]. A partir de là, je propose ci-après une synthèse des critères juridiques qui doivent guider la décision de tenir ou de reporter des élections dans une situation d'urgence, en laissant à chaque État membre le soin de déterminer comment ils s'appliquent aux circonstances particulières auxquelles il est confronté à un moment donné:

– le report est une atteinte au caractère régulier des élections tel que garanti par l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE nº 9), et doit par conséquent être prévu par la loi, nécessaire compte tenu des circonstances, et proportionné. Cependant, en l'absence de loi d'urgence et si un tel report n'est pas prévu, un parlement peut toujours fournir, même en situation d'état d'urgence, une base juridique au report des élections, à la lumière de la situation factuelle, en particulier si la libre circulation ou l'accès à l'information sont fortement limités. Pour satisfaire au critère de proportionnalité, la décision de reporter des élections doit reposer sur des circonstances spécifiques et peut avoir des effets différents selon les cas (conflit armé ou violences importantes entre groupes de la société, épidémie ou pandémie, catastrophe naturelle);

– pour qu'un scrutin respecte les grands principes énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale, c'est-à-dire qu'il soit égal, universel, libre, secret et direct, il doit être possible non seulement de voter, mais aussi de bénéficier d'une campagne électorale ouverte et équilibrée, accompagnée d'un débat public réel. Cela suppose notamment le respect de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris la création de partis politiques. Les principes électoraux fondamentaux risquent également d'être compromis par l'état d'urgence, en particulier le principe de l'égalité des chances et la liberté des électeurs de se forger une opinion. Il est, en outre, évident que les résultats d'un scrutin ne seraient pas démocratiques s'il déroge à certains des droits civils et politiques. Ainsi, l'équité des élections tenues dans des situations d'urgence, comme une pandémie, pourrait être mise en doute;

– par ailleurs, même si une campagne électorale peut rester possible pendant l'état d'urgence, reporter les élections peut favoriser un débat plus approfondi, qui ne se cantonne pas aux grandes préoccupations de la société liées à la situation, et donc des élections libres et équitables par la suite.

2.2.2. Autres considérations

44. Outre les critères juridiques, la liste des aspects à prendre en compte pour décider du report d'élections est longue. Parmi ceux mentionnés par la Commission de Venise, j'aimerais en particulier attirer l'attention sur les plus pertinents dans le contexte de la pandémie, qui peuvent nous permettre de tirer des leçons pour l'avenir:

2.2.2.1. Large champ d'abus

45. Un état d'urgence peut être déclaré ou prolongé, pour des raisons politiques partisanes, plutôt que pour les besoins objectifs de la situation, par exemple par la volonté d'éviter des résultats qui s'annoncent défavorables au gouvernement au pouvoir ou aux candidats sortants. D'un autre côté, des raisons politiques partisanes peuvent conduire à la décision de ne pas déclarer l'état d'urgence afin d'éviter un report si la tenue d'élections est susceptible de favoriser les personnes au pouvoir. La Commission de Venise propose ainsi une liste de mesures pour prévenir ce type d'abus:

> *«a. Il devrait y avoir un contrôle juridictionnel par un tribunal national indépendant et impartial, dans l'idéal la Cour constitutionnelle si elle existe […];*
>
> *b. Avant le report des élections ou, si les circonstances le permettent, la promulgation de l'état d'urgence, l'ensemble des partis politiques et des autres parties prenantes devraient être associés à la discussion;*
>
> *c. La loi peut limiter dans le temps le report des élections et prévoir qu'elles se tiennent malgré l'état d'urgence si ce dernier se prolonge, par exemple s'il dure plus d'un an;*
>
> *d. La majorité qualifiée au parlement peut être requise pour décider le report des élections, afin que ce report fasse l'objet sinon d'un consensus, du moins d'une large acceptation au sein de la société».*

27. CDL-PI(2020)005rev.

2.2.2.2. Possibilités de faire campagne

46. Dans une situation d'urgence comme une pandémie, le porte-à-porte ou les rassemblements publics peuvent être fortement limités. D'après le document de la Commission de Venise, il convient d'apprécier «*dans quelle mesure ce manque peut être compensé par les médias publics ou privés et par l'usage d'internet, y compris les réseaux sociaux. Si dans le pays concerné, les campagnes passent avant tout par les réseaux sociaux, la télévision, la radio et la presse, les restrictions aux rassemblements peuvent avoir moins d'importance. Le rôle des médias électroniques traditionnels (radio et télévision) est également accru dans ce type de situation: une attention particulière devrait être accordée au devoir de neutralité des autorités, ainsi qu'à l'obligation des radiodiffuseurs de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale dans l'ensemble de leurs services de programmes, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures concernant la couverture médiatique des campagnes électorales. Un problème particulier se pose en effet si les médias publics contrôlés par le gouvernement sont en position dominante. Lors des élections nationales en particulier, le recours aux nouvelles technologies l'emporte de plus en plus sur les rassemblements».*

2.2.2.3. Sécurité du personnel organisant les élections et celle des membres des commissions électorales, le jour du scrutin et lors du dépouillement

47. Il convient de tenir compte du potentiel d'automatisation des procédures électorales – dépouillement automatique des bulletins ou vote sur automates, par exemple, ou de la possibilité de voter en ligne.

2.2.2.4. Envisager différentes modalités de vote

48. Différentes modalités de vote, comme le vote par correspondance, les urnes mobiles et le vote en ligne ou le vote par procuration peuvent être envisagées, dès lors qu'elles sont prévues par la loi et que les conditions d'un suffrage universel, libre, secret et direct sont remplies. Si le vote en ligne n'est qu'une modalité de vote parmi d'autres, ne prévoir que cette modalité peut entraîner une forte abstention des personnes qui n'y sont pas habituées, notamment les électeurs âgés et appartenant à des populations vulnérables. Cela peut avoir un impact sur le résultat des élections, et donc sur l'équité du scrutin.

49. Bien que la meilleure solution consiste à prévoir des modalités de vote exceptionnelles dans le droit électoral à l'avance, en temps ordinaire, il est possible de le faire au cours d'une situation d'urgence. Comme l'indique la Commission de Venise dans son document, une modification du code électoral moins d'un an avant un scrutin peut être considérée comme conforme au Code de bonne conduite en matière électorale, si cela est nécessaire et que cela contribue à des élections équitables. La Commission de Venise précise que *«de tels amendements tardifs ne pourraient être conformes aux pratiques européennes que si les éléments clés du principe du suffrage libre sont garantis, et si ces modalités spéciales restent conformes aux critères énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale, I.3.2, et dans d'autres textes, par exemple la Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique. […] Si elles prévoient des modalités de vote exceptionnelles ou restreintes, les institutions de l'État doivent proposer une formation aux électeurs, via les médias et les réseaux sociaux, afin que chacun sache utiliser les options qui ne lui sont pas familières».*

50. Lors de la réunion de la commission du 28 mai 2020, le Président de l'Assemblée a indiqué que le recours à différentes modalités de vote, par exemple le vote par correspondance, peut avoir des conséquences diverses en fonction du système électoral en vigueur dans le pays. Les questions ainsi soulevées n'entrent pas dans le cadre de la discussion relative à la tenue d'élections dans des situations d'urgence et nécessitent la conduite d'une étude distincte de la Commission de Venise[28].

2.2.2.5. Taux de participation

51. La tenue d'élections en période d'urgence fait probablement baisser la participation, les personnes âgées et les populations les plus vulnérables ne participant souvent pas aussi activement qu'en temps normal. Il faut ainsi prévoir des moyens de participation spéciaux pour ces groupes vulnérables, comme les urnes mobiles, la possibilité de voter depuis son véhicule, ou le vote en ligne à l'aide des appareils les plus répandus. S'il y a un seuil de participation, la situation pourrait entraîner l'invalidité des résultats, notamment en cas d'entraves factuelles ou juridiques à la liberté de circulation dans le pays ou aux possibilités de vote depuis l'étranger.

28. Voir aussi Doc. 15027 «Fixation de normes minimales pour les systèmes électoraux afin de créer une base pour des élections libres et équitables».

2.2.2.6. Aspects financiers

52. L'organisation d'un scrutin en situation d'urgence pourrait s'avérer plus coûteux pour les institutions de l'État que de reporter les élections, compte tenu des mesures spéciales probablement nécessaires pour des raisons de sécurité. Le budget de l'État devant servir au maximum à faire face aux circonstances extraordinaires, cette considération peut plaider en faveur d'un report.

2.2.2.7. Modifications procédurales

53. Selon la Commission de Venise, «*des modifications tardives de la législation électorale uniquement applicables à un scrutin concret [tenu lors d'un état d'urgence] pourraient ne pas enfreindre les principes du droit électoral européen*». Des mesures particulières peuvent être nécessaires: «*allongement des différents délais, y compris pour le dépouillement des suffrages; exemption de certaines exigences pour les candidats, comme la collecte de signatures (si elle n'est pas possible en ligne), etc*». Cependant, la meilleure solution consiste à intégrer ces mesures particulières au Code électoral en amont.

