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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15650
07 novembre 2022

Protéger les piliers de la démocratie en période de crises sanitaires

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteure: Mme Marietta KARAMANLI, France, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

La pandémie de covid-19 et les restrictions exceptionnelles introduites par les autorités publiques pour l'arrêter ont eu un impact majeur sur tous les aspects de la vie des individus et des sociétés, y compris le fonctionnement des institutions démocratiques et les libertés individuelles.

Dès 2020, l'Assemblée parlementaire a mis en garde les États membres du Conseil de l'Europe contre toute tentative de porter atteinte aux principes fondamentaux de la démocratie en prenant prétexte de la situation d'urgence résultant de la pandémie.

La gestion de la pandémie par les États membres a globalement permis d'assurer la continuité et le bon fonctionnement des institutions et des mécanismes démocratiques, y compris le système d'équilibre démocratique des pouvoirs, les travaux parlementaires et la tenue des élections, ainsi que de revenir graduellement à la normalité.

De nouvelles crises ou situations d'urgence de différente nature pourraient néanmoins conduire de nouveau les pouvoirs publics à prendre des mesures exceptionnelles mettant en cause l'ordre démocratique. Le rapport appelle à la vigilance et réitère l'importance d'assurer le fonctionnement des mécanismes et institutions essentiels de la démocratie, en accordant une attention particulière à la continuité du travail des parlements, aux élections, à la démocratie locale et aux organisations de la société civile.

1. Renvoi en commission: Doc. 15176, Renvoi 4547 du 20 novembre 2020.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs par Mme Marietta Karamanli, rapporteure 6
1. Introduction 6
2. Les parlements face à la covid-19 6
2.1. Défis posés par la pandémie 6
2.2. L'exercice du contrôle de l'action gouvernementale de gestion de crise 8
2.3. La spécificité de l'état d'urgence sanitaire et l'instauration d'un cadre juridique spécifique 9
2.4. Comment assurer la continuité des travaux parlementaires 9
2.5. La nécessité d'un contrôle juridictionnel accru 9
3. Crises sanitaires et élections 10
4. Impact de la pandémie sur la démocratie locale 11
5. Impact de la pandémie sur les organisations de la société civile et les libertés individuelles 13
6. Conclusions 15

A. Projet de résolution[2]

1. La pandémie de covid-19 qui a frappé le monde entier dès le début 2020 a été et est avant tout l'une des plus importantes crises sanitaires que le monde ait connue dans l'histoire contemporaine et celle dont les effets en termes de santé, les conséquences au plan social et économique et l'impact sur les libertés ont été les plus graves. La priorité légitime des autorités publiques a été de sauver des vies et de protéger la santé des citoyens par l'introduction de restrictions exceptionnelles. En conséquence, la pandémie et les mesures d'urgence visant à l'arrêter ont eu un impact majeur sur tous les aspects de la vie des individus et des sociétés.

2. L'Assemblée parlementaire se réfère à l'ensemble des résolutions et recommandations sur les différents aspects de cette crise adoptées dès 2020. Elle rappelle en particulier la Résolution 2337 (2020) et la Recommandation 2179 (2020) «Les démocraties face à la pandémie de covid-19» dans lesquelles elle dresse un premier bilan de l'impact de la pandémie sur le fonctionnement des institutions démocratiques et met en garde les États membres du Conseil de l'Europe contre toute tentative de porter atteinte aux principes fondamentaux de la démocratie en prenant prétexte de la situation d'urgence résultant de la pandémie.

3. La gestion de la pandémie par les États membres a globalement permis d'assurer la résilience, la continuité et le bon fonctionnement des institutions et des mécanismes de la démocratie, y compris le système d'équilibre démocratique des pouvoirs, les travaux parlementaires et la tenue des élections, aux moments les plus difficiles de la pandémie, ainsi que de revenir graduellement à la normalité.

4. De nouvelles crises ou situations d'urgence de différentes natures pourraient néanmoins conduire de nouveau les pouvoirs publics à prendre d'urgence des mesures exceptionnelles remettant en cause l'ordre démocratique. L'Assemblée appelle donc à la vigilance et estime nécessaire de réitérer l'importance d'assurer le fonctionnement des mécanismes et institutions essentiels de la démocratie, en accordant une attention particulière aux parlements, aux élections, à la démocratie locale et aux organisations de la société civile.

5. Les parlements sont des institutions fondamentales de la démocratie qui jouent un rôle clé en matière de représentation, de délibération, de législation et de contrôle sur l'action du gouvernement, et assurent ainsi la légitimité du système démocratique. La pandémie a sévèrement mis à l'épreuve l'exercice de certaines de ces fonctions essentielles. L'Assemblée est préoccupée par le fait que, deux ans et demi après le début de la pandémie, les gouvernements de certains États membres du Conseil de l'Europe continuent d'avoir recours aux pouvoirs et procédures exceptionnels et puissent ainsi échapper au contrôle parlementaire.

6. L'Assemblée rappelle qu'il est primordial de garantir la continuité des travaux parlementaires et le plein exercice des prérogatives des parlements pendant les situations de crise. A cette fin, elle appelle les autorités des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et des États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

6.1. à procéder, de préférence sur la base d'un consensus entre les principales forces politiques, aux modifications nécessaires des structures, règlements et procédures parlementaires pour assurer l'exercice ininterrompu des fonctions parlementaires pendant les situations d'urgence, notamment en ce qui concerne la présence physique ou hybride de leurs membres et l'aménagement des modalités de vote;

6.2. à assurer le contrôle permanent et efficace des parlementaires sur les décisions prises par le gouvernement, notamment en simplifiant les procédures de questions orales ou écrites au gouvernement, en instaurant des missions d'information et de suivi thématiques, et en organisant des auditions régulières des membres du gouvernement en commission, dans le but d'offrir des garanties juridiques à la hauteur des atteintes possibles aux droits et libertés fondamentaux;

6.3. à associer les parlementaires au travail mené par les autorités scientifiques pour orienter la prise de décision en matière de lutte contre la maladie, de protection des populations et sur la façon de revenir au plus vite à la normale, mais aussi en matière de lutte contre la désinformation;

6.4. à associer les parlementaires au travail de coordination mené entre les services de l'État et les collectivités locales pour contrôler la mise en œuvre des mesures mises en place au niveau local et assurer leur autonomie autant que possible;

6.5. à procéder à l'évaluation parlementaire de la gestion de la crise par le biais de commissions d'enquête ou de missions parlementaires, tant pendant qu'après la crise;

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 11 octobre 2022.

6.6. à envisager, le cas échéant, la possibilité de saisir les instances de régulation juridique (cours ou conseils constitutionnels ou hautes juridictions) tout au long de la période d'urgence pour vérifier la nécessité des mesures prises par l'exécutif et en évaluer la proportionnalité aux objectifs de l'urgence.

