

GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET COVID-19

RAPPORT

CDDG (2020)20

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des élections et de la société civile et de la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Design et présentation : Olena Staranchuk
Photo couverture : Depositphotos

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, décembre 2020
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

INTRODUCTION

Depuis mars 2020, pratiquement tous les pays du monde ont été confrontés au défi de la réponse à la pandémie de la COVID-19. Cela implique de prendre des mesures pour faire face à une urgence sanitaire majeure tout en continuant à assurer une bonne gouvernance démocratique.

Compte tenu des similitudes des défis rencontrés par les États membres du Conseil de l'Europe, le Bureau du CDDG a pris l'initiative, en avril 2020, de diffuser un questionnaire sur la *COVID-19 et la gouvernance démocratique* par le biais du Service de réponse rapide - le mécanisme du Comité pour la collecte d'informations et le partage d'expériences entre les États membres. L'idée sous-jacente était que, en tant que forum d'échange d'expériences dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance, le CDDG était bien placé pour faciliter le partage d'informations, d'études de cas et de solutions pratiques entre les États membres, en vue de soutenir leurs efforts pour répondre à la pandémie.

LE QUESTIONNAIRE A PORTÉ SUR LES ASPECTS SUIVANTS :

GOVERNANCE MULTI-NIVEAUX

LE RÔLE DE PREMIÈRE LIGNE DES AUTORITÉS LOCALES

LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

LA PARTICIPATION CIVILE

LA FOURNITURE DE SERVICES ESSENTIELS

AUTRES DÉVELOPPEMENTS PERTINENTS

Une page web sur la gouvernance démocratique et la COVID-19 a été créée pour restituer les informations fournies par les États membres et pour refléter les activités pertinentes menées par le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance¹.

La première date limite pour répondre au questionnaire a été fixée au 5 mai 2020, et les pays ont été encouragés à soumettre toute information supplémentaire ou mise à jour également à une date ultérieure. Une invitation à actualiser les informations déjà fournies a été adressée le 28 mai et un délai supplémentaire a été fixé au 2 juin pour permettre au Secrétariat de préparer un recueil de réponses à temps pour la réunion thématique du 18 juin. Un délai additionnel pour la soumission de mises à jour a ensuite été fixé au 16 octobre. A la date du 16 novembre, 26 pays ont soumis des réponses au questionnaire (y compris quelques mises à jour). Elles sont disponibles sur la [page](#) spéciale COVID-19 du CDDG, et compilées dans l'addendum I au présent [rapport](#).

1 / <https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>

Le 18 juin, une réunion thématique du CDDG intitulée Une réponse démocratique à la COVID-19 a été tenue, et ce sous les auspices de la présidence grecque du Comité des Ministres.²

Plus de 100 participants - hauts fonctionnaires des Etats membres du Conseil de l'Europe, membres et observateurs du CDDG, représentants de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe et de nombreux autres partenaires et parties prenantes - se sont réunis en ligne pour partager expériences, informations et solutions pratiques sur la manière de répondre à l'urgence de la COVID-19 tout en continuant à assurer une gouvernance démocratique, conformément aux normes et principes du Conseil de l'Europe. Le vice-ministre grec de la Protection Civile, M. Nikos Hardalias, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Mme Marija Pejčinović Burić, et le ministre croate de l'Administration Publique, M. Ivan Malenica, se sont adressés aux autres participants lors de la séance d'ouverture, tandis que Mme Snežana Samardžić-Marković, Directrice Générale de la démocratie du Conseil de l'Europe, a présenté des observations finales.

Ce rapport est principalement basé sur une synthèse des informations recueillies par le biais des réponses au questionnaire. Les discussions qui ont eu lieu au cours de la réunion thématique ont fourni une inspiration et des éléments supplémentaires, en particulier pour la structure de ce document. Il fournit une brève description et analyse des principales politiques adoptées par les Etats membres du Conseil de l'Europe dans le domaine de la gouvernance démocratique, illustrée par quelques études de cas tirées de la richesse des informations fournies par les membres du CDDG dans leurs réponses au questionnaire.

Ce rapport se veut facile et rapide à lire, et ce faisant il n'est pas exhaustif et ne reflète pas l'ensemble des informations recueillies. Les lecteurs et lectrices qui souhaitent avoir des informations plus détaillées consulteront la page dédiée à la COVID-19 et le recueil des réponses (addendum I), qui est un document volumineux d'environ 200 pages, mentionnés précédemment.

En outre, ce rapport couvre principalement ce qui peut être considéré rétrospectivement comme la première série de mesures prises par les États membres en réponse à la situation entre le printemps et l'été 2020. À l'automne, une deuxième vague de pandémie a éclaté. Comme l'a souligné le Président dans son avant-propos, la prise en compte de l'expérience supplémentaire acquise dans la gestion de la pandémie sur une période plus longue nécessiterait une mise à jour dans un avenir proche.

Lors de l'examen et de l'adoption de ce rapport au cours de sa 12e réunion, le CDDG a décidé qu'il serait procédé à une mise à jour de celui-ci d'ici la fin de 2021, en vue de refléter l'évolution de la réponse à la pandémie par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2 / Le programme, les discours et la liste des participants sont disponibles, parmi d'autres, sur la page web consacrée à la réunion thématique : <https://www.coe.int/en/web/good-governance/thematic-meeting>

Table des matières

RÉSUMÉ	6
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU CDDG	9
LA RÉPONSE DES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE	10
1 Mesures d'urgence et équilibre des pouvoirs : le niveau horizontal	11
1.1 Analyse sommaire des réponses au questionnaire	11
1.2 Étude de cas	12
1.3 Initiatives du Conseil de l'Europe	13
2 Gouvernance multi-niveaux	14
2.1 Analyse sommaire des réponses au questionnaire	14
2.2 Études de cas	16
3 Gouvernance et innovation	17
3.1 Analyse sommaire des réponses au questionnaire	17
3.2 Études de cas	19
3.3 Initiatives du Conseil de l'Europe	20
4 Coopération transfrontalière	21
4.1 Analyse sommaire des réponses au questionnaire	21
4.2 Études de cas	22
4.3 Initiatives du Conseil de l'Europe	24
5 Le rôle des autorités locales en première ligne	25
5.1 Analyse sommaire des réponses au questionnaire	25
5.2 Études de cas	26
5.3 Initiatives du Conseil de l'Europe	27
6 Elections	29
6.1 Questions de base	29
6.2 Initiatives du Conseil de l'Europe	31
7 Participation civile	32
7.1 Analyse sommaire des réponses au questionnaire	32
7.2 Études de cas	33
7.3 Initiatives du Conseil de l'Europe	33
8 Droits de l'homme, sociétés inclusives et cohésion sociale	34
8.1 Études de cas	34
8.2 Initiatives du Conseil de l'Europe	35
9 Gestion de l'urgence aux différentes étapes	37
9.1 Étapes et stratégies de sortie	37
9.2 Études de cas	38

RÉSUMÉ

1. La pandémie de COVID-19 s'est avérée être l'un des défis les plus importants et les plus inattendus auxquels les États membres du Conseil de l'Europe ont été confrontés depuis de nombreuses années. **Le principal enseignement tiré de cette expérience est qu'une gouvernance multi-niveaux efficace et forte est essentielle pour prévenir, identifier et gérer les situations d'urgence, y compris les pandémies. La résilience, la flexibilité, les capacités et la coordination sont essentiels à la bonne gouvernance et à la poursuite de services clés quelles que soient les circonstances, tout en gérant les taux de contamination et en répondant aux nouveaux problèmes qui surviennent. Par ailleurs, la réponse doit garantir le respect des valeurs fondamentales de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit.** Le Centre d'expertise du Conseil de l'Europe pour la bonne gouvernance a déjà lancé des activités visant à soutenir les États membres dans cet effort. Il a aussi mené des études auprès des autorités locales des pays dans lesquels il met en œuvre des projets, afin de mieux comprendre leurs besoins dans le contexte de la pandémie.
2. En réponse à l'urgence de la COVID-19, les États membres du Conseil de l'Europe ont introduit un large éventail de mesures juridiques et administratives sous une forte pression et beaucoup ont déclaré l'état d'urgence et/ou une dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme. Les mesures prises pour faire face à la pandémie ont affecté le fonctionnement de la société et le mode de vie normal des populations.
3. **La décision d'organiser ou de reporter des élections et des référendums pendant une pandémie reste un exercice d'équilibre difficile.** La légitimité des mandats élus dépend de la tenue d'élections libres et équitables à intervalles réguliers ; d'autre part, la protection de la santé publique, l'égalité des chances pour les candidats qui font campagne et la garantie que le déroulement du vote est non seulement exempt d'irrégularités mais aussi assez sûr pour tous ceux qui participent au processus sont des éléments à prendre en compte. On constate un **net regain d'intérêt pour la démocratie électronique et, dans une certaine mesure, pour les élections en ligne.** Outre la [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#), d'autres orientations pourraient être fournies dans les mois à venir - notamment sur la manière dont les élections peuvent être organisées dans la situation spécifique d'une pandémie – et le CDDG étudie justement l'utilisation des nouvelles technologies dans les différentes étapes du processus électoral, ce qui conduira à une recommandation du Comité des Ministres ou à des lignes directrices.
4. **La nécessité de répondre rapidement et efficacement à la crise sanitaire a souvent eu un impact sur l'équilibre entre les différents pouvoirs de l'État.** Des exemples ont été donnés de la manière dont la capacité du parlement à mener à bien son travail législatif et à exercer un contrôle sur les actions du gouvernement peut être maintenue. L'intégration d'un **système efficace de contrôle et de contre-pouvoirs** dans toutes les mesures prises pour répondre à l'urgence de la COVID-19, mais aussi la garantie que les pouvoirs exceptionnels de l'exécutif sont conditionnés au respect des principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de durée limitée sont d'une importance capitale.
5. La **coopération et la coordination entre les différents niveaux territoriaux de gouvernance ont également subi un test de stress.** Trouver le bon équilibre entre la prise de mesures urgentes et efficaces, d'une part, et la garantie d'un dialogue démocratique entre les organes centraux, régionaux et locaux, d'autre part, peut s'avérer un défi. De nombreux exemples ont été donnés de nouveaux mécanismes de coordination nationale et/ou de la manière dont des dispositifs de gestion de crise préexistants ont été testés pour la première fois. La coordination verticale reste difficile à gérer, notamment en ce qui concerne l'organisation des dispositifs d'aides financières, les mesures de