2.2.2.8. Observation des élections

54. Si les élections ne sont pas reportées, il peut être difficile, voire impossible, d'en contrôler le déroulement en particulier par la communauté internationale, d'où une augmentation des risques de fraude et de manipulation des résultats. L'équité du scrutin peut toutefois être plus facilement garantie si l'administration électorale a une longue tradition d'indépendance et s'il existe des possibilités d'observation en ligne.

55. Lors de la réunion de la commission du 28 mai, plusieurs membres ont souligné que, compte tenu de l'importance du rôle qui lui est dévolu en termes d'observation des élections et au vu des nouveaux défis juridiques et pratiques lors de l'organisation d'élections au cours d'une situation d'urgence, l'Assemblée devrait étudier les modalités de reprise de ses missions d'observation électorale, actuellement suspendues, à l'approche notamment du calendrier électoral assez lourd prévu cet automne. L'Assemblée devrait coordonner ces décisions avec ses partenaires institutionnels dans le cadre de la mission internationale d'observation des élections, à savoir le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et le Parlement européen.

2.3. Institution de l'État ayant compétence pour décider du report des élections

56. Aucune règle générale ne dit quelle institution de l'État devrait avoir compétence pour décider de reporter des élections. Lorsqu'aucune disposition constitutionnelle n'interdit la tenue d'élections pendant l'état d'urgence ou une situation d'urgence et que cela est laissé à la discrétion d'une institution, la décision d'organiser ou non des élections peut être prise par le parlement, le Président, le gouvernement ou une commission électorale de niveau supérieur.

57. D'après le document de la Commission de Venise, vu l'importance de l'enjeu, «*il est recommandé que la décision revienne au parlement. Dans tous les cas, une disposition prévoyant un report devrait figurer soit dans la constitution, soit dans une loi organique (par exemple, la législation électorale). Si le report ne concerne qu'une partie du pays, ou s'il ne retarde les élections que de peu (moins de deux mois), la décision peut être prise par l'administration électorale ou par le gouvernement; par contre, au-delà de six mois, le report devrait être décidé par l'organe législatif. Pour le report d'élections à une échéance lointaine, une option serait de prévoir la majorité qualifiée au parlement. Quel que soit le choix de l'État de traiter la question, une seule institution devrait avoir compétence pour décider sur ce sujet. Les différentes parties prenantes, notamment les partis politiques, les organes de gestion des élections et les experts (par exemple en cas de pandémie, les autorités sanitaires) doivent être consultés au préalable*».

2.3.1. Légitimité réduite signifie portée limitée de la législation

58. Le report d'élections entraîne une certaine baisse de légitimité du parlement. Le parlement devrait donc s'abstenir d'adopter des amendements à la constitution ou aux lois organiques, ou d'autres réformes importantes suscitant un débat politique, s'ils ne sont pas nécessaires au retour à une situation normale.

2.3.2. Référendums

59. Vu les difficultés à garantir une campagne et un débat public libres sur les réformes ayant des effets à long terme, les référendums, en particulier s'ils concernent la constitution, devraient être reportés après la fin de l'état d'urgence. La tenue d'un référendum enfreindrait les normes européennes inscrites dans le Code de bonne conduite en matière référendaire, selon la Commission de Venise.

3. Les parlements nationaux face à la pandémie de covid-19

3.1. Rôle des parlements en tant que garants de la démocratie en temps de crise

60. Les parlements jouent un rôle essentiel dans tout système de démocratie représentative, mais celui-ci est particulièrement important en temps de crise – pour préserver la qualité de la gouvernance en garantissant la transparence et la responsabilité, ainsi que pour forger les attentes et attitudes du public à l'égard de la démocratie. Le parlement est l'institution phare pour contrôler l'action du gouvernement, adopter la législation et veiller à sa mise en œuvre, et représenter les intérêts des citoyens auprès des membres du gouvernement[29].

61. L'objectif global du contrôle parlementaire est de rendre l'exécutif responsable de ses actes. Alors que les gouvernements sont directement redevables devant leurs électeurs lors des élections, entre deux scrutins, il appartient aux parlementaires de demander aux ministres et à leurs départements, au nom des citoyens, de rendre des comptes. La publication «Les outils du contrôle parlementaire de l'Union interparlementaire»[30] énonce quatre fonctions essentielles du contrôle parlementaire:

– transparence et ouverture: les parlements doivent faire la lumière sur les activités du gouvernement. Ils offrent un espace public où les politiques et les actions du gouvernement sont débattues, passées au crible et livrées à l'opinion publique;

– exécution: le contrôle parlementaire permet de vérifier si les politiques du gouvernement ont été appliquées et de déterminer si elles ont eu l'impact souhaité;

– rapports coûts-avantages les parlements doivent approuver et examiner minutieusement les dépenses du gouvernement en dénonçant le gaspillage au niveau des services financés par l'État, l'objectif étant d'améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité des dépenses gouvernementales;

– lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir: les parlements doivent protéger les droits des citoyens en repérant et en prévenant les abus de pouvoir, les comportements arbitraires ainsi que les conduites illégales ou anticonstitutionnelles du gouvernement.

62. Comme évoqué précédemment, en période d'état d'urgence, la prise de décision est inévitablement davantage concentrée sur l'exécutif qu'en temps normal[31]. Le rôle des parlements en matière de représentation des intérêts des citoyens, d'examen de la nouvelle législation visant à atténuer les effets de la pandémie de covid-19 et, plus particulièrement, de contrôle des mesures d'urgence prises par les gouvernements, est donc plus important que jamais.

---

29. Dans une déclaration conjointe, Rik Daems, Président de l'Assemblée parlementaire, George Tsereteli, Président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, et Attila Mesterhazy, Président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ont souligné que «*les parlements jouent un rôle essentiel en ce qu'ils sont les gardiens des valeurs démocratiques, des processus et des libertés fondamentales et contribuent à accroître la confiance du public. Il est donc important qu'ils continuent à fonctionner pendant toute la durée de cette crise, en adoptant des mesures d'aide économique et de santé publique d'urgence sans précédent, tout en s'efforçant d'assurer des contrôles démocratiques et de garantir un équilibre des pouvoirs efficace dans la mesure du possible. […] Nos parlements devront, dans les mois à venir, jouer un rôle déterminant en veillant à ce que les mesures d'urgence soient correctement appliquées, dans le respect des normes démocratiques, à ce que les restrictions imposées aux libertés soient proportionnées et temporaires, à ce que les fonds destinés à soutenir l'économie aillent là où ils sont nécessaires et à ce que la sécurité et la stabilité soient maintenues».* Voir «Covid-19: Déclaration conjointe sur le rôle des parlements en temps de pandémie».

30. Union interparlementaire, Les outils du contrôle parlementaire: Étude comparative portant sur 88 parlements nationaux.

31. «Coronavirus: We must act like any wartime government», *BBC News*, 17 mars 2020.

3.2. Adaptation des parlements à la covid-19: vue d'ensemble de diverses expériences et bonnes pratiques nationales

63. Les parlements sont soumis aux mêmes mesures de santé publique et de distanciation sociale que les autres institutions publiques ou à des mesures analogues. Pour continuer à exercer leurs fonctions tout en respectant les exigences sanitaires et en protégeant ainsi leurs membres et le personnel, ils ont été contraints de réorganiser considérablement leur façon de travailler.

64. Afin de mieux appréhender les différentes réponses apportées par les parlements des États membres du Conseil de l'Europe, notre commission a adressé un questionnaire aux parlements nationaux via le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). En outre, la Présidente a lancé un processus de consultation interne parmi les membres de la commission.

65. Le questionnaire portait sur deux questions principales. La première visait à savoir si les parlements ont adopté une législation d'urgence, et la seconde, si les parlements ont été consultés par le gouvernement et/ou ont donné leur accord au sujet de la mise en place de mesures spéciales, telles que les règles de quarantaine, le couvre-feu ou l'état d'urgence.

66. D'après les réponses reçues, deux grands courants semblent se dégager: le premier a trait aux États dont les parlements ont adopté une législation d'urgence et ont été consultés par le gouvernement au sujet de la mise en place de mesures spéciales, tandis que le second concerne les États où la consultation préalable du parlement n'est pas requise.

67. S'exprimant lors de l'audition organisée par vidéoconférence par notre commission le 28 mai 2020, Mme Meg Russell a examiné cinq options offertes aux parlements pour faire face aux difficultés liées à la pandémie:

– suspendre les travaux (congés);

– limiter les fonctions aux affaires essentielles ou urgentes;

– fonctionner avec des effectifs réduits;

– travailler en ligne;

– mettre en place des structures temporaires de remplacement pour travailler dans les circonstances spécifiques actuelles[32].