7. L'Assemblée rappelle que le droit de participer, à des intervalles réguliers, à des élections libres sur le choix du corps législatif est un droit humain fondamental. La pandémie a perturbé le calendrier électoral normal dans plusieurs États membres qui ont décidé de reporter ou de suspendre la tenue d'élections ou de référendums. De plus, l'introduction de mesures restrictives pour faire face à la propagation de la pandémie a eu un impact sur la liberté de circulation et la liberté de réunion indispensables à tout processus électoral.

8. L'Assemblée réitère son appel aux États membres à appliquer, dans les situations d'urgence sanitaire, les principes élaborés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lorsqu'il s'agit de décider de reporter les élections ou d'en modifier les modalités, et se réfère à la Résolution 2337 (2020). Elle appelle également les États membres qui ne l'ont pas encore fait à adapter ou modifier préalablement la législation électorale pour qu'elle permette au processus électoral de se dérouler en période de crises sanitaires, et à prévoir, entre autres:

8.1. de nouvelles modalités pour faire campagne, telles que l'utilisation de médias publics ou privés; l'usage d'internet et des réseaux sociaux;

8.2. l'élargissement des modalités de vote, notamment l'extension du droit de vote par procuration et du vote par correspondance, ainsi que l'étude de l'introduction du vote électronique;

8.3. la majoration des plafonds de dépenses électorales pour les périodes allant au-delà du délai de convocation prévu;

8.4. la nécessité de garantir les conditions pour une compétition électorale effective en rendant possibles les débats de proximité, y compris dans les médias qui ne sont habituellement pas tenus de respecter la pluralité des opinions;

8.5. la mise en place de mesures sanitaires et d'autres mesures visant à garantir l'exercice du vote et des missions d'observation.

9. La pandémie a eu un impact majeur sur le fonctionnement de la démocratie locale et régionale, et a modifié les équilibres entre les échelons locaux, régionaux et nationaux du pouvoir. Plusieurs États ont centralisé la gestion de la crise au niveau de l'exécutif national tout en faisant porter la gestion et la responsabilité des conséquences de la pandémie sur les autorités locales sans les doter ni des moyens adéquats à leur réalisation ni de possibilités de participation à l'élaboration et à la prise de décisions.

10. L'Assemblée apprécie le travail remarquable du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en matière de suivi du respect de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), y compris pendant la pandémie. Elle appelle les autorités des États membres du Conseil de l'Europe:

10.1. à s'employer à résoudre les problèmes récurrents de la mise en œuvre de la Charte, qui ont été aggravés par la pandémie, tels que relevés par le Congrès, notamment en ce qui concerne l'autonomie financière limitée des collectivités locales;

10.2. à renforcer le niveau de résilience et de préparation à des situations d'urgence ou des crises sanitaires futures en recherchant un juste équilibre et une interaction entre les structures centralisées et décentralisées dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux;

10.3. à adapter la législation électorale de manière à rendre possible la tenue d'élections locales pendant les situations d'urgence ou les crises sanitaires.

11. Les organisations de la société civile sont l'un des éléments clés de tout système véritablement démocratique. Elles permettent aux citoyens d'agir collectivement dans de nombreux domaines d'intérêt commun, et constituent un pilier essentiel de la vie publique. Les restrictions imposées par les autorités pour limiter la progression de la pandémie ont sérieusement affecté la situation de la société civile. Cependant, de nombreuses organisations du secteur civil ont continué de jouer leur rôle pour promouvoir les droits humains, agir comme «garde-fous», surveiller les réponses des gouvernements à la pandémie et demander des comptes aux décideurs politiques.

12. L'Assemblée estime que la promotion d'un espace de société civile sûr et dynamique est essentiel au maintien de la cohésion sociale, de l'État de droit et d'une démocratie saine. Elle se réfère à la Résolution ... (2022) «L'impact des restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 sur l'espace et les activités de la

société civile» et appelle les autorités des États membres à renforcer la protection des droits fondamentaux en toute circonstance et à contribuer à créer un environnement dans lequel les organisations de la société civile peuvent continuer à remplir leur mission.

13. Enfin, l'Assemblée invite les autorités des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et des États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée à étudier soigneusement les leçons à tirer de la gestion de la crise de la covid-19 et son impact sur le fonctionnement des institutions piliers de la démocratie et le respect des droits humains et des libertés fondamentales afin d'éviter, à l'avenir, que de nouvelles crises sanitaires ou des situations d'urgence n'affaiblissent les éléments essentiels de l'ordre démocratique. Elle souligne, en particulier, l'importance:

13.1. de garantir l'accès à une information fiable et de protéger la liberté d'expression, y compris sur la gestion de la crise;

13.2. d'assurer une protection renforcée des groupes de population et des minorités les plus vulnérables qui ont des difficultés à accéder aux services publics ou à faire valoir leurs droits, y compris le droit aux soins de santé;

13.3. d'accorder une attention particulière à la protection des données personnelles face à un recours croissant à la dématérialisation et à la gestion des données sur les réseaux et par des systèmes d'information spécialisés, y compris en matière de santé.

B. Exposé des motifs par M^me^ Marietta Karamanli, rapporteure

1. Introduction

1. La pandémie de la covid-19 qui a frappé le monde entier dès le début 2020 a été et est avant tout une urgence de santé publique. La priorité légitime des autorités publiques a été de sauver des vies et de protéger la santé des citoyens. En même temps, la pandémie a eu un impact majeur sur tous les aspects de la vie des individus et des sociétés, y compris sur le fonctionnement des institutions démocratiques. L'Assemblée parlementaire a dressé un premier bilan de cet impact en octobre 2020 en adoptant la Résolution 2337 (2020) et la Recommandation 2179 (2020) «Les démocraties face à la pandémie de covid-19».

2. En novembre 2020, j'ai initié une proposition de résolution «Protéger les piliers de la démocratie en période de crises sanitaires»[3] soutenue par plusieurs collègues. Elle invitait l'Assemblée à suivre de près l'impact de la crise sanitaire en cours, ainsi que d'éventuelles crises futures, sur les piliers du système démocratique, en particulier le fonctionnement des parlements et les élections pendant les situations d'urgence.

3. En février 2021, lorsque la commission des questions politiques et de la démocratie m'a désignée comme rapporteure, j'ai indiqué mon intention d'élargir mon futur rapport sur deux aspects supplémentaires, à savoir l'impact de la pandémie sur la démocratie locale et sur la société civile, et d'organiser des auditions avec des experts. J'avais également prévu de travailler en coopération étroite avec les délégations nationales afin d'identifier les bonnes pratiques en matière d'exercice du contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale. Cependant, l'aggravation de la situation internationale à la suite de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a complètement bouleversé nos priorités.