confinement, la prise de décision et/ou la responsabilité pour les mesures décidées, l'attribution des équipements sanitaires, le chevauchement des activités, la communication publique et les questions transfrontalières. **Une gouvernance efficace multi-niveaux apparaît essentielle pour faire face à la crise actuelle et à la période de convalescence qui suivra, ainsi que pour garantir la confiance du public dans l'action des pouvoirs publics.**

6. Cela s'applique aux différentes étapes de l'urgence et malgré le fait que le rôle, les responsabilités et les domaines d'intervention des différents niveaux territoriaux de gouvernance aient changé au fil du temps, de manière non linéaire, pour répondre aux différents défis posés par la pandémie. Alors qu'au début de l'urgence, le rôle des autorités centrales était prédominant, dans d'autres phases de l'urgence, les autorités locales et régionales ont eu davantage l'occasion de mettre en œuvre des politiques spécifiques et adaptées à la situation locale. Maintenant que les taux d'infection augmentent à nouveau, il semble que les autorités centrales prennent à nouveau une direction plus ferme de la gestion de la réponse.
7. Comme l'a indiqué la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe dans sa *Boîte à outils pour les États membres sur « Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19 »*, le contournement de la répartition normale des compétences ne devrait être possible que dans la mesure où la Constitution le permet, en référence à certains domaines spécifiques et limités, afin d'assurer une réponse plus coordonnée à la crise et étant entendu que les pleins droits des collectivités locales et régionales devraient être rétablis dès que la situation le permettra. Il convient également de noter que, dans le cadre de l'évaluation de la réponse à la COVID-19, une réflexion a été engagée dans certains États membres sur la question de savoir si une plus grande décentralisation des compétences permettrait aux autorités au niveau infranational d'être mieux préparées à faire face à ce type de crise. Le CDDG et le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance sont prêts à apporter leur expertise aux États membres qui souhaiteraient s'engager dans cette voie.
8. Les États membres ont dû trouver des moyens différents et innovants pour atteindre le public et continuer à fournir des services essentiels, afin de garantir dans la mesure du possible la conduite d'une vie normale. Ainsi, **la crise a agi comme un catalyseur pour la modernisation de l'administration publique**, des procédures bureaucratiques ayant été simplifiées et des services publics numérisés en un temps record, devenant plus réactifs, plus efficaces, plus performants et plus facilement accessibles. Des mesures telles que l'augmentation des possibilités de télétravail pour tous les employés, y compris dans l'administration publique, les réunions par vidéoconférence pour les organes élus et gouvernementaux, les outils numériques pour fournir des services administratifs et des informations actualisées au public pourraient constituer un héritage durable pour l'avenir à mesure que la situation dans les États membres retourne à la normale.
9. La **réponse à la COVID-19 rappelle également que l'ouverture et la transparence sont des composantes essentielles de la gouvernance démocratique** : le public a le droit d'être informé et de recevoir des informations actualisées, transparentes et fiables sur la pandémie et les mesures de lutte contre celle-ci. Il s'agit également d'une question de responsabilité pour contrebalancer le fait que les gouvernements et les autorités locales doivent parfois adopter des mesures d'urgence avec un niveau de consultation publique moindre que celui attendu en temps normal.
10. La **coopération transfrontalière a été affectée par les restrictions des mouvements nationaux et internationaux**, même s'il y a eu des exceptions comme pour les travailleurs sociaux et de santé. **Elle a continué à être intense dans les zones frontalières ayant une longue tradition de coopération**, notamment en ce qui concerne le rapatriement des ressortissants, l'échange d'informations sur les voyageurs présentant des symptômes de COVID-19, l'hospitalisation de patients de l'autre côté de la frontière et le développement de procédures douanières accélérées.

Parfois, il a été observé une coordination étroite entre les autorités centrales des pays concernés dès le début de la pandémie. **Dans de nombreux cas, cependant, la coordination a eu lieu directement aux niveaux local et régional.** E-DEN³ - un outil en ligne du Conseil de l'Europe et une base de données sur la coopération transfrontalière - a été récemment mis à jour pour inclure des études de cas spécifiques liées à la COVID dans les États membres du Conseil de l'Europe, sur la base des contributions des membres du CDDG.

11. La crise a mis en évidence le **rôle unique des autorités locales**, le niveau de gouvernance le plus proche des citoyens. Face à la pandémie, les municipalités ont dû réagir dans l'urgence pour fournir des services de base, prendre en charge les personnes en situation de vulnérabilité et réduire l'impact de la crise sur le tissu économique de leurs communautés, mobiliser l'effort de solidarité, sensibiliser à la COVID-19 et veiller au respect des mesures de confinement par la population. De nombreuses municipalités ont dû assumer ces responsabilités sans disposer des moyens nécessaires, en raison des besoins imprévus et de la baisse des recettes fiscales locales résultant des mesures d'allègement et autres, en particulier au début de la crise dans les premiers mois de 2020. Globalement, cependant, les gouvernements centraux ont souvent fait beaucoup pour apporter un soutien supplémentaire et considérable aux autorités et aux services publics au niveau local et régional. Il est rappelé que les **autorités locales doivent être dotées par l'Etat central des ressources financières nécessaires pour assumer leurs responsabilités**, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale.
12. Le **succès de la réponse dépend largement de la participation active de tous les acteurs de la société**, en ce qui concerne non seulement le respect des mesures d'isolement mais aussi l'implication directe dans des initiatives qui soutiennent ou complètent l'action des organismes publics. **La crise actuelle a mis en évidence l'importance d'un système solide de participation civile à la prise de décision publique et certains pays ont fourni de nombreux exemples de la manière dont il peut être maintenu en cas d'urgence.** Il convient toutefois de garder à l'esprit que la situation d'urgence de la COVID-19 a également eu un impact financier négatif sur le secteur bénévole, notamment sur sa capacité à accompagner les efforts d'assistance publique et à contribuer au bon fonctionnement des contre-pouvoirs (*checks and balances*).
13. La protection des droits et libertés individuels est fondamentale, y compris dans les situations d'urgence. Plusieurs exemples ont été donnés sur la **manière dont la situation des groupes de la population particulièrement exposée a été et peut être traitée pour éviter que la vulnérabilité des personnes concernées ne soit amplifiée par les mesures de confinement.** Outre les autorités publiques à tous les niveaux, le secteur bénévole a joué un rôle considérable dans la réponse aux besoins des groupes vulnérables.
14. Compte tenu de l'évolution de cette crise sans précédent et afin de recueillir la plus large expérience possible en matière de gestion par les différents acteurs concernés, **le présent rapport sera complété par une mise à jour d'ici la fin de 2021**, en vue de refléter l'évolution de la réponse à la pandémie des États membres du Conseil de l'Europe.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU CDDG

Markku MÖLLÄRI, Président ad *interim*

La pandémie de COVID-19 s'est avérée être l'un des défis les plus importants et les plus inattendus auxquels les États membres du Conseil de l'Europe ont été confrontés depuis de nombreuses années.