68. Étant donné l'importance cruciale du contrôle parlementaire des mesures d'urgence prises par les gouvernements, une suspension totale des travaux des parlements serait préjudiciable au bon fonctionnement de l'équilibre démocratique des pouvoirs et s'avère par conséquent totalement inappropriée dans une démocratie. Cette conclusion concorde, entre autres, avec la position de la Commission de Venise évoquée ci-dessus.

69. Dans la pratique, depuis la flambée de la pandémie de covid-19, la plupart des parlements des États membres du Conseil de l'Europe ont continué à exercer sans interruption leurs devoirs constitutionnels (à quelques exceptions ponctuelles, comme les vacances de Pâques du Parlement au Royaume-Uni) tout en adaptant leur travail et en mettant en œuvre, à des degrés divers, une combinaison des quatre autres options (c'est-à-dire, limiter le champ d'activités, fonctionner avec des effectifs réduits, travailler en ligne, mettre en place de nouvelles structures).

70. De fait, de nombreux parlements ont limité leurs fonctions statutaires, législatives et de contrôle aux questions urgentes liées à la crise sanitaire et à ses conséquences plus larges pour la société. Cependant, la pratique diffère d'un pays à l'autre, en fonction, d'une part, du cadre constitutionnel et juridique et, d'autre part, des conditions sanitaires spécifiques. Si certains pays ont décrété l'état d'urgence, d'autres ont opté pour des régimes juridiques moins contraignants qui ne perturbent pas le rôle institutionnel de l'exécutif et du parlement. Certains pays n'ont pas de disposition constitutionnelle relative à la déclaration de l'état d'urgence et aucune base juridique ne permet de restreindre le fonctionnement du parlement (par exemple l'Autriche).

71. Au besoin, les parlements ont été consultés par les gouvernements au sujet de la déclaration de l'état d'urgence et/ou ont adopté une législation autorisant les gouvernements à prendre des mesures d'urgence par décret.

---

32. Voir aussi l'enquête menée par le Centre pour l'innovation au parlement de l'Union interparlementaire, Méthodes de travail des parlements pendant la crise liée au coronavirus.

72. Par exemple au Royaume-Uni, la loi coronavirus 2020 a été présentée en tant que législation d'urgence le 19 mars 2020. Elle vise à permettre au gouvernement de faire face à une situation d'urgence et de gérer les effets d'une pandémie[33].

73. Le Parlement norvégien (Storting) a adopté le 21 mars 2020, une nouvelle loi provisoire (la «loi corona») pour permettre au gouvernement de prendre des décisions qui, en vertu de la Constitution norvégienne, doivent normalement être prises par le Storting. Elle donne au Roi (c'est-à-dire au gouvernement) le pouvoir de compléter certaines lois ou de s'en écarter dans la mesure où cela est nécessaire pour préserver l'intention de la loi. Le gouvernement avait proposé une durée d'application initiale de six mois, mais la loi finalement adoptée n'a été valable que pour une durée d'un mois. De plus, elle contient une disposition précisant que le Storting peut, à tout moment, abroger tout ou partie de la loi de délégation par un vote de la chambre à un tiers des voix[34].

74. En Hongrie, l'Assemblée nationale a adopté le 30 mars 2020 une loi relative à la réponse au coronavirus (Loi XII de 2020 sur l'endiguement du coronavirus) en vertu de laquelle le gouvernement peut, «…*au moyen d'un décret, pour protéger la vie, la santé, l'intégrité physique, les biens et les droits des citoyens, et garantir la stabilité de l'économie nationale, suspendre l'application de certaines lois, déroger aux dispositions de certaines lois et prendre d'autres mesures exceptionnelles»*. Celle-ci a été vivement critiquée, tant par les partis d'opposition qu'à l'étranger, estimant qu'elle constituait une menace pour la démocratie parlementaire et un pas vers un régime autoritaire, compte tenu notamment de la formulation large de l'autorisation et de l'absence de toute limitation dans le temps[35]. Pour sa part, notre collègue M. Zsolt Németh, président de la délégation hongroise, a précisé dans son courrier[36] que l'Assemblée nationale a le pouvoir de révoquer, dès lors qu'elle le juge approprié, l'autorisation accordée au gouvernement, d'une manière générale ou dans le cadre de mesures précises, ajoutant qu'elle a également le pouvoir de mettre fin aux effets d'une loi lorsque l'état d'urgence est levé. La loi sur l'endiguement du coronavirus ne peut restreindre et ne restreint pas les activités de l'Assemblée nationale, laquelle conserve, par conséquent, son droit de surveillance et de contrôle. De plus, elle fait obligation au gouvernement d'informer l'Assemblée nationale sur les mesures exceptionnelles qui sont adoptées. M. Németh a informé la commission que le 16 juin, l'Assemblée nationale a adopté la loi sur la levée de l'état d'urgence. Une seconde loi a été adoptée le même jour établissant, notamment, le cadre juridique d'un nouvel «état d'urgence médicale», qui est proclamé et peut être prolongé à plusieurs reprises par décret du gouvernement, sans être avalisé par le parlement, soulevant ainsi des préoccupations graves. Le 17 juin, le Premier ministre a publié deux décrets: le premier met fin à l'état d'urgence et le deuxième proclame immédiatement l'état d'urgence médicale.[37]

75. En Espagne, le gouvernement a instauré le 14 mars 2020, par décret royal, l'état d'urgence en vue de la gestion de la situation de crise sanitaire due à la covid-19 pour une durée maximale de 15 jours et en a informé le Congrès des députés immédiatement. Il a ensuite demandé à ce dernier l'autorisation de prolonger l'état d'urgence pour une nouvelle période de 15 jours; cette procédure a été reconduite à plusieurs reprises[38]. Le gouvernement a également soumis au Congrès des députés plusieurs décrets-lois pour débat et vote d'approbation.

76. De même, en Italie, le gouvernement a pris, à compter du 23 février 2020, plusieurs décrets-lois visant à lutter contre la covid-19, qui devaient être approuvés par les Chambres du parlement dans les 60 jours[39].

77. La plupart des parlements ont réduit le nombre de séances plénières, modifié leur calendrier et limité leurs travaux en plénière à l'examen des lois d'urgence liées à la pandémie tout en poursuivant leurs activités au niveau des commissions.

78. Cette démarche est conforme aux normes du Conseil de l'Europe: selon la Boite à outils pour les États membres «Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19» publiée par la Secrétaire Générale, «*de manière générale, il conviendrait de s'abstenir de*

---

33. Le rôle législatif et de contrôle des parlements dans le contexte de la pandémie de la covid-19: réponses adressées par les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe à un questionnaire soumis par le biais du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), AS/Pol/Inf (2020) 05 rev., p. 18.
34. Consultation écrite des membres de la commission et d'autres participants sur le thème: les démocraties face à la pandémie de covid-19: le rôle des parlements nationaux, AS/Pol/Inf (2020) 04, courrier de M^{me} Ingjerd Schou, présidente de la délégation norvégienne, p.21.
35. Voir *inter alia* la déclaration du Président de l'Assemblée, le courrier adressé par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe au Premier ministre hongrois, et la réaction de la Commissaire aux droits de l'homme.
36. AS/Pol (2020) 04, courrier de Zsolt Németh, président de la délégation hongroise, p. 9.
37. Voir Doc. 15139, op. cit.
38. AS/Pol/Inf (2020) 05 rev., p. 48.
39. Idem, p. 53.

toute réforme législative fondamentale durant l'état d'urgence»[40]*.* De même, la Commission de Venise a souligné «*à quel point il est important «de protéger les piliers d'un système politique, notamment la constitution et le système électoral. L'état d'urgence peut en effet entraver le fonctionnement normal du parlement (surtout en ce qui concerne le rôle de l'opposition) et très souvent aussi celui des médias, et restreindre l'exercice des libertés politiques, comme la liberté de réunion. Dans ces conditions, il se pourrait que la révision de la constitution ne se fasse pas de façon pleinement démocratique»*[41]*.*

79. Toutefois, certains parlements ont poursuivi leur travail législatif et continué à exercer des prérogatives sans lien direct avec la pandémie. À titre d'exemple, la Verkhovna Rada ukrainienne a adopté un certain nombre de lois nécessaires au maintien de la coopération avec le Fonds monétaire international (par exemple, la réforme agraire établissant un marché foncier agricole) et a nommé un nouveau procureur général ainsi que trois nouveaux ministres[42]. En Pologne, le Sejm (Chambre basse) a adopté le 6 avril 2020, un projet de loi sur «Les dispositions spéciales pour la tenue de l'élection générale du Président de la République de Pologne en 2020». Le Sénat (Chambre haute) a rejeté le projet le 5 mai 2020, mais le Sejm a passé outre ce vote deux jours après, adoptant définitivement la loi qui a apporté des modifications substantielles à la législation électorale, notamment en faisant du vote par correspondance la seule forme de vote possible lors de l'élection présidentielle qui a finalement eu lieu le 28 juin (1er tour) et le 12 juillet (2ème tour).