4. De plus, la pandémie a restreint les possibilités de contacts directs, me limitant aux entretiens en ligne. J'ai pu ainsi m'entretenir avec M. Andreas Kiefer, Secrétaire Général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, M. Pierre Garrone, Chef de division au sein du Secrétariat de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), et M. Filip Pazderski (Institut des Affaires Publiques, Pologne), qui a piloté la préparation du rapport sur les implications de la covid-19 sur les droits fondamentaux et l'espace civique[4] pour le Comité économique et social européen. Je tiens à remercier tous mes interlocuteurs pour leurs contributions pertinentes et pour le partage de documents très utiles.

5. La recrudescence de la pandémie dans de nombreux pays du monde, l'apparition de nouveaux variants du virus dont les propriétés sont encore peu connues, ainsi que la propagation d'autres maladies, par exemple la variole du singe confirment l'utilité et l'actualité du présent rapport qui s'inscrit dans la suite de la Résolution 2337 (2020). Dans un futur proche, de nouvelles urgences climatiques et environnementales pourraient conduire les pouvoirs publics à prendre de nouvelles mesures d'urgence remettant en cause l'ordre démocratique.

2. Les parlements face à la covid-19

2.1. Défis posés par la pandémie

6. La pandémie de covid-19 a gravement affecté toutes les institutions de gouvernance, y compris les parlements, et les a confrontés à des défis à la fois politiques et opérationnels. Sur le plan politique, une forte augmentation des pouvoirs exécutifs en matière de réglementation en réponse à la pandémie a mis à l'épreuve l'influence et les pouvoirs de contrôle des parlements. Ces derniers ont dû chercher un équilibre entre continuer à assumer leurs responsabilités constitutionnelles pour assurer la continuité de la gouvernance démocratique, promulguer et superviser attentivement des pouvoirs exécutifs spéciaux pour lutter contre le virus, donner l'exemple en termes de pratiques de travail sûres et protéger la santé des parlementaires, du personnel ou des visiteurs au sein des édifices parlementaires.

7. Les parlements sont des lieux où les gens se réunissent, délibèrent et donnent leur assentiment à la politique publique – ils exigent des dirigeants politiques de rendre des comptes et constituent des chambres de débat nationales. De par leur nature, ils comptent des personnes qui se font les représentants d'un large

3. Doc.15176.
4. «Les incidences de la pandémie de COVID-19 sur les droits fondamentaux et l'espace civique», rapport élaboré pour le Comité économique et social européen (CESE), 14 février 2022.

éventail de points de vue. La collégialité et le caractère public et contradictoire des débats y sont intimement liés. Mais ce sont en premier lieu des organes fondamentalement démocratiques, où tous les membres élus par et pour les peuples ont un vote égal. La tenue des débats en public les fait se distinguer de nombreux autres organismes gouvernementaux. Par leurs fonctions représentatives, ils assurent un lien essentiel entre les citoyens et les politiques qui sont conduites en leur nom. Toutes ces fonctions signifient que les parlements garantissent la responsabilité politique et démocratique et renforcent le soutien public et la légitimité pour l'ensemble du système démocratique.

8. Plusieurs de ces fonctions essentielles ont été durement mises à l'épreuve par la pandémie. Tout d'abord, la pandémie a immédiatement menacé la capacité des parlements, en tant qu'assemblées plurinominales et multipartites, à se réunir de manière habituelle. Certains ont réagi en ouvrant la discussion et mettant leurs activités en ligne. D'autres ont choisi de limiter le nombre de membres pouvant participer. Certains ont réduit le nombre de réunions ou leur éventail habituel d'activités. D'autres ont changé leurs procédures de vote.

9. La pandémie a également exigé de la part des gouvernements une prise de décision rapide dans un environnement imprévisible, pour éviter que les coûts de l'inaction en termes de retombées sanitaires ne s'avèrent encore plus élevés. Cela s'est souvent traduit par une réduction du contrôle parlementaire et de l'obligation de rendre compte au parlement. Au début de la pandémie, ces compromis ont été nécessaires, mais au fil du temps, s'est profilé le danger que les gouvernements s'accommodent progressivement de ce type d'élaboration des politiques et que la loi finisse par être la prérogative exclusive des exécutifs.

10. Pour les gouvernements, il y a clairement un avantage à faire inscrire la politique souhaitée dans le recueil des lois aussi rapidement et facilement que possible. Mais il y a de bonnes raisons pour lesquelles les parlements servant traditionnellement à ralentir ce processus. C'est le principe démocratique implicite par selon lequel la pluralité des voix et des points de vue produit de meilleurs résultats.

11. Le contrôle exercé par les parlements est important pour de nombreuses raisons. J'y reviendrai plus en détail dans la section suivante. Au niveau des principes, la responsabilité est une composante inhérente à la démocratie parlementaire. Mais elle est tout aussi importante pour des raisons pragmatiques.

12. Premièrement, un contrôle parlementaire efficace favorise la gouvernance de haute qualité. Exposer les décisions politiques au grand jour, permettre aux gens de poser des questions embarrassantes dans un forum public et obliger les ministres à réfléchir aux réponses, tout cela permet d'éviter les erreurs politiques et se traduit par une prise de décisions politiques plus solides.

13. Deuxièmement, le contrôle parlementaire dans l'enceinte publique favorise la transparence dans l'élaboration des politiques. Il offre aux gouvernements la possibilité de développer des arguments, dans le débat public, concernant les raisons pour lesquelles les politiques sont menées; lorsque ces arguments résistent aux interrogations, la confiance du public dans les décisions prises est renforcée.

14. On ne peut pas permettre que l'absence de contrôle devienne une habitude après la pandémie – car cela conduira à la fois à une politique de mauvaise qualité et à des politiciens de mauvaise qualité. Même lorsque les parlements ont été en mesure de contrôler les politiques, cela a été considérablement remis en question par la situation pandémique, en termes de fonctionnement interne.

15. En effet, les arrangements pris pour lutter contre la pandémie qui ont limité la capacité de participation et de contribution parlementaires ont très clairement remis en question le principe d'égalité qui est essentiel à toute démocratie parlementaire. Parfois par nécessité, le nombre de membres pouvant assister aux séances a été réduit. Dans certains parlements, le vote a également été limité à certains membres, par le biais d'accords de procuration.

16. Ces faits sont problématiques en eux-mêmes: ils ont été aggravés par le fait qu'ils ont eu tendance à renforcer les directions des partis. Ce sont souvent les chefs des groupes parlementaires qui ont décidé qui pouvait participer – en conservant pour eux-mêmes la participation et le droit de vote, tout en excluant les «membres ordinaires».