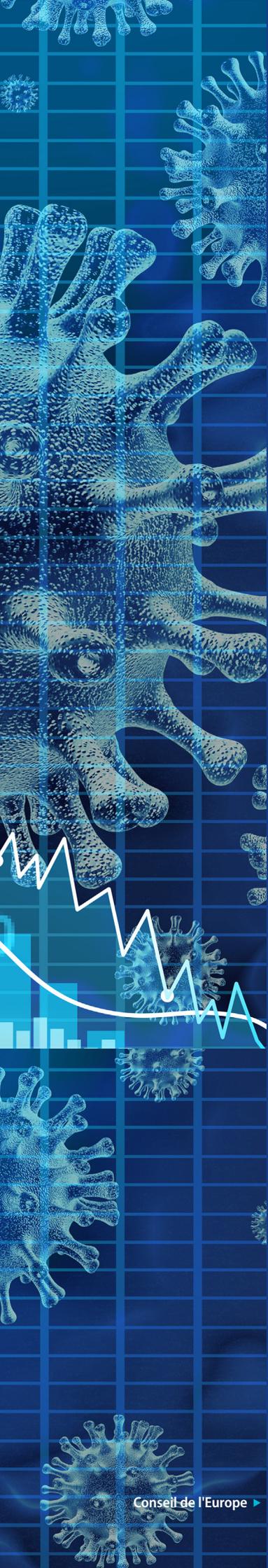
Il est clair que les démocraties qui défendent les droits de l'homme et l'État de droit sont les mieux placées pour gérer un défi de cette ampleur et de cette complexité. Seul un système de gouvernance fondé sur la légalité, le contrôle parlementaire de l'exécutif, des contre-pouvoirs efficaces et le principe de subsidiarité, et qui assure la coopération, la coordination et la communication entre les divers niveaux d'autorité, peut apporter des solutions durables, qui bénéficient de la confiance et du soutien de la population et de tous les acteurs de la société.

La crise a également mis en évidence la pertinence continue des 12 Principes de la Bonne Gouvernance Démocratique: conduite équitable des élections, représentation et participation ; réactivité ; efficacité et efficacité ; ouverture et transparence ; État de droit; conduite éthique ; compétence et capacité ; innovation et ouverture au changement ; durabilité et orientation à long terme ; gestion financière saine ; droits de l'homme, diversité culturelle et cohésion sociale et responsabilité sont des principes qui devraient guider l'action publique non seulement en temps normal mais aussi dans les situations d'urgence et à tous les niveaux de gouvernement.

La pandémie de COVID-19 n'est pas terminée. Bien des États membres font l'expérience d'une nouvelle vague d'infections depuis le début de cet automne.

À l'heure où sont écrites ces lignes, cette deuxième vague s'est avérée dépasser la première à bien des égards. Même une fois le virus vaincu, il faudra encore faire face à de lourdes conséquences sociales et économiques. Dans les temps difficiles qui s'annoncent, les leçons tirées de ces derniers mois devraient continuer à nous guider. Il est donc clair que pour tirer le meilleur parti de l'expérience acquise tout au long de la gestion de la crise, ce rapport devra être mis à jour dans un avenir proche.

Réaffirmant l'importance du multilatéralisme et du dialogue intergouvernemental, le CDDG est prêt à continuer à fournir une plate-forme aux représentants des États membres pour partager des informations et s'aider mutuellement dans l'élaboration de politiques et de standards juridiques fondés sur les meilleures pratiques européennes.



LA REPONSE DES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

1. MESURES D'URGENCE ET ÉQUILIBRE DES POUVOIRS : LE NIVEAU HORIZONTAL

Pour répondre à l'urgence de la COVID-19, les États membres du Conseil de l'Europe ont mis en place un large éventail de mesures juridiques et administratives dans un contexte de forte pression en raison de la gravité de la menace sur la santé publique, et les ont révisées ou étendues à plusieurs reprises pour les adapter à l'évolution de la pandémie, qui est rapide et peut difficilement être prédite. De nombreux États membres ont instauré l'état d'urgence et/ou déclaré une dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme.⁴ Les mesures prises pour faire face à la pandémie ont affecté le fonctionnement de la société et le mode de vie normal des populations.

1.1. Analyse sommaire des réponses au questionnaire

La **majorité des pays ayant répondu ont déclaré l'état d'urgence ou des mesures similaires** pour des raisons de santé publique, ce qui a permis au gouvernement ou à un ministère spécifique (par exemple le ministère de la santé) de prendre des mesures accélérées et de gouverner par décret et/ou d'imposer certaines mesures restrictives, concernant par exemple la liberté de circulation. Parfois, ces mesures spéciales ont été prises même lorsque des dispositions juridiques et des mécanismes de coordination spécifiques existaient déjà pour faire face à des situations de crise sanitaire, par exemple. Dans d'autres cas, le cadre existant prévoyait déjà des possibilités d'action suffisantes en cas d'urgence, comme une loi sur la protection civile.

Les pouvoirs exceptionnels du pouvoir exécutif sont conditionnés par le respect des principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de durée limitée. En outre, l'exécutif est soumis au **contrôle démocratique du Parlement**. À cette fin, les parlements sont appelés à recevoir de l'exécutif des comptes-rendus des mesures prises ainsi que des informations sur l'évolution de la situation, afin d'étendre si nécessaire l'applicabilité des mesures spéciales. Certains pays ont également fait état de délégations/transferts temporaires de pouvoirs similaires qui ont été décidés au niveau régional/local entre l'assemblée et le pouvoir exécutif.

Le quorum nécessaire pour que le Parlement puisse se mettre d'accord sur des mesures d'urgence temporaires ou les prolonger est parfois conçu de manière à exiger un large consensus politique et à accorder en même temps une plus grande voix à l'opposition ou aux petits partis. Un pays a indiqué qu'une minorité au parlement peut mettre fin à l'application des mesures d'urgence. Un autre pays a souligné que le parlement a le pouvoir de révoquer les pouvoirs spéciaux à tout moment, tant en général qu'en ce qui concerne des mesures spécifiques décidées par le gouvernement.

4 / <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>

Il a également été souligné que le fonctionnement des assemblées élues elles-mêmes ayant pu être affecté par les mesures de confinement, des ajustements législatifs et pratiques ont été nécessaires pour permettre la **tenue des réunions d'assemblées par vidéoconférence**. Dans d'autres cas, la législation et la réglementation prévoyaient déjà de telles possibilités.

Lorsque les élections ont dû être reportées en raison de la pandémie, des mesures correctives peuvent être nécessaires, en conséquence, pour **ajuster la durée des mandats des** membres sortants et/ou entrants de l'assemblée et ainsi assurer la continuité du contrôle parlementaire.

1.2.

Étude de cas

Royaume-Uni : Pouvoirs et contrôle parlementaire

La loi sur les coronavirus de 2020 a été introduite pour accorder des pouvoirs extraordinaires afin d'aider les autorités à apporter une réponse cohérente et efficace à la crise. Les élections qui devaient avoir lieu en mai 2020 ont été reportées d'un an, et le mandat des personnes élues lors des élections de 2021 sera ajusté d'un an afin que leur mandat soit de trois ans au lieu de quatre. Les élections partielles aux assemblées législatives locales, régionales, décentralisées ou nationales ont été reportées à mai 2021. Le gouvernement a également pris des règlements en vertu de la loi susmentionnée pour permettre la tenue à distance de toutes les réunions des autorités locales avant le 7 mai 2021 et pour supprimer l'obligation de tenir la réunion annuelle en 2020.

POUVOIRS ET CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Certaines dispositions de la loi prennent effet à la date de la sanction royale, mais d'autres ne prennent effet que lorsqu'un ministre prend un règlement pour activer ce pouvoir. Des règlements peuvent également être pris pour activer et désactiver certaines mesures selon les besoins, et différents règlements peuvent être pris pour différents objectifs ou domaines. L'exercice des pouvoirs prévus par la loi est soumis à différents niveaux de contrôle parlementaire.

La plupart des lois sont limitées dans le temps et expireront après deux ans. Certaines dispositions, notamment celles relatives à l'enregistrement d'urgence des professionnels de la santé et à l'indemnisation de l'activité des services de santé, n'expirent pas après deux ans.

La législation est soumise à un contrôle parlementaire permanent. Le Parlement a la possibilité d'exprimer un avis sur la poursuite de l'application des dispositions temporaires de la loi tous les six mois. Si le Parlement vote contre le maintien des dispositions de la loi, le gouvernement doit prendre des règlements pour empêcher l'entrée en vigueur des dispositions dans un délai de 21 jours. Si le gouvernement souhaite prolonger la loi au-delà de cette date, il doit adopter une nouvelle législation. Le gouvernement est tenu de publier tous les deux mois un rapport sur l'utilisation des aspects non dévolus de la législation. Si les principales dispositions de la loi restent en vigueur dans un an, un débat parlementaire doit être organisé sur les aspects non dévolus de la loi, dans les deux chambres du Parlement.

1.3. Initiatives du Conseil de l'Europe

La **boîte à outils** de la Secrétaire général **pour les États membres sur le "Respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19"** publiée en avril 2020 rappelle que "les parlements (...) doivent conserver le pouvoir de contrôler l'action de l'exécutif⁵ notamment en vérifiant, à intervalles raisonnables, si les pouvoirs d'urgence de l'exécutif sont toujours justifiés, ou en intervenant de manière ponctuelle pour modifier ou annuler les décisions de l'exécutif⁶. La dissolution des parlements pendant l'état d'urgence ne devrait pas être possible, et en effet, selon de nombreuses constitutions, le mandat du parlement est prolongé jusqu'à la fin de l'état d'urgence".

