



## Résolution 2470 (2022)<sup>1</sup>

# Protéger les piliers de la démocratie en période de crises sanitaires

Assemblée parlementaire

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 sur les plans 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 adoptées dès 2020 sur les différents aspects de cette crise. 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 de santé publique 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, même 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 à des pouvoirs et des procédures exceptionnels, et qu'ils puissent ainsi échapper au contrôle parlementaire.

---

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 25 novembre 2022 (voir [Doc. 15650](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: M<sup>me</sup> Marietta Karamanli).



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. À 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 contre d'éventuelles atteintes 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 pour assurer l'autonomie de ces collectivités dans la mesure du 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;

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 par rapport à l'urgence de la situation.

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 à 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 doter celles-ci ni des moyens nécessaires ni de possibilités de participation à l'élaboration de politiques 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 (le Congrès) 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 à des crises sanitaires futures en recherchant un juste équilibre et une interaction efficace entre les autorités 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 de la société civile 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 essentielle au maintien de la cohésion sociale, de l'État de droit et d'une démocratie saine. Elle se réfère à la [Résolution 2471 \(2022\)](#) «L'impact des restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 sur l'espace et les activités de la société civile» et appelle les autorités des États membres à renforcer la protection des droits fondamentaux en toutes circonstances 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 sur 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 à caractère personnel face à un recours croissant à la dématérialisation et à la gestion des données en ligne et par des systèmes d'information spécialisés, y compris en matière de santé.