17. Limiter la participation des membres compromet non seulement l'égalité, mais aussi la diversité, et donc les principes fondamentaux de la représentation démocratique. Cela créé une situation confortable pour les directions de partis, mais en définitive affaiblit la démocratie parlementaire et le partage de la responsabilité politique.

18. Là où les parlements ont mis en place la participation électronique aux débats et aux votes, la menace pour l'égalité et la diversité a été réduite, et certains pourraient même affirmer que ces mécanismes pourraient contribuer à renforcer ces principes et devraient donc être conservés. Mais nous devons être très prudents ici.

19. Bien que substituer des procédures physiques par des procédures virtuelles puisse sembler efficace et permettre de maintenir la présence publique des parlements, nous savons que certaines décisions cruciales se préparent en amont et en parallèle, certains diraient en coulisses. Les procédures virtuelles rendent les contacts informels beaucoup plus difficiles. Lorsqu'elles sont utilisées par les parlements, elles limitent la capacité des membres à mesurer l'humeur et les points de vue au sein de leurs propres partis, à construire des alliances et donc à influencer les chefs de parti. De même, les procédures virtuelles rendent beaucoup plus difficile pour les membres de créer des réseaux informels avec ceux d'autres partis. Pourtant, tous ces moyens de communication sont essentiels pour obliger les gouvernements et les dirigeants à rendre des comptes.

20. Les membres du gouvernement eux-mêmes souffrent de ne pas pouvoir évaluer «l'ambiance dans la salle» lorsqu'elle est à moitié vide, ou que la plupart des personnes présentes sont dispersées dans tout le pays et visibles uniquement sur un écran d'ordinateur. Les débats manquent de spontanéité, ce qui affaiblit encore une fois la responsabilité. Dans cet environnement, les relations auront tendance à se fragiliser, se polariser et devenir partisanes.

21. Pour toutes ces raisons, il est essentiel de préserver la capacité des parlements à travailler de manière normale pendant les crises. Nous devons veiller à renverser les mauvaises habitudes qui ont pu se former pendant la pandémie, en particulier lorsque celles-ci renforcent les exécutifs contre les législatures, ou les chefs de parti contre les membres de leur parti. Et il nous faut rester prudents vis-à-vis de tout changement, même apparemment «modernisant», qui sape les relations informelles et essentielles et les canaux de communication qui font fonctionner nos parlements.

22. La démocratie parlementaire est un bien précieux et fragile, qui s'est développée progressivement au fil des siècles. Nous devons faire très attention à ne pas la fragiliser davantage par inadvertance à la suite de changements introduits dans le contexte d'urgence de la pandémie.

2.2. L'exercice du contrôle de l'action gouvernementale de gestion de crise

23. Le rapport de notre collègue Ian Liddell-Grainger sur «Les démocraties face à la pandémie de covid-19»[5] a énuméré les fonctions essentielles du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale et il est utile de les rappeler ici:

– 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 et ainsi les dépenses les plus utiles et les plus efficaces;

– lutte 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; leur fonction est aussi dissuasive des excès et dérives.

24. Il convient de s'interroger sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire aux fins de l'exercice du contrôle de l'action gouvernementale de gestion de crise et en particulier la place du parlement et du juge aux côtés des acteurs institutionnels traditionnels et nouveaux qui ont été impliqués dans la gestion de cette crise sans précédent (exécutif, autorités indépendantes, autorités scientifiques).

5. Doc. 15157.

2.3. La spécificité de l'état d'urgence sanitaire et l'instauration d'un cadre juridique spécifique

25. L'état d'urgence sanitaire s'inscrit dans une logique d'états d'exception, où des pouvoirs exorbitants du droit commun sont conférés au pouvoir exécutif pour répondre à des situations et des circonstances exceptionnelles et temporaires. La crise de la covid-19 a démontré, par son ampleur, une certaine inadaptation des outils juridiques existants.

26. La création d'un régime juridique suffisamment polyvalent pour répondre à différentes situations de crise sanitaire ou d'une autre nature (par exemple climatique, environnementale ou énergétique …), de grande ampleur, doit par conséquent être envisagée, conformément aux exigences des principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

27. Une gradation doit être envisagée entre «menaces sanitaires» et «urgence sanitaire», afin que les atteintes aux libertés et droits fondamentaux soient justifiées et proportionnées. De même, les autorités scientifiques instaurées pendant la crise de la covid-19 doivent être pérennisées sous des conditions qui assurent leur indépendance et préservent la confiance que doivent pouvoir leur porter les citoyens.

28. La création d'un tel régime juridique doit pouvoir être entreprise soit à droit constitutionnel constant, soit par une réforme de la Constitution nationale, soit par la création d'un régime général de l'état d'urgence (qu'il soit sécuritaire, sanitaire ou encore climatique).

29. En revanche, l'introduction de mesures adoptées pendant l'état d'urgence sanitaire dans le droit commun doit être exclue.

2.4. Comment assurer la continuité des travaux parlementaires

30. Les parlements, qui doivent continuer à jouer leur triple rôle en matière de représentation, de législation et de contrôle, pourraient à ce titre recourir à une boîte à outils conçue spécifiquement pour leur permettre d'assurer la continuité de leurs activités. Celle-ci pourrait comprendre des adaptations ciblées et opérationnelles concernant:

– la délibération, les règles de forme et de procédure entourant l'élaboration de la loi (par exemple la modification des règlements des parlements sur la présence physique ou hybride de leurs membres; l'aménagement des modalités de vote);

– le contrôle des parlementaires sur les décisions prises par l'exécutif (par exemple, la simplification des procédures de questions orales ou écrites au gouvernement; l'instauration de missions d'information et de suivi thématiques, d'auditions régulières des membres du gouvernement en commission), dans le but d'offrir des garanties juridiques à la hauteur des atteintes possibles aux droits et libertés fondamentaux;

– l'association des parlementaires au travail mené par les autorités scientifiques, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la désinformation;

– l'association des parlementaires au travail de coordination mené entre les services de l'État et les collectivités locales pour contrôler la nécessité et la proportionnalité des mesures mises en place au niveau local;

– l'évaluation parlementaire ultérieure de la gestion de la crise par le biais de commissions d'enquête ou de missions parlementaires;

– la capacité à saisir les instances de régulation juridique en cas d'urgence (cours ou conseils constitutionnels ou hautes juridictions).

2.5. La nécessité d'un contrôle juridictionnel accru

31. En raison du caractère attentatoire aux droits et libertés de certaines mesures ainsi que des risques d'abus et d'arbitraire, le plein accès à la justice doit être garanti, voire renforcé, pour qu'un contrôle juridictionnel des mesures réglementaires et individuelles soit opéré.