80. Afin de réduire autant que faire se peut les risques de prolifération du virus, de nombreux parlements ont officiellement limité le nombre de membres susceptibles de participer aux séances plénières.

81. Par exemple, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale française a mis en place depuis le début de la pandémie des règles dérogatoires relatives à l'organisation des séances à l'Assemblée nationale pendant la période de confinement jusqu'à nouvel ordre. En premier lieu, la présence des députés a été limitée en nombre. Chacun des huit groupes politiques n'était représenté que par deux membres en plus de son/sa président(e) ou représentant(e). Par la suite, le nombre de députés pouvant être physiquement présents dans l'hémicycle a été porté à 75 le 26 avril, et à 150 à compter du 11 mai 2020[43].

82. En ce qui concerne la séance hebdomadaire de questions au gouvernement, le nombre de questions a été limité à quatre pour le groupe «La République en Marche» (groupe majoritaire) et le groupe «Les Républicains» (premier groupe d'opposition) et à deux pour chacun des six autres groupes politiques. Les membres non-inscrits sont habilités à poser une question toutes les deux séances. Il avait d'abord été prévu que le nombre de ministres serait limité et que seraient présents les président(e)s ou leurs représentant(e)s et les auteurs des questions. Cependant, en raison de l'évolution de la pandémie, la Conférence des présidents a décidé de ramener cet effectif, à partir du 31 mars, à un seul représentant par groupe politique qui est chargé de poser les questions au nom des membres de son groupe[44].

83. Le Bundestag allemand a modifié son règlement le 25 mars 2020 et abaissé à «plus d'un quart» des députés le quorum requis pour prendre des décisions lors des séances plénières et des réunions de commissions, permettant ainsi leur tenue avec moins de membres présents[45].

84. Le Storting norvégien a limité à 87 (sur un total de 169) le nombre de membres présents dans l'hémicycle à l'ouverture de la séance plénière et lors des votes[46].

85. En Grèce, les commissions parlementaires se sont réunies avec un effectif minimum. Le contrôle parlementaire a été maintenu en recourant à des moyens électroniques et à la téléconférence. Un nombre minimum de députés de chaque groupe politique a participé aux séances plénières, par roulement.

86. Beaucoup d'autres parlements en Europe ont adopté des dispositions similaires.

87. Pour continuer de travailler en période de pandémie, les parlements avaient comme autre possibilité de recourir davantage aux technologies et plateformes de communication modernes et d'autoriser la participation en ligne des membres aux réunions de commissions, aux séances plénières, voire même aux votes.

---

40. SG/Inf(2020)11, para. 2.3.
41. CDL-AD(2017)005, Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, para. 30.
42. AS/Pol/Inf (2020) 04, courrier de Mme Yelyzaveta Yasko, présidente de la délégation ukrainienne, p. 33.
43. AS/Pol/Inf (2020) 04, courrier de Mme Nicole Trisse, présidente de la délégation française, pp. 16-17.
44. Idem.
45. AS/Pol/Inf (2020) 04, courrier de M. Andreas Nick, président de la délégation allemande, p. 18.
46. AS/Pol/Inf (2020) 04, courrier de Mme Ingjerd Schou, présidente de la délégation norvégienne, p.21.

88. Ainsi, le 19 mars 2020, le Parlement roumain a approuvé l'état d'urgence déclaré par le Président, par le biais d'une procédure de vote à distance. Les deux Chambres du parlement ont modifié leur règlement pour permettre, dans des situations exceptionnelles, que les commissions parlementaires puissent se réunir à distance et que les séances plénières puissent se tenir en recourant à des moyens électroniques. De la même manière, le 16 avril 2020, le parlement a organisé une session conjointe à distance de ses Chambres pour approuver la prolongation de l'état d'urgence[47].

89. Au Royaume-Uni[48], d'importants travaux techniques et procéduraux ont été réalisés pour permettre au parlement de poursuivre ses activités dans deux nouveaux formats: «hybride» (certains membres étant physiquement présents à la Chambre et d'autres participant par vidéoconférence) et «virtuel» (tous les membres participant par vidéoconférence). Le 21 avril 2020, la Chambre des communes a approuvé à l'unanimité, sur la base d'un accord entre les partis, les propositions de modifications pertinentes du règlement intérieur et d'autres procédures visant à lui permettre de siéger de manière hybride et virtuelle, et les réunions dans les deux formats ont commencé dès le lendemain. Le 22 avril, elle a adopté des ordonnances temporaires pour mettre en place un système de vote à distance pendant la durée de ces ordonnances.

90. À la demande du Gouvernement britannique, la Chambre des communes a voté conformément à la ligne du parti pour mettre fin aux procédés hybrides et aux activités à distance le 20 mai 2020. À compter du 2 juin, la Chambre des communes a continué de pratiquer la distanciation sociale: les parlementaires ont été autorisés à être présents dans la Chambre par groupe de 50 au maximum, en se tenant à deux mètres les uns des autres au moment du vote dans les halls.

91. Le Parlement de la Lettonie, la Saeima, a commencé à utiliser à partir du 26 mai 2020 une nouvelle plateforme développée à son intention, qui permet de tenir des séances plénières à distance, les parlementaires examinant et votant en temps réel les points inscrits à l'ordre du jour de la plénière. Bien que pendant la séance, les parlementaires aient utilisé cet outil depuis différentes salles du parlement, celui-ci est configuré de manière à leur permettre de participer depuis l'extérieur du bâtiment[49].

92. À Monaco, les membres du Conseil national ont décidé à l'unanimité d'organiser des réunions à la fois virtuelles et physiques, en respectant la distanciation sociale. Les parlementaires peuvent voter à main levée ou par un vote nominal verbal. La vidéo de la séance fournit un enregistrement de la séance[50].

93. Au Parlement espagnol (Cortes), des systèmes de vidéoconférence et de vote à distance ont été mis en place pour les parlementaires qui ne pouvaient pas être présents. Le vote à distance a été limité et était déjà prévu pour des circonstances telles que la grossesse, le congé de maternité ou de paternité ou une maladie grave[51].

94. Le Sejm et le Sénat polonais ont tous deux modifié leurs statuts afin de permettre aux parlementaires de voter à distance. Les réunions au Sénat se déroulent selon un système mixte. Certains sénateurs sont présents dans la salle de réunion, d'autres se trouvent dans deux autres salles du bâtiment du Sénat, et d'autres encore participent à la réunion depuis leur domicile[52].

95. En Finlande, l'un des défis à relever a été la nécessité de trouver des solutions alternatives pour assurer la continuité du travail parlementaire qui soient compatibles avec la Constitution. Les députés sont maintenant en mesure de travailler à distance et de participer au travail parlementaire en recourant à des outils numériques. Les membres peuvent suivre le travail du parlement et déposer des initiatives législatives sous forme numérique, mais ils ne peuvent pas voter[53].

96. Par ailleurs, dans la plupart des parlements, les députés participent à distance aux réunions et aux auditions des commissions.

97. Enfin, certains parlements ont décidé de mettre en place de nouvelles structures de contrôle et de responsabilité concernant la réponse du gouvernement à la pandémie. L'exemple le plus notoire est celui du Parlement néo-zélandais, qui a créé une commission de lutte contre les épidémies, constituée de 11 députés majoritairement issus de l'opposition et présidée par le chef de l'opposition; quatre de ses membres sont des

---

47. AS/Pol/Inf (2020) 04, courrier de M. Titus Corlăţean, membre de la délégation roumaine, p. 28.
48. UIP, Compilation par pays des mesures prises face à la pandémie, première publication le 25 mars 2020.
49. Idem.
50. Idem.
51. Idem.
52. Idem.
53. AS/Pol/Inf (2020) 04, courrier de M. Kimmo Kiljunen, président de la délégation finlandaise, pp. 29-30.

femmes (ce qui correspond à peu près à la représentation des sexes au parlement qui siège avec 40,8 % de femmes). Au plus fort de la pandémie, cette commission a assuré les fonctions essentielles de contrôle parlementaire, se chargeant notamment de poser les questions aux ministres[54].

98. En Norvège, le Storting a créé le 18 mars 2020 une commission spéciale chargée d'examiner les questions urgentes liées à la crise du coronavirus. Elle est composée du Président du Storting et d'un membre de chacun des neuf groupes des partis représentés au parlement[55].