Toujours en avril 2020, la **Commission de Venise** a créé l'**Observatoire des situations d'urgence** dans ses États membres afin 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 la pratique électorale⁷. L'Observatoire fournira des informations comparatives systématisées qui pourront être utilisées par les juristes, les universitaires, les agents de l'État, les organisations internationales et non gouvernementales travaillant dans ce domaine. Au cours des trois dernières décennies, la Commission de Venise a examiné le cadre constitutionnel et juridique des pouvoirs d'urgence dans de nombreux pays et a préparé plusieurs rapports généraux sur ce sujet. Dans sa **liste de critères sur l'État de droit**, elle a élaboré des repères spécifiques en relation avec les exceptions au principe de légalité dans les situations d'urgence. Ce matériel a été repris et condensé par le Conseil scientifique de la Commission de Venise dans une **Compilation sur les dispositions constitutionnelles et la législation relatives aux situations d'urgence**⁸ et en juin 2020, la Commission a approuvé le rapport sur le "Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence - Réflexions"⁹.

5 / Voir la Recommandation 1713 (2005) de l'APCE, Contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres, p. 38

6 / Commission de Venise, Liste de contrôle sur l'État de droit (CDL-AD(2016)007), paragraphe. 51.

7 / Les informations contenues dans l'Observatoire sont basées sur les réponses à un questionnaire reçu des différents membres de la Commission de Venise, complétées par des informations provenant d'autres sources ouvertes. L'Observatoire sera mis à jour régulièrement, à mesure que de nouvelles informations seront disponibles :

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_EmergencyPowersObservatory&lang=EN

8 / <https://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=2917&lang=en>

9 / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)

2. GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

La réponse à la COVID-19 a nécessité des efforts accrus en termes de gouvernance aux divers niveaux, avec la participation des autorités à tous les niveaux de gouvernement. La coordination, la concertation, la coopération et la communication entre elles ont été essentielles pour une gestion efficace de la crise

2.1. Analyse sommaire des réponses au questionnaire

Les réponses au questionnaire donnent un aperçu de la répartition des responsabilités dans les États unitaires, fédéraux et décentralisés et des modalités de coopération et de coordination pour répondre à l'urgence de la COVID-19, horizontalement entre les organes ministériels et les entités territoriales de même niveau, et verticalement entre les organes de différents niveaux territoriaux.

Comme mentionné précédemment, la majorité des pays ayant soumis des réponses ont déclaré l'état d'urgence ou des mesures similaires pour des raisons de santé publique, ce qui a permis au gouvernement ou à un ministère spécifique de prendre des mesures accélérées et d'imposer certaines mesures de précaution. Parfois, de telles mesures ont été prises même lorsque des dispositions juridiques et des mécanismes de coordination spécifiques existaient pour faire face, par exemple, à des situations de crise de santé publique. Dans d'autres cas, le cadre existant prévoyait déjà des possibilités d'action suffisantes en cas d'urgence, comme une loi sur la protection civile. Dans certains cas, des pouvoirs supplémentaires ou des missions spéciales temporaires ont été confiés à tous les niveaux de gouvernance : central, régional et municipal.

Les mécanismes de coordination horizontale et territoriale ont pris diverses formes, notamment :

- la désignation par la loi ou de manière *ad hoc* d'un ministère chargé de responsabilités spécifiques en la matière (ministère de la santé, ministère de l'intérieur, ministère des relations avec les collectivités locales) ;
- le recours à des organes de coordination existants ou nouveaux, tels qu'une "task force d'urgence" centrale au gouvernement, éventuellement en combinaison avec des organes similaires à tous les niveaux territoriaux (par exemple dans certains États membres du CDDG à structure fédérale) ;
- des approches en plusieurs étapes impliquant une réaction immédiate sous la direction de l'organe normalement responsable (par exemple, l'autorité centrale chargée de la protection civile) et des politiques stratégiques ultérieures (mesures législatives et financières pour soutenir la population et l'économie, etc.) décidées par le gouvernement en coopération avec un organe consultatif nouvellement créé.

Le **gouvernement central a généralement joué un rôle de premier plan**, y compris dans les États fédéraux ou fortement décentralisés, où il a assuré la conception de cadres politiques généraux et de plans d'action, la coordination générale des politiques publiques, la réaffectation de ressources à partir du budget national, la publication d'orientations, les contacts internationaux/diplomatiques, etc.

Plusieurs **exemples d'interaction étroite entre les autorités locales/régionales et les gouvernements centraux** en relation avec la COVID-19 peuvent être identifiés : dans un pays, l'association des pouvoirs locaux a participé activement aux travaux du conseil de gestion de crise auprès du premier ministre ; dans un autre pays, l'union des municipalités a été représentée au sein de l'organe national de coordination pour les maladies infectieuses et, dans un autre cas, les municipalités et les provinces ont été étroitement associées, par l'intermédiaire de la fédération nationale des municipalités et des provinces, à la fois à la conception et à la mise en œuvre des réponses publiques, y compris la mobilisation des ressources.

Certains pays ont compté sur un centralisme accru et sur des ordonnances gouvernementales ou du ministre compétent, à mettre en œuvre par les municipalités. Parfois, certains pouvoirs ne sont accessibles qu'aux organes (centraux) de l'État, comme le pouvoir de réquisition ; dans ce cas, les municipalités en particulier, peuvent toujours s'adresser au représentant local de l'État (par exemple, dans certains pays membres, l'État central est représenté au niveau régional, départemental ou municipal par des préfets ou des gouverneurs) d'utiliser ce pouvoir si elles doivent mobiliser des ressources et du personnel pour répondre à des besoins urgents.

La gestion de la pandémie a également donné l'occasion de (ré)activer les mécanismes et organes de coordination déjà prévus dans les lois et règlements en vigueur sur les situations de crise sanitaire, dans la mesure où les avantages de ces mécanismes pourraient servir aux futurs dialogues dans des contextes non liés à la pandémie. Selon le contexte national, les associations de collectivités locales et régionales deviennent soit un partenaire dans les processus de codécision ou de consultation, soit un organe de défense cherchant à défendre certains intérêts ou à influencer l'action gouvernementale.

La pandémie a généralement entraîné une augmentation des dépenses sociales, de santé et autres, ainsi qu'une perte de revenus (notamment fiscaux) pour les autorités locales. Cela n'a pas toujours conduit, jusqu'à présent, à la mise à disposition de ressources financières supplémentaires du niveau central au niveau régional et/ou local. Lorsque l'État ou un organisme régional apporte une aide supplémentaire, celle-ci peut prendre diverses formes, tant directes qu'indirectes, notamment :

- création d'un plan d'urgence spécial pour fournir une aide financière supplémentaire ;
- transfert de fonds supplémentaires correspondant à des pertes de revenus fiscaux dues à la suspension de l'activité commerciale ;
- délégation de pouvoir au gouvernement pour faire face aux obligations contractuelles ;
- centralisation des achats d'équipements médicaux et autres ;
- prise en charge par le budget central (budget général, fonds sectoriels ou spéciaux ad hoc) des frais encourus au niveau local (par exemple, les frais hospitaliers inhérents aux soins intensifs), etc.

2.2.

Études de cas

Autriche : Coordination nationale dans un État fédéral

Des conseils de gestion des crises ont été créés aux niveaux national, régional et local et une structure nationale de réponse aux crises (SKKM) a été mise en place sous la coordination du ministère de l'intérieur, qui implique tous les ministères fédéraux concernés, les gouvernements des provinces, les organisations de première intervention, la protection civile, les autorités sanitaires et les infrastructures critiques, ainsi que les médias. La coordination est assurée par des réunions quotidiennes d'un comité de coordination et d'une cellule permanente de gestion de crise. Ces procédures ont été suivies de manière cohérente au cours de la crise.

Slovénie : Le paquet de lois anti-COVID-19 adopté au début du mois d'avril 2020

La loi déterminant les mesures d'intervention pour contenir l'épidémie de COVID-19 et atténuer ses conséquences pour les citoyens et l'économie contient un certain nombre de mesures destinées à protéger les employeurs et les travailleurs sur le plan économique, à préserver la protection sociale des employés et à permettre à plus de 100 000 propriétaires uniques de survivre, ainsi qu'à résoudre le problème de la population (comme le report des obligations de crédit).

En ce qui concerne le transfert de ressources financières du niveau central au niveau local, la loi assure le transfert de fonds du budget de l'État vers les budgets des municipalités dans plusieurs domaines, tels que les salaires des employés des institutions municipales, les subventions spéciales pour le fonctionnement de l'autonomie locale, etc. La loi prévoit également des mesures temporaires pour atténuer les effets de l'épidémie dans le domaine du travail et du paiement des cotisations de sécurité sociale, des soins de santé et de l'assurance maladie, de la sécurité sociale, des droits provenant des fonds publics et de l'exercice des droits liés aux soins parentaux, des impôts, des finances publiques, des salaires et traitements, du secteur public et des entreprises publiques majoritaires directes et indirectes, de l'agriculture, de la sylviculture et de l'alimentation, de la gestion de l'eau, protection de l'environnement, culture, science et recherche, lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, assurances et marchés financiers, marchés publics, sanctions contractuelles, exécution et faillite personnelle, exécution des services publics, affaires financières des entreprises, procédures d'insolvabilité et résiliation forcée, exonération de paiement des services de signal de la Radio-Télévision nationale (RTV) et pouvoirs de police supplémentaires.