– Ce contrôle devrait être systématiquement exercé par le juge constitutionnel, dans le cadre d'examens *a priori* ou *a posteriori* lorsqu'il est saisi pour réaffirmer que l'état d'urgence sanitaire s'inscrit pleinement dans le cadre de l'État de droit.

– Le contrôle par le juge administratif de l'ensemble des textes réglementaires adoptés qui n'ont pas encore été transposés dans la loi, en ce qu'ils revêtent le caractère d'actes administratifs, doit être garanti et renforcé.

– Le juge administratif et le juge judiciaire devraient également pouvoir opérer sans entraves, en leur qualité de juges des libertés, un contrôle juridictionnel plus strict et plus intense qu'en temps ordinaire sur les situations individuelles qui se présentent à eux (par exemple en reversant la présomption de l'urgence lorsque l'état d'urgence a été décrété); ils doivent pour ce faire disposer de moyens matériels et de travail qui assurent l'effectivité de leurs interventions.

– Le pouvoir juridictionnel doit également identifier les missions «essentielles» à remplir pour continuer d'agir de manière rapide et coordonnée et les modalités pratiques pour pouvoir le faire.

3. Crises sanitaires et élections

32. La propagation rapide de la pandémie de covid-19 en 2020 a, dans plusieurs pays, été le déclencheur du report ou de la suspension de nombre d'élections et de référendums. L'adoption de mesures exorbitantes du droit commun a par ailleurs eu un impact sur la liberté de circulation ou la liberté de réunion, indispensables à tout processus électoral.

33. Pour autant, les élections doivent se tenir dans un contexte qui donne aux citoyens le temps et les moyens de s'informer sur les différentes options politiques en présence et leurs mérites, afin de comprendre les raisons pour lesquelles chaque parti défend le projet politique qu'il présente.

34. Le rapport intitulé «Les démocraties face à la pandémie de covid-19» d'octobre 2020 précité rappelait déjà les paramètres à prendre en considération pour organiser ou reporter des élections dans une situation d'urgence de santé publique.

35. Au cours de ma discussion par visioconférence avec M. Pierre Garrone le 11 avril 2022, nous avons passé en revue les principales recommandations de la Commission de Venise en matière de tenue des élections lors de situations de crise, y compris la pandémie. Celles-ci sont contenues dans deux documents[6] issus de cet organe internationalement reconnu pour son expertise en matière électorale. Ces recommandations gardent toute leur actualité pour d'éventuelles futures crises sanitaires.

36. Il convient de rappeler que l'article 3 du Protocole additionnel (STE n° 9) à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) affirme le droit fondamental de participer, à des intervalles réguliers, à des élections libres sur le choix du corps législatif[7]. Cependant, ce droit n'est pas absolu et devrait être considéré en liaison avec d'autres droits, en premier le droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. En période de pandémie, de troubles civils ou de catastrophes naturelles, la tenue d'élections peut entraîner un risque pour la vie des électeurs. Il convient d'y ajouter le droit à la santé garanti par l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), plus large que celui de l'article 2 de la Convention, et le droit à la sécurité (physique) qu'il fait découler de l'article 5 de la Convention sur le droit à la liberté et à la sûreté[8].

37. Par ailleurs, il est souhaitable d'adopter préalablement la législation électorale en situation d'urgence avant que cette dernière ne survienne. Cela répond au principe de stabilité du droit électoral qui est une garantie de sécurité juridique. Cette recommandation permet d'éviter que la situation d'urgence ne soit utilisée par une majorité gouvernementale pour amender la législation électorale peu de temps avant un scrutin dans un sens qui lui serait favorable, sans que cette modification ne soit objectivement liée à la situation d'urgence.

38. De plus, le cadre électoral applicable aux situations d'urgence devrait régir non seulement l'éventuelle décision de reporter un scrutin, mais également les conditions d'organisation d'un scrutin, qu'il s'agisse de la campagne, des modalités de vote, des mesures sanitaires pour garantir l'exercice du vote. Cette réflexion devrait être étendue et s'intéresser aux modalités pratiques qui permettraient au processus électoral de se poursuivre. Elle devrait porter sur la nécessité de mettre en place des modifications procédurales au Code électoral en période de crise sanitaire sur des aspects portant sur:

– de nouvelles modalités pour faire campagne (par exemple l'utilisation de médias publics ou privés; l'usage d'internet et des réseaux sociaux)[9];

---

6. Commission de Venise, «Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en situation d'état d'urgence: Réflexions», CDL-AD(2020)014, paragraphes 92-120; «Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux», CDL-AD(2020)018, paragraphes 101-142.

7. «Article 3 – Droit à des élections libres: Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.».

8. CG-Forum(2020)01-05final, paragraphes 16 à 19.

– l'élargissement des modalités de vote: l'extension du droit de procuration; l'instauration du vote électronique[10]; le vote par correspondance;

– la majoration des plafonds de dépenses électorales pour les périodes allant au-delà du délai de convocation prévu;

– la nécessité de rendre effective la compétition électorale en rendant possible les débats de proximité par les médias habituellement non tenus par la pluralité des opinions;

– la mise en place de mesures sanitaires et d'autres mesures visant à garantir l'exercice du vote et des missions d'observation.

39. En tout état de cause, le cadre juridique des élections doit être sans ambiguïté, compréhensible et transparent, et sa mise en œuvre doit être impartiale et non biaisée. Ces décisions, et toutes celles qui affectent ces processus électoraux extraordinaires, doivent être adoptées de manière transparente et, si possible, consensuelle, en tenant compte de manière approfondie des circonstances exactes (pour une épidémie: informations sanitaires, capacité de réaction du pays, niveaux d'expansion de la maladie...). Elles doivent être soumises à un contrôle indépendant, de préférence devant un tribunal.

4. Impact de la pandémie sur la démocratie locale

40. La pandémie a eu un impact majeur sur le fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Les autorités locales et régionales élues se trouvent en première ligne, au contact direct avec les citoyens. Ceux-ci s'attendent à ce que les maires et les élus locaux soient présents pour répondre à leurs soucis et proposer des solutions pratiques.

41. La pandémie de covid-19 a modifié les équilibres entre les échelons locaux, régionaux et nationaux de nombreux pays, voire a parfois même a mis la démocratie locale «entre parenthèses».

42. Ainsi, on a pu observer dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, surtout au début de la pandémie, la double tendance à centraliser la gestion de la crise au niveau de l'exécutif central et en même temps à faire porter la gestion et la responsabilité des conséquences sur les autorités locales sans les doter ni des moyens adéquats à leur réalisation ni de possibilités de participation à l'élaboration et à la prise de décisions en ce qui concerne les politiques de réponse à la crise.