99. En France, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé le 5 mai 2020, sur proposition du Président, de créer un groupe de travail auquel participeraient les questeurs et l'ensemble des présidents de groupes politiques, pour réfléchir au fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise de toute nature et examiner les solutions numériques permettant d'accompagner et d'améliorer le travail parlementaire en de telles circonstances[56].

100. En résumé, force est de constater que les parlements des États membres du Conseil de l'Europe ont fait preuve d'une grande souplesse et ont mis au point diverses approches innovantes afin de continuer à remplir leurs obligations statutaires durant la crise pandémique. Cependant, ces approches soulèvent certaines questions délicates, qui sont fondamentales pour les parlements. Lors de l'audition par vidéoconférence de la commission le 28 mai 2020, Mme Meg Russell a recensé les questions suivantes:

101. Premièrement, qui est habilité à prendre les décisions clés concernant les changements de procédure? Beaucoup de parlements disposent d'un bureau multipartite ou d'un organe similaire chargé de convenir des questions à traiter. Il constitue ainsi un forum prêt à prendre des décisions rapides et inclusives. Dans d'autres, le gouvernement exerce un contrôle accru. À la Chambre des communes du Royaume-Uni notamment, le passage à des travaux en mode virtuel a fait l'objet au départ d'un vaste processus de consultation et d'un accord entre partis. Cependant, cet accord a par la suite échoué, certains ministres ayant annoncé unilatéralement qu'ils mettaient fin à ces dispositions.

102. Tant pour des questions de principe démocratique que pour des raisons pragmatiques visant à maintenir un soutien public le plus large possible, un accord multipartite concernant les changements de procédure semble primordial. En particulier, dans les cas où certaines activités «non essentielles» doivent être suspendues – qui est habilité à décider de ce qui est non essentiel? Quels sont les perdants? La crise ne doit pas être l'occasion d'un renforcement de l'exécutif au détriment du parlement.

103. Deuxièmement, il est également possible que les modifications apportées confèrent plus de poids aux responsables des partis par rapport aux simples députés d'arrière-ban. La limitation du nombre de membres participants et le soin laissé aux dirigeants des partis de les désigner, ou de choisir à leur place, risquent d'étouffer les voix dissidentes, et donc de nuire à la diversité essentielle à la fonction représentative des parlements.

104. Troisièmement, la poursuite de travaux en présentiel pendant la crise pourrait menacer un autre principe parlementaire fondamental, à savoir celui de l'égalité des membres. L'exclusion de certaines catégories de membres – par exemple, ceux qui vivent plus loin de la capitale ou qui présentent des problèmes de santé – constitue un problème qui pourrait être résolu en recourant à des dispositifs virtuels.

105. Quatrièmement, l'expérimentation de tels mécanismes virtuels nous rappelle également la dynamique clé du fonctionnement des parlements. Si les procédures formelles sont à l'évidence essentielles, certaines des activités parlementaires les plus importantes prennent forme dans le cadre de discussions informelles, souvent en coulisses. Or ces discussions en ligne plus formalisées ont en grande partie balayé ces possibilités.

106. Enfin, cinquièmement, certaines questions importantes se posent quant aux dispositions que nous souhaitons conserver après la crise, si tant est qu'il y en ait. Au Royaume-Uni, par exemple, des débats sur le vote électronique auront probablement lieu. De manière plus générale, dans tous les parlements du monde, certains membres – en particulier ceux des régions les plus reculées – feront peut-être pression pour maintenir une forme de participation virtuelle.

---

54. Contribution de Mme Meg Russell lors de l'audition de la commission, 28 mai 2020. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site de l'UIP, Compilation par pays des mesures prises face à la pandémie.
55. www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/the-storting-constitutes-coronavirus-special-committee/.
56. AS/Pol/Inf (2020) 04, courrier de M^{me} Nicole Trisse, présidente de la délégation française, p. 17.

107. Dans un sens, le maintien de ces dispositions pourrait être considéré comme un moyen de rendre les parlements plus accessibles aux membres. Mais compte tenu de l'importance des politiques informelles, cette perspective soulève des questions réellement difficiles pour l'avenir, concernant la nature des parlements et ce que nous voulons qu'ils soient.

4. Défis mondiaux et réponses multilatérales apportées

108. Comme indiqué ci-dessus, la crise de la covid-19 est également une conséquence de la mondialisation mal gérée, qui a créé de nouvelles fragilités. Les États, mais aussi les structures de gouvernance régionales et mondiales, se sont révélés totalement démunis et pris au dépourvu face à une crise de cette ampleur. D'où le besoin urgent d'un multilatéralisme authentique et constructif pour anticiper et affronter les menaces bien réelles, d'une solidarité humaine et mondiale au-delà des clivages et des intérêts partisans, et d'actions coordonnées pour assurer une gestion de crise efficace et intégrée.

4.1. Mise à l'épreuve du système de gouvernance mondiale

109. Alors que certains spécialistes soutiennent que l'ordre mondial sera fondamentalement différent au sortir de la pandémie, il serait peut-être plus exact de dire que la pandémie a simplement servi de catalyseur, accélérant les tendances déjà à l'œuvre dans le monde avant son émergence[57]. Elle a mis en exergue la manière dont la société valorisait les rôles économiques et sociaux de chacun[58], mais aussi les clivages persistants et le manque de préparation du monde face à la plus grande menace pour la santé publique depuis 1918[59].

110. L'ampleur dévastatrice de la crise a de toute évidence nécessité une coopération transnationale et des réponses coordonnées pour la résoudre[60]. La crise a mis en lumière l'inadéquation de nombreux formats internationaux existants. Par exemple, au cours de ces dernières années, le Groupe des sept (G7) a fait l'objet de critiques sévères en raison de son caractère exclusif et sa pertinence a été remise en question. La réunion qu'il a tenue le 16 mars 2020 a même révélé un différend entre États au sujet de l'appellation du virus, entraînant des déclarations distinctes et des divisions au sein du groupe[61].

111. Le Groupe des vingt (G20), un groupe d'États plus inclusif, a avancé des propositions concrètes pour s'attaquer aux problèmes d'endettement des pays plus pauvres, en se fondant notamment sur les enseignements tirés de la crise financière de 2008[62]. Une action constructive du G20 peut produire des effets positifs immédiats en termes de vies et d'emplois sauvés, mais aussi démontrer la puissance de la coopération mondiale et orienter les décideurs politiques sur une meilleure voie pour faire face aux futures pandémies ainsi qu'aux catastrophes latentes plus silencieuses, comme la crise climatique[63].

112. De leur côté, les Nations Unies et l'OMS se sont vu reprocher leur manque d'autorité pour mener à bien des recherches indépendantes, ainsi que leur politisation interne, point que j'aborderai ci-après[64]. Les organisations multilatérales ont besoin du soutien de l'ensemble des États membres, mais aussi de pouvoirs et d'un financement adéquat pour être en mesure d'agir rapidement et de formuler des recommandations fondées sur des données probantes et non sur des considérations de convenance politique.

113. La Covid-19 a accentué la rivalité entre les États-Unis et la Chine, mais a aussi renforcé la coopération internationale et la volonté de poursuivre le dialogue plutôt que la confrontation militaire et économique. L'ancienne Première ministre britannique, Theresa May, a mis en garde contre le fait qu'un manque de coopération internationale «risquait d'exacerber le virage vers le nationalisme et l'absolutisme et d'affaiblir ainsi des institutions qui nous avaient si bien servis pendant des décennies», accroissant dangereusement les clivages[65].

---

57. Haass R., «The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It».
58. Michael J. Sandel, «Are we all in this together?», *The New York Times*, 13 avril 2020.
59. Stewart M. Patrick, «The Multilateral System Still Cannot Get Its Act Together on covid-19», Council on Foreign Relations – article publié sur le blog, 26 mars 2020.
60. T.J. Biersteker, Global Security Governance, in: Dunn-Cavelty M., Balzacq T., *The Routledge Handbook of Security Studies,* Routledge, Londres, 2018, p. 440.
61. Marquardt A., & Hansler J., «US push to include 'Wuhan virus' language in G7 joint statement fractures alliance».
62. Sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement du G20: Déclaration consacrée au covid-19, 26 mars 2020.
63. Maurice Obstfeld and Adam S. Posen, «The G20 not only should but can be meaningfully useful to recovery from the covid-19 pandemic», Peterson Institute for International Economics, 13 avril 2020.
64. Feldwisch-Drentrup H., «How WHO Became China's Coronavirus Accomplice».

114. Au niveau de l'Union européenne, après des semaines de dissensions, l'adoption d'une série de mesures financières visant à aider les États membres, notamment l'accord sur un nouveau «fonds de relance» destiné à soutenir l'économie européenne et la cohésion parmi les États membres et les citoyens, a pris un tournant positif le 9 avril 2020. Un plan de relance, baptisé «Next Generation EU», doté d'un budget de 750 milliards d'euros, et le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, fixé à 1 000 milliards d'euros, ont été adoptés par les dirigeants européens en juillet. Il reste au Conseil et au Parlement de l'Union européenne de convenir des détails finaux d'ici la fin de l'année.