Espagne : Rôle actif de la Fédération des municipalités et des provinces

La Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP) a joué un rôle actif. Elle a collecté et diffusé des informations actualisées et opportunes aux gouvernements locaux par le biais de circulaires et de nombreuses communications en rapport avec la gestion de la crise. Ceci a été facilité par la participation de la FEMP dans des forums importants tels que le Centre de coordination opérationnelle en matière de sécurité, où la Fédération représente tous les gouvernements locaux. Le Centre de coordination opérationnelle en matière de sécurité a tenu des réunions quotidiennes et a défini les lignes directrices de l'action des forces et des organes de sécurité de l'État ainsi que de la police locale. Des sites web tels que <http://COVID19.femp.es/> et www.femp.es, ainsi que des réseaux sociaux (@fempcomunica) ont ainsi été utilisés activement par la FEMP pour diffuser des informations actualisées sur les réponses la COVID-19 (au niveau de l'État, de la région et de la localité) et pour apporter un soutien aux municipalités et aux provinces.

3. GOUVERNANCE ET INNOVATION

Tout en réagissant à la pandémie de COVID-19, les États membres du Conseil de l'Europe ont dû trouver des moyens différents et innovants pour atteindre le public et continuer à fournir des services essentiels, afin de garantir dans la mesure du possible que les personnes puissent continuer à avoir une vie normale. Ainsi, la crise a agi comme un catalyseur pour la modernisation de l'administration publique, les procédures bureaucratiques étant simplifiées et les services publics numérisés en un temps record, devenant plus réactifs, plus efficaces, plus performants et plus facilement accessibles, conformément aux 12 Principes de la Bonne Gouvernance Démocratique.

3.1. Analyse sommaire des réponses au questionnaire

La gestion d'une crise de l'ampleur de celle de la COVID-19 a souvent obligé les **organismes publics à innover et à développer de nouvelles approches et méthodes de travail**. Deux séries de facteurs semblent avoir été particulièrement importantes:

- tout d'abord, la nécessité pour les organismes publics de continuer à assurer la fourniture de services essentiels tels que la santé, l'éducation, les services administratifs pour la population et les entreprises, la disponibilité d'équipements/services de santé dans un contexte d'urgence sanitaire, la disponibilité de produits alimentaires et énergétiques, et enfin et surtout la sécurité et la protection de la population. Les pénuries et les restrictions affectant les chaînes d'approvisionnement nationales et internationales, ainsi que la crise sanitaire ont entraîné une augmentation de la demande et une concurrence pour certains produits, tant au niveau national qu'international ;
- deuxièmement, cela devait se faire dans un contexte de verrouillage et d'autres restrictions qui affectaient également le fonctionnement des institutions publiques.

Les réponses au questionnaire font référence à la prise de diverses mesures spéciales par voie **législatives, décrétales ou autres pour éviter une interruption de la fourniture des services publics** (bien que réduite dans certains cas). Ces mesures comprennent :

- un recours accru à l'**enseignement à distance, au télétravail et aux téléconférences**, y compris pour les conseils municipaux et leurs membres ;
- possibilité de **redéployer les agents publics** (même sans leur consentement) en cas de besoin de personnel supplémentaire dans des secteurs donnés ;
- des efforts de coordination accrus au niveau central ;
- des plafonds sur le prix des médicaments, de la nourriture, des services d'utilité publique.

Outre le **télétravail pour les agents publics** - qui est largement considéré comme une méthode couramment utilisée pour assurer la continuité des services du secteur public, des activités plus opérationnelles telles que la maintenance des infrastructures et des équipements publics ont également été assurées au moyen de **permanences / rotation**. En combinaison avec le télétravail, des efforts ont été faits **pour accroître la disponibilité des services en ligne** (par exemple pour la délivrance de permis, etc.) et en redéfinissant les modalités des contacts avec l'administration publique par téléphone ou par communication numérique.

Certains pays rapportent que **le contexte de la COVID-19 a clairement été l'occasion de développer toute une série de nouveaux services et outils numériques** pour la téléconférence, l'apprentissage à distance, le télétravail, la solidarité et le partage d'informations, l'accès à l'information publique, etc. qui faisaient parfois partie du portefeuille d'un ministère spécifiquement chargé de la gouvernance numérique.

La politique consistant à se **concentrer sur des services spécifiques considérés comme essentiels, pour éviter toute perturbation, a été privilégiée dans certains pays**, où le personnel de ces services spécifiques bénéficiait d'un soutien particulier (services de garde d'enfants fournis par des institutions autrement fermées au grand public), ou était mis en disponibilité (par exemple dans le secteur de la santé).

Certains pays ont souligné que **des leçons positives importantes sont tirées de la crise en ce qui concerne la gouvernance publique et les méthodes de travail, y compris les mérites de la formulation de politiques publiques basée sur les données et la connaissance empiriques, un dialogue interinstitutionnel accru** en ce qui concerne la collecte / le partage / le traitement des informations, y compris par l'intelligence artificielle - au lieu d'une approche centralisée qui a été rejetée dès le départ - ainsi que du télétravail qui n'était pas une méthode de travail habituelle dans le pays.

La **mobilisation des forces de sécurité** pour soutenir les services de santé et assurer la fourniture continue de biens essentiels (en plus de l'application des mesures de confinement et de la protection de la population contre des risques spécifiques) a également été mentionnée.

La simplification des routines administratives et la prolongation de la validité des documents personnels ou l'extension des délais administratifs pour couvrir la période de verrouillage figurent également parmi les mesures signalées dans ce chapitre par divers pays, ainsi que la **vigilance accrue, la proactivité et les moyens de faire face à certains effets secondaires des mesures d'enfermement, tels que** l'augmentation de la violence domestique et sexuelle, les cas de dépression et d'isolement social, les vols, etc.

Pour contrer la propagation de COVID-19, les **autorités publiques ont parfois développé des outils techniques innovants tels que des applications pour les appareils de communication mobile** qui alertent les utilisateurs s'ils ont été en contact étroit avec des personnes infectées à certains endroits ou à un moment donné. La compatibilité de ces techniques - qui impliquent le traitement de données dites volumineuses - avec les droits et libertés fondamentaux ainsi que leur acceptation par le public ont été assurées grâce à l'anonymisation des données.

3.2.

Études de cas : Gouvernance électronique

Croatie

En tant qu'organe responsable de l'infrastructure d'information du gouvernement, le ministère de l'administration publique a continué à entretenir l'infrastructure d'information du gouvernement pendant l'épidémie de COVID-19, qui peut être utilisée par d'autres organes du gouvernement central pour numériser leurs processus.

Si un organe du gouvernement central souhaite créer un service électronique spécifique, il peut utiliser le **système e-Citizens** avec ses deux composantes : le système national d'identification et d'authentification (NIAS), qui permet une authentification sécurisée des utilisateurs, et la boîte aux lettres personnelle de l'utilisateur, qui permet d'envoyer des messages à l'utilisateur.

En outre, au début de l'année 2020, les organismes publics ont déjà été invités à utiliser de nouveaux composants communs lors du développement de leurs services, qui sont pour l'instant disponibles avec un ensemble limité de fonctionnalités (mais le développement est en cours) : NIAS avec une extension pour les utilisateurs professionnels et le **système d'autorisations** électroniques, ainsi qu'un module permettant de connecter les services électroniques au système e-Fees.

Afin de garantir les conditions préalables au bon fonctionnement du système d'administration de l'État, le ministère de l'administration publique a lancé une procédure d'urgence, en collaboration avec le fournisseur de la solution dans ce projet, pour la délivrance de **certificats de signature qualifiée personnelle** pour les fonctionnaires des organes de l'administration de l'État. Les fonctionnaires auxquels est délivré un certificat de signature qualifiée peuvent signer des documents par voie électronique conformément aux dispositions de la loi sur la mise en œuvre du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques dans le marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (OG 62/17).

Selon une décision du gouvernement croate, pendant l'épidémie de COVID-19, les organes de l'administration publique et les organismes fournissant des services publics ont assuré l'exécution de tâches indispensables et urgentes en faisant travailler les employés dans des équipes essentielles A et B, qui se relayaient toutes les deux semaines, tandis que les autres tâches étaient effectuées par le biais du **télétravail** (travail à domicile).

Grèce

Connectivité à large bande

La nouvelle situation résultant des mesures restrictives et de l'utilisation des plateformes numériques par les citoyens, les administrations et les entreprises, a accru l'importance et le rôle des infrastructures de télécommunications. C'est pourquoi le ministère de la gouvernance numérique, en coopération avec les secteurs des télécommunications, a adopté un plan d'action visant à accroître la capacité et à garantir l'efficacité des réseaux et des solutions de télécommunications utilisés par les entités publiques et les entreprises.

Un certain nombre d'initiatives spécifiques ont également été entreprises :

- **plateforme de téléconférence "e-presence"** permettant à toutes les entités publiques de tenir des réunions par téléconférence de haute qualité avec le niveau de sécurité adéquat. (voir www.epresence.gr) ;
- **utilisation des plateformes d'enseignement à distance offertes gratuitement par les réseaux de téléphonie mobile** : à la demande du ministère, les opérateurs de téléphonie mobile ont offert un accès gratuit aux plates-formes numériques d'enseignement à distance ;
- **télétravail pour les administrations publiques** : afin d'assurer le fonctionnement sans entrave des organes de l'administration publique, le ministère a mis en place pour toutes les entités publiques un environnement de télétravail sécurisé, avec des connexions VPN pour un maximum de 100 000 personnes ;
- ouverture du **portail public unique www.Gov.gr** ; les identifiants de taxis-net sont utilisés pour l'identification des citoyens dans le nouveau portail et dans d'autres plateformes numériques publiques ;
- **la mise en place de plusieurs plateformes de services Internet pour les entreprises, la solidarité, le soutien, l'information et le divertissement des citoyens, sur la base d'**une initiative conjointe des ministères de la gouvernance numérique, de l'intérieur, de la santé et du Centre national de documentation.