43. Les pouvoirs locaux ont été en première ligne pour atténuer les effets de la pandémie. Ils ont été sollicités pour faire face à l'urgence sanitaire, tout en limitant du mieux possible les impacts sociaux et économiques. Malgré la suppression d'emplois dus à l'arrêt de l'activité économique, les collectivités locales ont dû maintenir les services essentiels et trouver des solutions face à cette crise sans précédent. Elles ont également joué un rôle crucial dans la promotion de la solidarité entre les communautés et ont permis à la société civile de se rassembler et de contribuer à la résilience collective.

44. Au cours de mes échanges par visioconférence avec M. Andreas Kiefer, Secrétaire Général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, nous avons pu évoquer certains aspects de l'impact de la covid-19 sur la démocratie locale.

45. J'aimerais tout d'abord féliciter le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'avoir mis à la disposition des autorités locales une plate-forme[11] pour mettre en commun les expériences vécues et les solutions trouvées pour faire face à la pandémie. Sur cette plate-forme digitale, le Congrès a souligné que, face à la crise de la covid-19, toutes les autorités devraient agir collectivement dans toute l'Europe, dans un esprit de solidarité qui doit s'exprimer à tous les niveaux: européen, national, local et régional, et également unir les efforts pour soutenir les autorités locales et régionales qui, en raison de leurs responsabilités particulières et de leur proximité avec les citoyens, sont en première ligne pour répondre à la crise majeure de la covid-19.

---

9. Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures concernant la couverture médiatique des campagnes électorales.
10. Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique; Manuel de la démocratie électronique du Comité européen sur la démocratie et la Gouvernance (CDDG(2020)6).
11. www.covid-congress-hub.org/fr/.

46. Dans le cadre du suivi du respect de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et de son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), le Congrès a recensé, dès 2017, les domaines de la Charte dont la mise en œuvre posait le plus de difficultés aux États membres. Les problèmes récurrents suivants ont été mis en évidence:

– l'inadéquation des ressources financières dont disposent les collectivités locales et régionales (article 9 de la Charte);

– la définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales (article 4 de la Charte);

– le manque de consultation par le pouvoir central (articles 4.6 et 9.6 de la Charte);

– l'absence d'applicabilité directe de la Charte dans l'ordre juridique interne (considérée comme étant l'une des causes profondes des problèmes récurrents).

47. En janvier 2021, en pleine crise de covid-19, le Congrès a procédé à une nouvelle évaluation du respect de la Charte par les États membres[12]. Il a constaté que, dans le contexte de la pandémie de coronavirus, ces problèmes récurrents se sont aggravés. De nombreux pays ont recentralisé de manière disproportionnée – en violation de la Charte – les compétences et les ressources financières octroyées aux collectivités locales, justifiant leur action par la nécessité d'enrayer la propagation de la covid-19. Le non-respect des principes garantis par la Charte est une évolution préoccupante car on attend de sociétés ouvertes et démocratiques qu'elles continuent d'appliquer et de défendre les principes démocratiques dans les mesures qu'elles prennent pour lutter contre la pandémie.

48. L'article 9 de la Charte[13] «Les ressources financières des collectivités locales» semble avoir été le plus ignoré pendant la pandémie. Il ressort du rapport cité que la majeure partie des recettes budgétaires locales sont utilisées pour financer les tâches et fonctions «obligatoires» propres ou déléguées, ce qui n'en laisse qu'une petite part pour les priorités de dépenses définies par les collectivités locales elles-mêmes.

49. Ce rapport relève, entre autres, les problèmes récurrents relatifs à l'autonomie financière limitée des collectivités locales qui se sont vus aggravés pendant la pandémie:

– l'insuffisance et la non-diversification des ressources financières dont disposent les collectivités locales;

– le niveau limité des revenus propres et la faible proportion de recettes propres dans les budgets locaux;

– l'inadéquation entre les tâches déléguées et le financement (concomitant) attribué;

– la dépendance financière excessive des collectivités locales à l'égard des transferts, dotations et subventions de l'État;

– l'inefficacité du système de péréquation et le manque de clarté dans la répartition des dotations de l'État;

– l'absence de consultation adéquate sur l'attribution des ressources financières;

– la sur-réglementation dans certains secteurs, qui augmente le coût de la prestation de services que les collectivités locales doivent financer par leurs ressources propres;

– l'accès limité au marché des capitaux.

50. L'autre élément clé de la Charte mis à mal pendant la crise sanitaire est le principe de la consultation entre tous les niveaux de gouvernement. En effet, certains élus locaux ont regretté que des conseils communaux se tenaient uniquement par courriel, parfois simplement pour ratifier des décisions déjà prises par d'autres niveaux du pouvoir, y compris sur des sujets qui méritaient de vrais débats. Il n'y avait que très peu ou pas de réunions politiques locales pendant la pandémie, et la participation citoyenne a elle aussi nettement diminué.

51. Il est à noter aussi que certains exécutifs de collectivités ont restreint l'accès des citoyens aux débats publics en refusant ou en tardant à rendre accessibles, délibérations, débats, comptes-rendus malgré la disponibilité d'outils tels que les visioconférences et réseaux internet. L'impératif de confiance rend nécessaire la plus grande transparence. Là encore des pratiques nouvelles sont possibles qui s'ajoutent aux droits actuels sans les limiter mais en les majorant.

---

12. «Problèmes récurrents recensés par le Congrès dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (Période de référence 2017-2020)», CG(2021)40-10final, 21 janvier 2021.
13. Charte européenne de l'autonomie locale, Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales.

52. Le Congrès a également constaté que la pression sur les élus locaux allant jusqu'à la violence et au discours de haine vis-à-vis de ces derniers, phénomène qui est apparu bien avant la pandémie, s'est considérablement accentuée pendant la crise sanitaire. Les élus se sont retrouvés en première ligne et ont dû prendre position sur les mesures restrictives décidées au niveau central, les justifier vis-à-vis de leurs concitoyens et les mettre en application.

53. La pandémie a également impacté la tenue des élections aux niveaux local et régional. L'expérience en la matière a varié d'un pays à l'autre, certains ont simplement reporté les échéances électorales, alors que d'autres ont organisé les scrutins malgré la crise sanitaire. Même si le droit à des élections libres (article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme) n'est pas applicable aux élections locales puisqu'il vise uniquement les scrutins nationaux, ce droit est protégé par la Charte européenne de l'autonomie locale et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Il est donc nécessaire de trouver un juste équilibre entre le souci de protéger les populations et le besoin d'assurer un pouvoir local légitimé par les électeurs.

54. Le Congrès a par ailleurs souligné que les collectivités locales ont incontestablement apporté une contribution utile dans la réponse globale à la pandémie et qu'elles devraient continuer d'assumer une part importante de l'effort concerté entrepris pour combattre les effets de la pandémie à long terme et assurer le redressement collectif.