4.2. Nécessité d'actions coordonnées et multilatérales pour gérer la crise

115. La crise de la covid-19 nous rappelle également à quel point nous sommes interconnectés. Le processus de mondialisation et le développement des moyens de transport ont renforcé ce phénomène d'interconnexion.

116. D'aucuns ont déclaré que la pandémie aurait, entre autres conséquences, un retour à l'ère de la pré-mondialisation ou tout au moins un changement de nature du processus.

117. En tout état de cause, la pandémie constitue un signal d'alarme, appelant au rétablissement de la coopération multilatérale et de la confiance dans les institutions afin de faire face aux implications sanitaires, économiques, sociales, politiques, infrastructurelles de la crise, à un moment où l'unilatéralisme, le nationalisme et le provincialisme gagnent du terrain.

118. Cela revêt une importance particulière pour les pays dotés d'infrastructures et de ressources insuffisantes qui dépendent des instances multilatérales pour obtenir des moyens et des solutions[66]. La pandémie a des répercussions directes et indirectes encore plus importantes dans les pays en développement, les zones de conflit, les camps de réfugiés et au sein des groupes défavorisés, et plus de 100 millions de personnes dépendent déjà de l'aide des agences humanitaires des Nations Unies[67].

119. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, António Guterres, a déclaré: «ensemble, nous pouvons vaincre ce virus, et nous le vaincrons, grâce à la coopération, à la solidarité et à la foi en notre humanité commune». La confiance est en effet un élément essentiel des relations multilatérales internationales. Évoquant la nouvelle initiative de communication des Nations Unies, le Secrétaire général a appelé à cultiver la «confiance dans la science», la «confiance dans les institutions» et la «confiance en l'autre»[68].

120. Les théoriciens de la conspiration propagent une désinformation et mésinformation dangereuse sur la covid-19, semant des doutes sur sa gravité et niant l'existence même de la pandémie. Les négationnistes du virus et les mouvements «anti-vaccins», «anti-masques», peuvent menacer la lutte efficace contre la pandémie et accroître l'exposition des groupes à risque. C'est pourquoi la «confiance dans la science» et les recommandations fondées sur des preuves sont d'une importance capitale. L'OMS s'est déjà associée au Gouvernement britannique, pour, par exemple, sensibiliser à la désinformation autour de la covid-19 et encourager les individus à signaler les contenus erronés ou trompeurs qui sont en ligne.

121. Après la décision du Président des États-Unis de se retirer de l'OMS, la «confiance dans les institutions» est l'un des plus grands défis, sur lequel je reviendrai plus loin.

122. La «confiance en l'autre» est également un facteur essentiel des relations multilatérales. Le système multilatéral, lorsqu'il est confronté à une menace, qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle, du changement climatique, des problèmes de migration, d'une guerre ou d'une pandémie, ne peut fonctionner qu'avec une certaine confiance et un objectif commun. Un nombre limité de pays ont le pouvoir de tendre la main et de générer ce type de confiance et la plupart d'entre eux se trouvent en Europe.

123. Malheureusement, l'appel lancé le 23 mars par le Secrétaire général de l'ONU en faveur d'un cessez-le-feu mondial, qui a mis en évidence le besoin urgent d'unité et de soutien mutuel dans la lutte contre un ennemi commun[69] n'a pas été entendu. Son appel a été repris dans la Résolution 2532 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, adoptée à l'unanimité le 1er juillet 2020, qui exigeait «la cessation générale et immédiate des hostilités dans toutes les situations».

---

65. Gehrke L., «Theresa May: 'Special relationship' with US should not prevent UK from working with China», 6 mai 2020.
66. Dhanashree Jayaram, «Can the coronavirus revive multilateralism?», E-international relations, 26 mars 2020.
67. www.unocha.org/covid19.
68. «Renouvelons notre foi les uns dans les autres».
69. Secretary-General's Appeal for Global Ceasefire, 23 mars 2020.

124. À chaque annonce, dans les actualités, d'un cessez-le-feu ou d'un progrès décisif dans les pourparlers de paix, une information correspondante, déplorant une dégradation de la situation, est diffusée[70]. Dans les pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit, la pandémie est venue se surajouter à une multiplicité de problèmes préexistants, laissant le champ libre à des groupes armés qui tirent parti de la distraction mondiale, rendant difficiles les opérations de maintien de la paix et de gestion de crise, favorisant un recours excessif à la force contre les civils et déclenchant des troubles civils liés à la dégradation de la situation socioéconomique[71].

125. La nouvelle vague d'extrémisme représente un défi supplémentaire, qui appelle une coordination étroite de tous les États. Selon Gilles de Kerchove, Coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, les extrémistes de droite comme de gauche ont exploité la crise pour atteindre leurs objectifs[72]. Pendant le confinement, nous avons également eu tendance à passer plus de temps sur internet, ce qui représente une opportunité pour la propagande extrémiste[73]. Fait inquiétant aussi, certains chefs religieux radicaux ont interprété la pandémie comme un signe de «châtiment divin»[74] et encouragé leurs fidèles à accomplir des actes tels que le djihad afin de calmer la colère divine[75].

4.3. Action de l'OMS dans la gestion de la crise et considérations politiques liées à la pandémie

126. Face à une crise sanitaire sans précédent qui a fait plus de 170 000 morts aux États-Unis, l'administration américaine a vivement critiqué l'OMS et, le 29 mai, le Président Trump a annoncé mettre fin à la relation entre son pays et l'OMS, car «la Chine a un contrôle total sur l'Organisation mondiale de la santé»[76]. Le 6 juillet, le Président Trump a informé le Secrétaire général de son retrait de l'OMS à compter du 6 juillet 2021[77].

127. La répartition du pouvoir entre les différents pays peut en effet avoir influencé la conduite et les réactions de l'OMS et certains enseignements peuvent être tirés pour préparer les crises futures et améliorer le fonctionnement du système international. Les questions relatives à la gestion de la crise par l'OMS ont déjà été analysées dans le rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, mais les considérations politiques liées à la pandémie[78] présentent également un intérêt manifeste pour notre commission.

128. Suite aux appels lancés par la plupart de ses États membres, l'OMS a accepté de lancer une enquête indépendante sur la manière dont elle a géré la réponse internationale, y compris la réponse des gouvernements, face au coronavirus. L'«évaluation complète», demandée par une coalition de pays africains, européens et autres, vise à passer en revue les «enseignements tirés» de la coordination par l'OMS de la réponse mondiale à la covid-19, mais cette enquête ne s'arrêtera pas sur des questions litigieuses telles que les origines du nouveau coronavirus. La Ministre australienne des Affaires étrangères a également appelé à l'ouverture d'un examen global indépendant de l'OMS, critiquant le manque de transparence des rapports établis par la Chine. Elle a toutefois pris le soin de souligner que les «préoccupations de l'Australie quant à la gestion de la crise par l'OMS à Genève n'enlèvent rien à ce travail important et salvateur»[79].

129. L'OMS a notamment été critiquée pour sa déclaration tardive d'une urgence de santé publique de portée internationale[80]. Par conséquent, il importe de déterminer si une action plus précoce aurait pu avoir une incidence sur la situation actuelle[81] et c'est un aspect qui devra être éclairci au moment du bilan.

---

70. Council of Foreign Relations – Center for Preventive Action, Peace, Conflict and covid-19 (dernière mise à jour le 18 août 2020), https://www.cfr.org/article/peace-conflict-and-covid-19.
71. EU Institute for Security Studies, «From bad to worse: the impact(s) of covid-19 on conflict dynamic», 11 juin 2020. https://www.iss.europa.eu/content/bad-worse-impacts-covid-19-conflict-dynamics.
72. Rising D., «EU official warns of extremists exploiting virus outbreak», 13 mai 2020.
73. Ibid.
74. Jones R., «Corona: Muslims Also Say Messiah is Coming», 22 avril 2020.
75. «'Divine Retribution': The Islamic State's covid-19 Propaganda», *The Diplomat*, 24 mars 2020.
76. Trump announces end of US relationship with World Health Organization, *CNN*, 29 mai 2020.
77. www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2020-07-07/note-correspondents-answer-questions-regarding-the-world-health-organization.
78. Fidler D., «The World Health Organization and Pandemic Politics, Think Global Health», 10 avril 2020.
79. Owens C., «The case for the World Health Organisation», 25 avril 2020.
80. Le Directeur général de l'OMS a dû convoquer à nouveau le Comité d'urgence (CE) le 31 janvier car une première réunion le 22 janvier n'a pas permis de parvenir à un consensus. Cette fois, le CE a informé le Directeur général que l'épidémie constituait une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI). Le Directeur général a accepté la recommandation et a déclaré la nouvelle épidémie de coronavirus (2019-nCoV) comme étant une USPPI. C'était la 6e fois que l'OMS déclarait une USPPI depuis l'entrée en vigueur du Règlement sanitaire international (RSI) en 2005. www.who.int/fr/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19.