3.3. Initiatives du Conseil de l'Europe

Compte tenu de l'importance accrue du télétravail dans la gestion de la pandémie, tant pour le secteur public que pour le secteur privé – selon certaines sources, 40 % des travailleurs de l'UE, tous secteurs confondus, téléchargeaient à temps plein au printemps 2020 – le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance a lancé la rédaction d'une boîte à outils sur le télétravail dans les administrations publiques afin de guider les gouvernements nationaux, régionaux et locaux dans ce processus.

Cette nouvelle boîte à outils énumérera une série de facteurs généraux : avantages et risques du télétravail ; facteurs favorables et défis tels que les compétences des cadres hiérarchiques et la culture organisationnelle, la perception du public, la supervision des employés travaillant en dehors du cadre de travail traditionnel, les interactions entre les membres de l'équipe, les relations entre les fonctionnaires d'une part, et les dirigeants politiques et les citoyens d'autre part. Il abordera en termes pratiques la manière d'introduire le télétravail et de le gérer. Le dernier chapitre concerne des aspects spécifiques des administrations locales.

4. COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Pendant la crise, il n'y a pas eu de tendance clairement identifiable dans le domaine de la coopération transfrontalière. La situation a beaucoup varié entre les États membres et les régions, principalement en fonction de l'existence d'une tradition consolidée de coopération.

4.1. Analyse sommaire des réponses au questionnaire

La coopération transfrontalière a été affectée par les restrictions aux mouvements transnationaux, même s'il y a eu des exceptions comme pour les travailleurs sociaux et les travailleurs de la santé, comme l'ont souligné certains pays. Parfois, des **points de passage frontaliers spécifiques** ont été mis en place pour le trafic autorisé dans divers contextes juridiques - par exemple UE, Schengen, non UE/non Schengen - en coopération avec le(s) pays voisin(s) et également pour informer sur les règles de pandémie applicables de l'autre côté de la frontière / au sein de l'UE, comme le soulignent les États membres de l'UE.

La coopération **transfrontalière** semble être particulièrement intense dans les **régions qui ont une longue tradition de coopération transfrontalière ou régionale**, par exemple entre les pays du Benelux et avec des pays partenaires plus proches en ce qui concerne les transports, l'énergie, les travailleurs transfrontaliers (par exemple, les questions fiscales concernant les personnes obligées de passer au travail à distance) et d'autres questions. Les pays de cette sous-région ont parfois fourni de nombreux exemples pratiques.

Les euro-régions (par exemple EURES-T, l'Escaut, la région du Rhin supérieur, etc.) sont un autre exemple de **cadres de coopération préexistants qui permettent de** résoudre d'autres problèmes liés à la scolarité et aux travailleurs transfrontaliers devant se déplacer, ou d'aider les hôpitaux étrangers surchargés en prenant en charge les patients nécessitant des soins intensifs, comme l'ont souligné plusieurs pays.

Parfois, dès le début, on a assisté à une **coordination générale étroite des réponses entre les gouvernements nationaux de pays voisins**, ou des contacts permanents entre les grandes municipalités en ce qui concerne la gestion de la crise et de ses conséquences (par exemple par le biais du réseau des Eurocités).

La coopération a lieu à diverses autres fins, notamment :

- le rapatriement des ressortissants (également par les couloirs de transit) et l'échange d'informations sur les voyageurs infectés ou présentant des symptômes de COVID-19 ;
- la mise en place de procédures douanières et de passage des frontières accélérées ;
- la fourniture d'une assistance en termes d'équipement médical / de médicaments / de savoir-faire médical - parfois gérée par la section nationale respective des organisations humanitaires internationales (par exemple la Croix-Rouge) comme cela a été mentionné par certains pays.

4.2.

Études de cas

Belgique : Une task force transfrontalière pour rationaliser l'information et remédier aux incohérences

Une Task Force a été mise en place avec des membres des gouvernements néerlandais, de Rhénanie du Nord Westphalie et de différents gouvernements belges pour rationaliser plusieurs sujets liés aux obstacles transfrontaliers liés au virus, sur la base des informations reçues des différentes régions. La communication est ainsi centralisée, consolidée puis diffusée aux services concernés qui reçoivent ainsi une notification consolidée au lieu d'une par région. Cela a également permis de remédier aux incohérences dans la manière dont la situation de certaines personnes est appréhendée en ce qui concerne le lieu de résidence, par exemple en ce qui concerne les travailleurs indépendants et les travailleurs transfrontaliers (dans un pays, le principe de la résidence enregistrée était appliqué, tandis qu'un autre suivait le principe de la sécurité sociale).

Croatie : Faciliter les mouvements transfrontaliers dans des zones spécifiques

Du point de vue du ministère de l'intérieur, l'impact de COVID-19 sur la coopération transfrontalière s'est largement traduit par la facilitation des mouvements de travailleurs transfrontaliers, dans le but d'assurer le fonctionnement normal des activités quotidiennes dans les zones frontalières et la préservation des emplois. En outre, une coordination intensive a été mise en place pour faciliter le transit des camions et des véhicules de tourisme à travers la Croatie, afin de faciliter la circulation des marchandises dans toute la mesure du possible.

La coopération transfrontalière a été limitée en raison des restrictions imposées par les pays voisins et s'est concentrée sur la réception et la fourniture de l'aide internationale (humanitaire) et des transports/transits transfrontaliers vitaux.

Il y a eu des exemples de bonne coopération transfrontalière pour répondre à l'urgence, étant donné que, entre autres, les patients en situation d'urgence médicale et les personnes ayant besoin d'une assistance personnelle en Croatie et dans les pays voisins ont bénéficié d'un transport en ambulance. Il y a eu de nombreux cas d'opérations d'urgence de ressortissants étrangers menées dans le pays lors de l'épidémie de COVID-19, où les transports médicaux d'urgence ont été autorisés, et certains ressortissants croates ont également été envoyés à l'étranger pour y recevoir un traitement médical, qui a été coordonné avec la police des frontières des pays voisins aux niveaux national, régional et local. Une coopération transfrontalière de grande qualité a été mise en place avec les autorités de protection civile des pays voisins en ce qui concerne l'échange d'informations et l'aide humanitaire.

Hongrie : La coopération transfrontalière dans un contexte variable

En tant que pays d'Europe centrale, la Hongrie se trouve dans une situation particulière avec trois types de voisins différents : les pays qui font partie de l'espace Schengen ; les pays qui sont membres de l'Union européenne, mais qui ne font pas partie de l'espace Schengen ; et les pays qui ne font pas partie de l'espace Schengen ni de l'Union européenne. Les règles de contrôle aux frontières sont différentes dans les trois cas.

En mars 2020, en raison de l'impact de la COVID-19, la Hongrie a fermé ses frontières comme d'autres pays. Très peu de temps après la fermeture, la Hongrie et ses pays voisins ont été confrontés à la nécessité d'une ouverture partielle des frontières pour assurer la circulation des marchandises et des travailleurs transfrontaliers.

Il s'agissait d'un nouveau défi pour la coopération transfrontalière des pays afin de détecter les points de passage frontaliers les plus pertinents et de faire en sorte que le trafic de marchandises et les travailleurs transfrontaliers traversent les frontières tout en essayant de ralentir la propagation de COVID-19. En conséquence, le trafic de fret transfrontalier a été autorisé pour les sept voisins de la Hongrie aux points de passage frontaliers désignés et un accord a été conclu avec six des sept voisins pour le passage des travailleurs frontaliers. Des négociations et une coopération avec les pays voisins ont également eu lieu concernant l'ouverture progressive des frontières jusqu'à la fin de la pandémie.

Le ministère hongrois des affaires étrangères et du commerce, en tant qu'autorité d'approbation des groupements européens de coopération territoriale (GECT), est en contact étroit avec les GECT enregistrées en Hongrie ou qui comptent des membres hongrois. Des décrets gouvernementaux extraordinaires ont permis d'organiser des réunions virtuelles entre les organes de décision des GECT et de voter par voie électronique. En outre, comme les restrictions sont entrées en vigueur de part et d'autre des frontières données, de nombreux employés ont commencé à travailler à domicile là où c'était possible. Néanmoins, sur la base d'accords bilatéraux, dans des cas justifiés, les personnes ont été autorisées à traverser les frontières dans un rayon de 30 km (pour que les employés puissent se rendre à leur bureau, etc.).

Espagne : Les services d'information transfrontaliers du point de vue de la région d'Estrémadure

La fermeture des frontières et le confinement ont rendu la coopération extrêmement difficile. L'état d'urgence a conduit à l'adoption de nombreuses dispositions et réglementations tant en Espagne et au Portugal qu'au niveau européen.