55. Dans ce contexte, il faut noter que le Congrès a inscrit le thème «Des sociétés résilientes: réponses locales et régionales efficaces aux crises de santé publique» parmi les priorités de son action pour la période 2021-2026[14]. Il a fixé comme objectif de promouvoir l'efficacité des réponses à apporter pour surmonter des situations d'urgence ou des crises sanitaires et leurs conséquences en se préparant mieux aux urgences futures grâce à un juste équilibre et à une interaction entre les capacités centralisées et décentralisées dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux.

56. A ce titre, il convient également de mentionner le travail important effectué par le Congrès pour disséminer les bonnes pratiques et permettre aux élus locaux de mieux se préparer à d'éventuelles crises. Ainsi, le Congrès a rédigé une série de manuels sur les droits de l'homme destinés aux élus locaux et régionaux. Le volume 2 de cette publication[15] consacré aux droits sociaux contient un chapitre sur les droits sociaux dans le contexte de la pandémie de la covid-19.

57. Je préconise une coopération accrue entre l'Assemblée et le Congrès sur ces sujets afin d'assurer la pérennité et le bon fonctionnement de la démocratie à tous les niveaux, dans toutes les situations, y compris pendant les crises de santé publique. Je préconise aussi de rendre plus visibles tous ces travaux en organisant une communication adaptée sur les réseaux sociaux, la presse grand public et les médias plus spécialisés.

5. Impact de la pandémie sur les organisations de la société civile et les libertés individuelles

58. Cette section de mon rapport fait suite à mon entretien en visioconférence avec M. Filip Pazderski (Institut des Affaires Publiques, Pologne), qui a piloté la préparation du rapport sur les implications de la covid-19 sur les droits fondamentaux et l'espace civique[16] pour le Comité économique et social européen, et se base largement sur les principales conclusions de cette étude menée auprès d'un nombre important d'organisations de la société civile. Bien que cette étude examine l'impact de la pandémie sur les organisations de la société civile œuvrant dans les États membres de l'Union européenne, les observations et les conclusions tirées de cette consultation sont sans aucun doute pertinentes pour l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

59. Les organisations de la société civile sont l'un des éléments essentiels de tout système véritablement démocratique. Leur rôle au sein de nos sociétés est crucial. Étant indépendantes de l'État et du marché, et en permettant aux citoyens d'agir collectivement dans de nombreux domaines d'intérêt commun, elles constituent un pilier essentiel de la vie publique. Souvent elles sont les premières à agir ou réagir face aux besoins de nos concitoyens et au regard des délais propres aux organisations centralisées, publiques qui sont soumises, à ce titre, à diverses contraintes,

14. Priorités du Congrès 2021-2026.
15. Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux.
16. «Les incidences de la pandémie de COVID-19 sur les droits fondamentaux et l'espace civique», CESE, op. cit.

60. La pandémie a affecté tous les aspects de notre vie, et a entraîné de nombreuses limitations des droits fondamentaux et de l'État de droit. Dans certains cas, ces limitations ont été introduites par des procédures accélérées et ont échappé au contrôle parlementaire, confirmant ainsi le recul démocratique et le virage autoritaire actuels.

61. Comme tous les secteurs de la société, les organisations de la société civile ont été confrontées à des perturbations dans leurs activités et leurs missions. Cependant, elles ont été parmi les premières à soutenir les communautés locales en apportant une aide d'urgence et en fournissant des services de santé et de soins essentiels. Elles ont également cherché à continuer de jouer leur rôle pour promouvoir les droits humains, agir comme «garde-fou», surveiller les réponses des gouvernements à la pandémie et demander des comptes aux décideurs politiques. La promotion d'un espace de société civile sûr et dynamique est donc essentiel au maintien de la cohésion sociale, de l'État de droit et d'une démocratie saine.

62. Du côté positif, les organisations de la société civile se sont montrées extrêmement flexibles pendant la pandémie. Beaucoup d'entre elles ont été les premières à pouvoir réorganiser leurs activités pour répondre aux besoins des communautés locales. Les organisations ont généralement agi beaucoup plus rapidement que l'administration publique ou le secteur privé. De plus, la pandémie a changé le mode de fonctionnement de nombreuses organisations de la société civile, notamment en déplaçant leurs activités en ligne, entraînant une accélération de la digitalisation du secteur. Tous ces éléments ont permis à de nombreuses organisations de la société civile d'atteindre de nouveaux publics ou de mener leur travail plus efficacement à plus grande échelle. Il est également devenu plus facile de constituer des coalitions d'actions, d'échanger des expériences et de développer des positions communes sur les mesures prises par les autorités. De plus, tout cela a accru la visibilité des organisations de la société civile dans la société et la compréhension du rôle qu'elles jouent au quotidien. Il s'agit d'un atout très important sur lequel les organisations pourront bâtir leur position à l'avenir.

63. Cependant, les organisations de la société civile ont également été directement touchées par les atteintes aux droits fondamentaux et à l'État de droit. Même si l'image publique des organisations de la société civile s'est améliorée en raison de leur réponse rapide lors des premières vagues de la pandémie, la quasi-totalité de ces organisations signalent une détérioration de leur environnement de fonctionnement. Elles mettent également en évidence l'accès réduit au financement et sa durabilité, l'accès réduit aux décideurs, ainsi que les menaces et les attaques directes.

64. La pandémie a également entraîné de graves conséquences sur le fonctionnement des organisations de la société civile. Il est important de noter que la grande majorité de ces organisations ont observé l’impact négatif de la pandémie sur l'ensemble du secteur civique dans leur pays. De nombreuses entités, en particulier les plus petites et celles opérant en dehors des grandes villes, ont suspendu leurs activités. La même chose s'est produite pour les organisations regroupant des groupes sociaux spécifiques avec une proportion plus élevée de personnes numériquement exclues – par exemple, les personnes âgées ou les personnes handicapées. Certaines malgré leur place et leur rôle au sein de publics fragiles n’ont pu bénéficier de mesures pratiques (masques par exemple) pour rencontrer les personnes concernées.

65. Une proportion importante de ces organisations n'avaient pas repris leurs activités au moment de la préparation de l’étude (début 2022). De nombreuses personnes actives dans les organisations ont dû faire face à des défis supplémentaires pour leur santé mentale, la fatigue du travail à distance et l'incertitude croissante quant à l'avenir, exacerbées par un isolement social à long terme. L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée a souvent été difficile à maintenir, dans la mesure où le travail était effectué à des horaires irréguliers.