130. Il convient de rappeler qu'après l'alerte lancée en 2009 par l'OMS au sujet de l'épidémie de grippe H1N1 et la baisse soudaine du nombre de décès, beaucoup, y compris notre Assemblée[82], ont sévèrement reproché à l'OMS d'avoir tiré à tort la sonnette d'alarme[83]. Cette expérience a peut-être amené cette organisation à se montrer plus prudente et plus conservatrice.

131. M. David Nabarro, Envoyé spécial de l'OMS pour la covid-19, qui a aimablement accepté mon invitation à un échange de vues par vidéoconférence le 15 juin 2020, a souligné que la plupart des personnes qui ont travaillé dans ce domaine n'ont aucun regret, car les conséquences de la lenteur l'emportent largement sur l'inconvénient d'être accusé d'avoir sonné l'alarme tôt. À son avis, sur la base des informations disponibles du Mexique, l'OMS a bien fait et ce n'est que bien plus tard qu'il s'est avéré que la menace globale du H1N1 n'était pas si grave, bien que ce qui n'a jamais été dit est qu'elle a eu un impact considérable sur les communautés indigènes et aussi sur les femmes enceintes.

132. Par ailleurs, l'OMS s'appuie de plus en plus sur ses contacts locaux, les voies diplomatiques et internet pour localiser les épidémies potentielles, de sorte qu'elle est moins dépendante des gouvernements nationaux pour obtenir des informations. Cette stratégie a fait ses preuves au cours de ces dernières années. En novembre 2002, lorsque le Gouvernement chinois a pris connaissance des premiers cas d'une nouvelle maladie respiratoire, baptisée plus tard SRAS, il n'en a pas avisé l'OMS. Cependant, le personnel de l'OMS surveillait les forums de discussion médicaux et les médias chinois, découvrant ainsi ce qui était alors considéré comme une flambée de pneumonie atypique[84].

133. Malgré ces contacts informels, l'OMS n'a pas compétence pour surveiller la situation sanitaire dans tous les États membres. Alors que les autorités chinoises auraient interdit toute communication de données sur l'épidémie de covid-19[85], l'OMS a fait l'éloge de Pékin en public tout en faisant apparemment pression en coulisses, en raison de la publication tardive de la séquence du génome du virus décodé une semaine auparavant par trois laboratoires gouvernementaux, selon un rapport publié le 3 juin 2020 par l'Associated Press[86].

134. M. Nabarro, lors d'une interview à la BBC en avril, a également précisé que l'OMS n'était pas un «service d'inspection mondial de la santé internationale» et ne pouvait pas forcer ses États membres à divulguer des informations. M. Tedros Adhanom, Directeur général de l'OMS, a salué la manière dont le Gouvernement chinois a réagi à l'épidémie lorsqu'ils ont compris ce qui se passait, ce qui était, à son avis, la bonne chose à faire. L'OMS n'est pas habilitée à interpeller les pays et à les critiquer. Au lieu de cela, elle identifie les approches réussies qui sont les plus utiles pour interrompre la transmission des maladies. L'OMS ne peut que conseiller, fournir des orientations et examiner, mais ne peut pas donner d'instructions.

135. Par exemple, l'OMS ne peut que décourager la pratique des marchés traditionnels de plein air vendant des animaux sauvages vivants et contribuant à un risque accru de zoonose, mais ne peut pas les interdire. L'OMS est dirigée par 194 nations du monde qui n'ont que le pouvoir de repenser le mandat de l'organisation et de renforcer ses prérogatives, ou pas. «Le fonctionnement du système international se fait par consentement et par coopération. Lors d'une situation d'urgence, tous les dirigeants doivent travailler ensemble pour maximiser le bien-être des gens», a-t-il souligné[87].

136. Le traité régissant les pouvoirs de l'OMS, le Règlement sanitaire international (RSI), doit être fermement soutenu par tous les États membres européens, en vue d'encourager la poursuite de la coopération au niveau international et une nouvelle révision du RSI à l'ère post-covid-19, pour une meilleure préparation et un système d'alerte précoce et de réaction plus efficace.

137. M. Charles Clift, s'exprimant le 23 juin pendant une réunion de la commission, a déclaré qu'«il y a certainement des choses que l'OMS aurait pu, avec le recul, mieux faire, et les États membres de l'OMS ont convenu que cela ferait l'objet d'une enquête indépendante en temps voulu». Il a également ajouté que les «actions (ou inactions) [des gouvernements] au niveau national sont les principaux déterminants du succès (ou de l'échec) et, dans la sphère multilatérale, il leur appartient de façonner les institutions concernées pour qu'elles soient plus efficaces. Accuser les institutions qu'ils ont eux-mêmes créées ne sert à rien»[88].

---

81. Dr Clift C., «Coronavirus: Public Health Emergency or Pandemic – Does Timing Matter?», 4 mai 2020.
82. Résolution 1749 (2010) et Recommandation 1929 (2010), «Gestion de la Pandémie H1N1: nécessité de plus de transparence».
83. Harrell E., «Was the Threat of H1N1 Flu Exaggerated?», *Time*, 26 janvier 2010.
84. Buranyi S., «The WHO v coronavirus: Why it can't handle the pandemic», 10 avril 2020.
85. «The secrets of Wuhan: the 65 days that changed the world», *La Repubblica*, 15 mai 2020.
86. «China delayed releasing Coronavirus info, frustrating WHO», *The Associated Press*, 2 juin 2020.
87. Dr David Nabarro, «Is the WHO failing its greatest test?», *BBC HARDtalk*, 20 avril 2020.

138. Alors que les États-Unis semblent tourner le dos au multilatéralisme, la Chine tente de façonner le système autour de valeurs et d'intérêts que ne partagent pas les Européens[89]. Les États-Unis et la Chine, au même titre que d'autres acteurs, se livrent également une concurrence féroce en vue de s'assurer les avantages géopolitiques liés au fait d'être le premier pays à développer un vaccin.

139. Il convient de noter que la position adoptée par l'administration américaine ne reflète pas nécessairement l'opinion partagée par les acteurs de la santé publique américaine ou même les législateurs, c'est pourquoi je pense qu'il est important de maintenir une voie de communication ouverte entre nos parlements et les experts et élus américains, en vue, également, de l'élection présidentielle de novembre.

140. Les luttes de pouvoir ne se limitent pas aux États-Unis et à la Chine. D'autres États commencent à brandir comme une arme le combat contre la pandémie.

141. Au lieu de cela, des États comme l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Danemark, l'Islande, Israël, la Nouvelle-Zélande et la Norvège, qui sont parvenus à maîtriser la pandémie, ont fait montre d'une préparation précoce et d'une coopération solide avec la communauté scientifique. Ils ont prouvé que les tests, le suivi des contacts et un système de santé fonctionnel permettaient de vaincre le virus en faisant peu de victimes. Dans l'ensemble, ces pays semblent avoir réussi à contenir la pandémie, car ils ont réagi tôt et rapidement. Tous n'ont pas procédé à des confinements rigoureux, mais tous ont mis en œuvre des programmes agressifs de test et de traçage[90].

142. La Corée du Sud, Hong Kong, Singapour et Taïwan ont également compris très tôt ce qui se dirigeait vers eux depuis la Chine et se sont souvenus de l'expérience du SRAS deux décennies auparavant. Ils ont promptement et fermement verrouillé leur immigration, déployé des agents de santé publique pour suivre les cas contacts, accompagné leurs hôpitaux et commencé à publier des informations et des données claires et cohérentes[91].

143. Il convient de ce fait de mettre l'accent sur une approche mondiale des crises sanitaires basée sur la science et sur des valeurs fondées sur les droits humains afin de transformer la situation actuelle caractérisée par la rivalité entre les puissances en une opportunité de coopération multilatérale. Les démocraties libérales fonctionnent lorsqu'elles ont la démocratie et les droits humains au cœur de leur système de valeurs.

144. Les États membres du Conseil de l'Europe, et leurs représentants élus en particulier, ont un rôle crucial à jouer dans la recherche et le maintien d'une attention mondiale unie en ce qui concerne la préparation et la réponse aux pandémies, et dans la prise de contact avec d'autres États. Si le consensus européen était large et fort, cela laisserait beaucoup moins de place à des pays comme l'Iran, la Syrie, Cuba ou le Venezuela pour promouvoir leur point de vue. La résolution de l'Assemblée mondiale de la santé du 19 mai 2020, soulignant l'engagement mondial en faveur de la réponse à la covid-19, a été coparrainée par plus de 130 pays et adoptée par consensus, grâce au puissant leadership des dirigeants européens, qui ont fait équipe avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde, le Canada et un certain nombre d'autres pays[92].