Afin de rassembler toutes les informations pertinentes et de les rendre facilement accessibles aux citoyens, travailleurs, employeurs, etc. des deux côtés de la frontière, le site web d'EUROACE www.euro-ace.eu a créé une section où sont mises à jour les informations officielles sur les règlements et dispositions qui, en raison de la crise COVID-19, sont publiées par les autorités nationales du Portugal et de l'Espagne, les autorités régionales d'Estrémadure et celles à caractère européen. Cette page permet d'accéder directement aux sites web des autorités régionales de l'Alentejo et du Centro, ainsi qu'aux sites web du ministère de la santé espagnol et de son homologue portugais, et facilite ainsi l'accès aux données mises à disposition par ces institutions.

En outre, depuis le Bureau d'Estrémadure à Bruxelles, un document est mis à jour chaque semaine qui comprend les mesures que l'UE a mises en œuvre depuis le début de cette crise pandémique, et depuis la Direction générale de l'action extérieure du gouvernement d'Estrémadure, un document est mis à jour qui comprend toutes les mesures que le Journal officiel d'Estrémadure a publiées ces dernières semaines concernant la COVID 19 dans le domaine de la santé et de la sécurité publique mais aussi en ce qui concerne l'administration publique, l'éducation, la culture, l'emploi, les affaires et le commerce, les finances, l'agriculture ou l'environnement.

4.3. Initiatives du Conseil de l'Europe : Mise à jour de l'E-DEN

La pandémie COVID-19 a mis en évidence l'importance de la coopération transfrontalière, notamment dans des domaines tels que les interventions d'urgence, la santé, le marché du travail, les transports et la coopération institutionnelle.

E-DEN - un outil en ligne du Conseil de l'Europe et une base de données sur la coopération transfrontalière - a été mis à jour pour inclure des études de cas spécifiques liées à la COVID provenant des États membres du Conseil de l'Europe, sur la base des contributions des membres du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance. En outre, son interface a été améliorée grâce à de nouvelles fonctionnalités qui permettent aux autorités transfrontalières de contribuer plus facilement à leurs études de cas.

L'E-DEN est un outil pratique qui permet aux fonctionnaires travaillant dans le domaine de la coopération transfrontalière de s'inspirer des meilleures pratiques partagées par leurs collègues européens.

5. LE RÔLE DE PREMIÈRE LIGNE DES AUTORITÉS LOCALES

La crise a mis en évidence le rôle unique des autorités locales, le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens. Face à la pandémie, les municipalités ont dû réagir d'urgence pour fournir des services de base, prendre en charge les personnes en situation de vulnérabilité et réduire l'impact de la crise sur le tissu économique de leurs communautés, mobiliser l'effort de solidarité, sensibiliser à la COVID-19 et veiller au respect des mesures de confinement par la population.

De nombreuses municipalités ont dû assumer ces responsabilités sans disposer des moyens nécessaires, en raison des besoins imprévus et de la baisse des recettes fiscales locales résultant des mesures d'allègement fiscal et autres.

5.1. Analyse sommaire des réponses au questionnaire

Les réponses au questionnaire indiquent que les **municipalités ont parfois réagi en imposant des restrictions sur la circulation/utilisation des propriétés pour contrer la propagation de la COVID-19, avant même que le gouvernement ne propose des interdictions similaires à l'échelle du pays** (par exemple contre ceux qui viennent dans les propriétés de vacances), comme l'a signalé un État membre.

Souvent, les municipalités ont été fortement sollicitées en termes d'aide matérielle pour les personnes dans le besoin, et pour surveiller la propagation et les conséquences du virus en coopération avec les organismes sanitaires régionaux.

En outre, les autorités locales et les municipalités ont également été extrêmement **actives dans le développement de nouvelles initiatives de soutien**, par exemple :

- l'octroi de facilités fiscales temporaires et d'autres formes d'assistance ;
- le lancement d'actions intercommunales coordonnées (par exemple pour commander/approvisionner des équipements médicaux) ;
- promouvoir les réseaux de distribution/vente de produits alimentaires locaux et d'autres produits de base ;
- développer des initiatives pour lutter contre l'isolement et la solitude, ainsi que des services supplémentaires pour les travailleurs sociaux et des initiatives dédiées à des groupes sociaux spécifiques ;
- des efforts accrus et des initiatives spécifiques pour faciliter la diffusion d'informations actualisées ;
- la mobilisation de ressources et de volontaires locaux/régionaux, etc. Dans un État membre, les 21 régions et l'association nationale des autorités locales et des régions ont établi un modèle pour l'achat et la distribution de produits pharmaceutiques considérés comme essentiels, et quatre régions ont été chargées d'acheter ces produits pour l'ensemble du pays.

En ce qui concerne le renforcement de la réactivité et de l'efficacité de l'action des autorités locales face à l'urgence, diverses approches ont été utilisées, allant du simple **transfert de personnel d'autres administrations ou organismes en soutien à des établissements de santé surchargés, à des statuts d'urgence transférant les fonctions et les pouvoirs de l'organe représentatif au chef du gouvernement local** (maire, président de l'assemblée du comté).

Dans certains pays, les services ont continué à fonctionner presque normalement et ont parfois été tenus de le faire par des circulaires gouvernementales, notamment en développant des possibilités de services à distance pour le public. Les réponses mettent également en évidence des **exemples positifs de coopération, de solidarité et d'échange d'informations intermunicipaux nouveaux ou traditionnels**, notamment par le biais d'associations de municipalités et de plateformes internet. La fourniture de services sociaux et l'aide aux personnes les plus touchées ont souvent été une tâche essentielle des municipalités, ce qui a parfois entraîné de nouvelles responsabilités (par exemple, l'organisation de nouveaux services de soins pour les personnes âgées en quarantaine).

On observe rarement des problèmes spécifiques aux zones métropolitaines ou rurales, si ce n'est que certaines villes ou régions sont des points chauds de l'infection. Leur situation et les ressources médicales des hôpitaux concernés ont conduit à un examen minutieux dans certains États membres, où tous les hôpitaux publics sont exploités et gérés ensemble en tant qu'organismes communs bien qu'ils soient sous la responsabilité des municipalités. Les municipalités éloignées sont parfois plus touchées économiquement que le reste du pays et elles peuvent parfois bénéficier d'un soutien supplémentaire (également en nature, par exemple sous forme d'équipement, de carburant, etc. comme l'ont indiqué certains États membres).

5.2.

Études de cas

Bulgarie : le rôle opérationnel de l'Association nationale des municipalités dans la gestion de la crise

Un groupe spécial ("VIBER") a été créé par l'Association nationale des municipalités de la République de Bulgarie (NAMRB), qui est l'organisation nationale représentative de toutes les municipalités. Il a été très actif dans la communication avec le gouvernement central et la défense des droits des collectivités locales. Le groupe spécial a été créé pour les maires afin de partager des informations importantes et de trouver des réponses sur la crise COVID-19 et certaines questions complexes, y compris l'expérience et les bonnes pratiques, mais aussi pour établir des contacts avec les entreprises produisant des équipements de protection.

Malte : Plate-forme communautaire de soutien

Une initiative appelée *YouSafe* a été créée en tant que plate-forme de soutien communautaire en raison des développements rapides liés à la pandémie COVID-19. 68 groupes Facebook (un pour chaque conseil local), sont liés à la page, un pour chaque conseil local, gérés et modérés indépendamment par l'équipe du conseil local respectif. Cette plateforme permet à l'équipe des Conseils locaux (plus de 500 personnes), des employés et secrétaires exécutifs aux conseillers et maires élus, de rester en contact avec leur communauté à tout moment pendant la crise. Elle garantit également que les personnes âgées ne sont pas oubliées, que les citoyens sont en sécurité et que nos communautés restent en bonne santé. *YouSafe* soutient également un dialogue entre le Conseil et ses résidents, le monde des affaires, les ONG, les réseaux de la société civile.

5.3. Initiatives du Conseil de l'Europe

NOUVELLE BOÎTE À OUTILS POUR ÉVALUER LA RÉSILIENCE DES AUTORITÉS LOCALES

L'épidémie de COVID-19 a mis à l'épreuve les capacités de gouvernance à tous les niveaux du gouvernement. Pour répondre aux défis spécifiques des autorités locales, le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance prépare une nouvelle boîte à outils, qui vise à les aider à évaluer leur préparation aux situations d'urgence et leur résilience dans les situations de crise.

Cette boîte à outils permettra aux autorités locales de mesurer leur état de préparation et leur capacité à gérer les situations d'urgence aux niveaux institutionnel, administratif et de la société civile, ainsi que leur capacité à impliquer toutes les parties prenantes dans le processus décisionnel. Elle les aidera également à identifier les niveaux de vulnérabilité et de résilience au moyen d'une approche communautaire, en analysant les dimensions institutionnelles, sociales, économiques, de capital humain et d'infrastructure.

La boîte à outils proposera également des études de cas provenant de différents États membres du Conseil de l'Europe, servant ainsi d'instrument de renforcement des capacités facilitant l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage entre pairs.