66. La pandémie a également souvent été l'occasion pour les gouvernements de plusieurs États de réduire la transparence de leurs opérations et d'entraver le contrôle des citoyens sur leurs actions. De plus, parfois, sous prétexte de contrecarrer les effets de la pandémie, les gouvernements ont introduit des mesures qui ont restreint les droits fondamentaux – surtout la liberté de réunion et la liberté d'expression. Ils ont également cherché à faire taire les voix critiques, en particulier celles des journalistes et des militants de la société civile. Plusieurs gouvernements ont également abaissé les normes du dialogue civil dans l'élaboration des lois.

67. Des organisations de la société civile, en particulier des fondations et des associations, n'ont même pas été impliquées dans les consultations sur les lois clés visant à faire face à l'impact de la pandémie. De nombreuses lois ont été introduites dans les parlements sans consultation publique. Même lorsque les partenaires sociaux ont reçu ces documents pour avis, cela s'est fait au dernier moment et dans des délais extrêmement serrés.

68. La pandémie a également touché financièrement de nombreuses organisations de la société civile. Les fondations et les associations ont été les plus touchées, car les solutions proposées par certains gouvernements pour atténuer l'impact de la pandémie n'étaient généralement pas adaptées à leurs besoins.

Certains syndicats et organisations patronales ont réussi à traverser la période pandémique avec beaucoup moins d'impact économique. Cependant, notamment lorsqu'il s'agit d'organisations représentatives des travailleurs, leur situation financière dépend beaucoup du secteur dans lequel elles opèrent. La situation des personnes travaillant dans les secteurs les plus touchés par la pandémie, en particulier dans les pays où les formes de soutien adéquates garanties par l'État manquent, a vraiment été difficile.

69. Les auteurs de l'étude constatent que la pandémie de la covid-19 n'a pas tant véritablement créé de nouveaux problèmes, mais a plutôt mis en lumière ou amplifié ceux qui existaient déjà. Il est donc essentiel de renforcer la protection des droits fondamentaux en toute circonstance et de contribuer à créer un environnement dans lequel les organisations de la société civile peuvent être entendues et continuer à remplir leur mission.

70. Sans qu'il soit possible de traiter l'ensemble des importantes questions liées à la démocratie en temps de crises et d'urgences, trois sujets paraissent devoir faire l'objet d'attention.

71. D'une part l'accès à une information fiable et vérifiable doit être garantie; les citoyens ont été confrontés à des difficultés pour accéder à des informations fiables, à des données et statistiques transmises et traitées par les communautés académiques, limitant ainsi le partage et l'accès aux informations vitales nécessaires pour gérer la pandémie et pouvoir gérer, demain, de nouvelles crises et situations d'urgence.

72. Il convient donc d'apporter une attention particulière à l'instauration de dispositifs de nature à garantir la protection de la liberté d'expression en permettant aux personnes, aux journalistes, aux organisations de la société civile, aux décideurs, aux responsables politiques et aux universitaires et scientifiques de partager librement leurs opinions et de rendre compte de la gestion de la crise sans limitation particulière. Toute aide publique doit tenir compte et respecter la diversité des orientations des médias, et sans que les personnes concernées aient professionnellement ou personnellement à craindre pour elles.

73. D'autre part, de nombreuses études ont montré que les groupes et minorités les plus vulnérables et ceux dont les droits sont parfois fragilisés (les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants, les minorités ethniques, religieuses et sexuelles) avaient rencontré bien plus de difficultés à accéder à des services ou à faire valoir leurs droits, y compris ceux aux soins de santé. Il convient, par le biais d'interventions dédiées et d'actions proportionnées, que les restrictions en vigueur ne les touchent pas davantage et qu'ils soient protégés comme les autres.

74. Enfin, si la pandémie a accéléré le recours à la dématérialisation et à la gestion des données personnelles sur les réseaux et par des systèmes d'informations spécialisés y compris de santé, le traçage doit se faire en respectant la volonté des individus et leurs droits en matière de confidentialité, et avec l'assurance que celles-ci ne soient pas utilisées pendant ou après la crise à d'autres fins que les mesures de prévention et de protection.

6. Conclusions

75. La pandémie de covid-19 a mis à l'épreuve tous les aspects de la vie de nos sociétés, y compris le fonctionnement des institutions démocratiques. La Résolution 2337 (2020) adoptée sur le vif avait mis en garde les États membres du Conseil de l'Europe contre toute tentative de porter atteinte aux principes fondamentaux de la démocratie sous prétexte de la situation d'urgence résultant de la pandémie.

76. L'absence de certitude sur la nature et les effets de la pandémie et le souhait d'une partie de la population d'être protégée à tout prix ont pu contribuer à aggraver davantage la situation. L'aspiration à la certitude peut conduire à l'établissement de régimes autoritaires voire totalitaires.

77. La gestion de la pandémie par les États membres a globalement permis d'assurer la résilience, la continuité et le bon fonctionnement des institutions et des mécanismes de la démocratie, y compris le système d'équilibre démocratique des pouvoirs, les travaux parlementaires et la tenue des élections, aux moments les plus difficiles de la pandémie, ainsi que de revenir graduellement à la normalité. L'Assemblée y a contribué de manière substantielle en rappelant les normes pertinentes du Conseil de l'Europe. Il convient également de mentionner les contributions très importantes de la Secrétaire Générale qui a fourni aux États membres une «boîte à outils» en avril 2020[17], le travail remarquable mené par la Commission de Venise[18] et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux[19].

17. SG/Inf(2020)11.

78. Les contraintes de l'urgence peuvent ainsi être des opportunités pour conforter les droits individuels et collectifs sous de nouvelles formes; elles peuvent être une opportunité pour penser les nouveaux risques et anticiper la survenance de nouvelles inégalités, combattre celles existant en protégeant davantage les groupes de population particulièrement fragiles, améliorer la démocratie et aussi la réactivité des pouvoirs publics à tous les niveaux.

79. Cependant, alors que le pire de la pandémie semble être passé, il faut rester vigilant pour éviter que de nouvelles crises et urgences ne viennent affaiblir nos démocraties. L'Assemblée devrait donc rester attentive à ces questions et continuer, en coopération avec d'autres entités du Conseil de l'Europe et les parlements nationaux des États membres, partenaires et observateurs, de veiller à ce que nos institutions, en tant que piliers de la démocratie, puissent faire face à des situations de crise sanitaire ou autres et jouer leurs rôles.

80. Un suivi accessible et transparent des avancées et restrictions sensibiliserait l'opinion publique à ces questions et alimenterait la réflexion sur ces enjeux.

18. Voir les travaux de l'Observatoire des situations d'urgence dans les États membres de la Commission de Venise; le «Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux» (CDL-AD(2020)018-f) ou encore les conclusions de la 17e Conférence européenne des administrations électorales.

19. Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux intitulé «Élections locales et régionales lors de crises majeures».