145. La responsabilité première en matière de santé publique incombant aux autorités nationales, il nous appartient, en tant que membres des parlements nationaux, d'examiner également de façon attentive la manière dont les systèmes de santé ont fait face ou non à la pandémie et d'en tirer les leçons pour l'avenir. Le partage des expériences et des bonnes pratiques au sein d'une plateforme multilatérale telle que celle de l'Assemblée parlementaire ne peut que nous aider dans cette entreprise afin d'améliorer la préparation, la résilience et la réponse à l'avenir[93].

146. En outre, depuis une soixantaine d'années, les maladies zoonotiques se développent à l'échelle mondiale. De nouveaux agents pathogènes zoonotiques, fruits de l'interaction entre l'homme et l'animal, de la déforestation et de la modification de l'utilisation des sols, de l'élevage industriel et du trafic d'animaux sauvages, accroissent les risques de propagation de maladies infectieuses. Les pays européens doivent prendre des mesures pour développer une approche globale de la santé humaine, animale et environnementale et réduire les risques de futures épidémies. C'est pourquoi tous les pays du monde doivent

88. «Covid 19: Pointer du doigt de prétendues défaillances de l'OMS détourne les pays de la nécessité de remédier à leur manque de préparation».
89. «China delayed releasing Coronavirus info, frustrating WHO», op. cit.
90. The Economist Intelligence Unit, «How well have OECD countries responded to the coronavirus crisis», 17 juin 2020.
91. «The Asian Countries That Beat covid-19 Have to Do It Again», *Wired*, 6 juin 2020.
92. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-fr.pdf.
93. «Covid-19: Déclaration conjointe sur le rôle des parlements en temps de pandémie».

adhérer à la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104) et la ratifier, compte tenu, en particulier, des objectifs de développement durable des Nations Unies.

147. S'exprimant lors de la réunion par vidéoconférence de la Commission permanente de l'Assemblée, le 26 juin 2020, M. Tedros Adhanom, Directeur général de l'OMS, a souligné que la plus grande menace aujourd'hui était la complaisance, car «personne n'est en sécurité tant que nous ne sommes pas tous en sécurité», mais aussi «le manque de solidarité et de leadership mondiaux». Il a proposé trois mesures concrètes que l'OMS et l'Assemblée parlementaire devaient prendre ensemble. Premièrement, engager un dialogue structuré entre les deux organes. Deuxièmement, rechercher le soutien de l'Assemblée au-delà du contexte immédiat de la pandémie. Troisièmement, appeler à un leadership durable de l'Europe dans un esprit de solidarité.

148. Le présent rapport a aussi pour but de soutenir ces appels, dans l'esprit de la Résolution 2329 (2020) et de la Recommandation 2174 (2020), «Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de covid-19» du 26 juin, qui recommandent également une réforme de l'OMS en la rendant indépendante des contributions volontaires pour remplir ses fonctions essentielles, en la dotant du pouvoir d'effectuer des visites inopinées dans les États membres pendant une crise sanitaire, en renforçant le Règlement sanitaire international et en garantissant un contrôle indépendant, idéalement parlementaire, de l'organisation[94].

4.4. Une approche européenne commune de la vaccination

149. Comme l'a récemment fait observer M. Tedros Adhanom, «nous devons prévenir le nationalisme en matière de vaccins». Des diagnostics, des substances thérapeutiques et des vaccins doivent être disponibles pour tous, partout, en commençant par les personnes les plus à risque[95].

150. Je me félicite de l'adoption par le Comité de sécurité sanitaire de l'Union européenne, le 21 juillet, d'un «schéma directeur pour une vaccination européenne contre la covid-19», qui devrait être pris en compte lors de l'établissement des plans nationaux et régionaux de vaccination dans l'Union européenne[96].

151. Cependant, l'ensemble des États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe devraient faire un pas de plus et s'ouvrir à la possibilité d'adopter une approche commune aux États européens, qu'ils soient membres ou non membres de l'Union européenne, afin que chacun des 830 millions de citoyens européens puissent bénéficier d'une protection égale contre la covid-19. C'est d'autant plus pertinent au regard des efforts prometteurs déployés au niveau national par plusieurs États européens pour élaborer un vaccin.

152. Le Conseil de l'Europe joue déjà un rôle important dans ce domaine, puisque la Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé (DEQM) donne librement accès aux concepteurs de vaccins contre la covid-19 aux normes de qualité applicables en Europe et à un choix de matériels de formation.

153. La pandémie est, par conséquent, également une occasion de donner un nouvel élan au processus de construction européenne en se concentrant sur les bénéfices mutuels, en mettant de côté les ambitions nationales et géopolitiques et en approfondissant la coopération entre l'ensemble des 47 États membres.

5. Conclusions

154. La pandémie de covid-19 est la crise sanitaire la plus importante que le monde ait connue dans l'histoire récente. Ses conséquences ont été sans précédent, complexes, de grande ampleur et durables pour la vie sociale, économique et politique de nos sociétés.

155. La pandémie a permis de tester la résistance du fonctionnement des institutions démocratiques au niveau national, y compris le système d'équilibre démocratique des pouvoirs, les travaux parlementaires et la tenue des élections. Néanmoins, on ne saurait permettre que la démocratie, les droits humains et l'État de droit deviennent des dommages collatéraux de la pandémie. Aucune urgence de santé publique ne peut

94. https://pace.coe.int/fr/news/7938/covid-19-responding-to-the-next-pandemic-states-should-act-fast-and-comply-with-human-rights.
95. Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point de presse sur la covid-19, 18 août 2020.
96. https://ec.europa.eu/health/vaccination/overview_fr.

servir de prétexte à la destruction de l'acquis démocratique. Il est donc de notre devoir de rappeler à nos États membres que la réponse à la covid-19 doit être conforme aux valeurs et principes fondamentaux défendus par le Conseil de l'Europe.

156. A l'échelle mondiale, la pandémie a aggravé certaines tendances inquiétantes dans les relations internationales et a révélé les lacunes du système de gouvernance internationale de la santé. Un multilatéralisme authentique et constructif est capital pour anticiper et répondre aux menaces réelles et pour restaurer la confiance dans les institutions intergouvernementales, ainsi que pour faire face aux importantes implications sanitaires, économiques, politiques, infrastructurelles et sociales de la crise actuelle. Dans ce contexte, les organisations multilatérales, telles que l'OMS, sont essentielles pour trouver des solutions communes à des problèmes communs et requièrent le soutien de tous les États membres, y compris le financement adéquat pour agir rapidement et émettre des recommandations fondées sur des données probantes.

157. Le projet de résolution invite, entre autre, les États membres et observateurs, ainsi que les États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie, à respecter le système d'équilibre démocratique des pouvoirs et énumère un certain nombre de principes que les États sont appelés à appliquer lorsqu'ils sont confrontés à une urgence de santé publique et lorsqu'ils décident s'il y a lieu d'organiser ou de reporter les élections dans une telle situation.

158. Le projet de résolution appelle également les États membres et observateurs, ainsi que les États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie, à faire le point sur l'expérience qu'ils ont acquise pendant la pandémie et à en tirer parti pour se préparer à toute crise future, en appliquant un certain nombre de mesures qu'il énumère.

159. Compte tenu de la pandémie, le projet de résolution estime que la situation internationale doit passer d'une rivalité entre les puissances à une opportunité de coopération multilatérale effective et solide par-delà les clivages partisans. Elle appelle également les États membres et observateurs à veiller à ce que les outils de diagnostic, les traitements et les vaccins soient disponibles et abordables pour les 830 millions de citoyens en Europe, en commençant par les groupes les plus vulnérables.

160. Pour sa part, l'Assemblée devrait renforcer sa coopération avec les parlements nationaux, en encourageant les délégations nationales à mettre en commun leurs bonnes pratiques et en organisant l'examen entre pairs des différents aspects des mesures prises pour faire face aux conséquences et aux implications de la pandémie, entre autres, par le biais d'auditions parlementaires d'experts du Conseil de l'Europe, en vue de mettre au point des solutions et des approches viables et durables pour répondre à des situations de crise similaires à l'avenir.

161. Enfin, le projet de recommandation se félicite de l'action menée par les organes et institutions du Conseil de l'Europe et propose une action concrète en invitant le Comité des Ministres:

– à se baser sur les expériences et bonnes pratiques nationales pour répondre à la pandémie de covid-19 en vue d'établir une liste de critères permettant la participation la plus démocratique possible dans les situations d'urgence;

– à élaborer une recommandation contenant des lignes directrices sur la réponse et la gouvernance multiniveaux dans les situations d'urgence.