NOUVEAU MODULE DE FORMATION POUR DÉVELOPPER LE LEADERSHIP EN TEMPS DE CRISE

Le leadership étant plus que jamais nécessaire dans les situations de crise, le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance a inclus un [nouveau module](#) de formation et de renforcement des capacités dans son édition 2020 du [programme de la Leadership Academy](#). Ce nouveau module donne aux participants un aperçu des différents aspects d'une crise (psychologique, socio-économique), explique comment mettre en place des équipes de gestion de crise et fournit des conseils sur la manière d'élaborer une stratégie de communication.

Bien que spécifiquement développé pour aider les fonctionnaires à faire face à l'urgence de la COVID-19, le module est d'une pertinence et d'une application générale pour toute crise ou situation d'urgence, comme les catastrophes naturelles, les accidents environnementaux, les menaces terroristes et même les conflits. Il est spécifiquement conçu pour le niveau local, mais il peut être facilement adapté à d'autres niveaux de gouvernement. Un module supplémentaire couvrira la question du leadership en temps de crise et d'urgence dans la coopération transfrontalière. Le module de formation peut être consulté [ici](#).

HONGRIE : COLLECTE DES MEILLEURES PRATIQUES SUR LA RÉPONSE À COVID-19 AU NIVEAU LOCAL

Le Centre d'expertise soutient la mise en œuvre de son [programme de meilleures pratiques \(BPP\)](#) en Hongrie depuis de nombreuses années. En 2020, le thème du BPP est "Reprise et reconstruction pour atténuer les dommages causés par l'épidémie : innovations dans les administrations locales". Les municipalités peuvent soumettre des candidatures pour partager leurs meilleures pratiques dans des domaines tels que le redressement économique local et l'attraction des investissements municipaux ; l'inclusion sociale - méthodes locales efficaces de lutte contre la pauvreté ; la sécurité publique ; les soins aux personnes âgées ; les solutions innovantes dans l'administration municipale. Pendant la phase d'évaluation des candidatures, plusieurs conférences et formations seront organisées en ligne. Les gagnants du concours des meilleures pratiques seront annoncés entre la fin novembre 2020 et mars 2021.

INITIATIVES DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

La réunion thématique tenue par vidéoconférence le 18 juin 2020 a réuni des représentants du Congrès, M. Leendert Verbeek (Pays-Bas, SOC/G/PD), Président de la Commission de suivi du Congrès et Commissaire du Roi de la province du Flevoland, et M. Róbert Grúman (Roumanie, PPE/CCE), Président de la Commission de gouvernance du Congrès, Vice-président du Conseil du comté de Covasna en Roumanie.

Ils ont évoqué l'impact mondial de la pandémie sur les collectivités territoriales dans la perspective de la Charte européenne de l'autonomie locale et ont souligné que les autorités locales avaient été particulièrement touchées par la crise sanitaire. Y compris d'un point de vue financier, compte tenu des pertes de recettes fiscales et de la mauvaise situation économique. Ils ont également évoqué la situation actuelle dans leurs circonscriptions, donné des exemples de bonnes pratiques et fait un bref compte rendu de l'état des discussions au niveau national, par exemple en ce qui concerne une nouvelle loi d'urgence COVID-19 que le gouvernement néerlandais prépare.

Ils ont souligné la nécessité pour les gouvernements centraux de continuer à se conformer à la Charte sans recentraliser les compétences locales ni réduire la marge d'appréciation des gouvernements locaux dans la conduite des affaires locales. Il est important que les décisions gouvernementales affectant le niveau local soient prises en coordination avec ce dernier et le 9 juin, le Bureau du Congrès a adopté une [déclaration sur l'impact des mesures COVID du gouvernement central sur les collectivités locales et régionales](#). Ce sera le thème principal d'un débat que la Commission de suivi tiendra le 21 septembre 2020. Les membres du Congrès partageront leurs expériences en matière de lutte contre le coronavirus et de gestion de ses lourdes conséquences. Il est prévu que lors des prochaines visites de suivi, qui pourraient reprendre en 2021, les rapporteurs du Congrès se concentrent sur la gestion de la pandémie à plusieurs niveaux et sur l'application de la Charte. Pour sa part, la commission de la gouvernance organisera un débat thématique sur les aspects de la multi-gouvernance et de la coopération le 21 septembre. Il y aura des échanges de vues sur les aspects pratiques de la gouvernance locale et régionale - réunions numériques des conseils, implications juridiques de la prise de décision à distance et participation des citoyens dans les municipalités et les régions en temps de crise majeure. Il pourrait en résulter une compilation de lignes directrices pratiques pour les membres du Congrès.

6. LES ÉLECTIONS

Cette question n'a pas été explicitement incluse dans le questionnaire. Elle a cependant été soulevée lors de la réunion thématique du 18 juin 2020 et discutée lors de la 11ème réunion du CDDG (tenue par vidéoconférence les 10 et 11 septembre) avec la participation d'un représentant de la Commission de Venise. Cette dernière a émis plusieurs avis et documents d'orientation concernant les élections sous état d'urgence¹⁰ et l'impact des mesures liées à la COVID-19 sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (y compris en matière d'élections).¹¹

Depuis le début de la pandémie en Europe, un certain nombre d'élections et de référendums ont été reportés. Certains ont eu lieu après la levée des mesures de confinement. La décision de tenir ou de reporter des élections pendant une pandémie telle que liée à la COVID-19 soulève au moins trois questions auxquelles les décideurs publics doivent répondre : reporter ou non une élection, pour quelle durée, et comment maîtriser les risques lorsque des élections sont effectivement tenues.

6.1. Questions de base

REPORTER OU NON UNE ÉLECTION

La décision de tenir ou de reporter des élections pendant une pandémie implique un exercice d'équilibre difficile. La légitimité des mandats élus dépend de la tenue d'élections libres et équitables à intervalles réguliers et l'application de règles d'urgence peut amener à maintenir les titulaires au pouvoir. De plus, les nouvelles règles adoptées pendant les situations d'urgence peuvent modifier la répartition normale des tâches et la séparation des pouvoirs. La Commission de Venise a également insisté sur l'importance d'un cadre juridique permettant de reporter une élection (avant de la reporter), y compris l'autorité chargée de décider des modalités de report et de vote, des modalités de campagne, etc. D'autre part, la protection de la santé publique, la mise en place de conditions égales pour les candidats qui font campagne et la garantie que le déroulement du vote est non seulement exempt d'irrégularités mais aussi sûr pour tous ceux qui prennent part au processus sont des éléments à prendre en compte.

Un avantage important du report de l'élection réside dans le fait que les décideurs publics élus sont soulagés du fardeau du travail de campagne électorale et peuvent ainsi consacrer tous leurs efforts à la gestion de la crise sanitaire.

Dans son rapport "Les élections locales et régionales dans les situations de crise majeure" du 22 septembre 2020¹² et dans sa Recommandation 444 (2020),

10 / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-f)

11 / Rapport intérimaire adopté le 8 octobre 2020, voir: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-f)

12 / https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016809fa82f

le Congrès fait référence à la pandémie de COVID-19 comme un parfait exemple de situation de crise qui montre les difficultés auxquelles les États et les autorités électorales peuvent être confrontés en ce qui concerne la décision de tenir ou de reporter des élections, à tous les niveaux de gouvernement, face aux risques pour la vie, la santé et la sécurité de la population.

Il reconnaît que toutes les normes électorales ne peuvent pas être respectées dans les situations de crise majeure, notamment les pandémies, les catastrophes naturelles ou les conflits armés.

(...) Il souligne qu'un noyau minimal de principes électoraux doit être respecté à tout moment pour que les élections, y compris au niveau local et régional, aient un sens et jouissent de la confiance du public dans un environnement politique démocratique, pluraliste et responsable.

LA DURÉE DU REPORT ET LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Comme l'a souligné la Commission de Venise dans son rapport intérimaire d'octobre 2020, le principe de proportionnalité exige que la durée d'un report soit la plus courte possible. Étant donné que l'État de droit doit également prévaloir dans de telles situations de crise, les règles juridiques doivent prévoir une durée maximale pour toute décision de report des élections ainsi qu'une durée maximale totale pour ce report, y compris avec des possibilités de contrôle judiciaire de ces décisions.

Dans les pays européens où une élection présidentielle, parlementaire ou régionale/locale a été reportée, la durée du report est généralement comprise entre 2 et 6 mois.

Le report d'une élection implique notamment que les titulaires restent en fonction pendant une période transitoire supplémentaire et s'occupent de la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences, jusqu'au jour du scrutin et, comme l'a souligné la Commission de Venise, les grandes réformes et les mesures structurelles sans rapport avec la gestion de la pandémie doivent être limitées. Cette période étant censée être courte, aucune adaptation de la durée du mandat (pour la prochaine législature) ne serait normalement nécessaire, mais le cadre juridique devrait régler ces dispositions transitoires concernant les transferts de pouvoir et la situation des élus en charge, selon la Commission de Venise.

TENIR DES ÉLECTIONS MALGRÉ UNE CRISE SANITAIRE : MAÎTRISER LES RISQUES

Les risques sanitaires liés à la COVID-19 sont inhérents aux différentes étapes du processus électoral et doivent être pris en compte par les décideurs et gérés en conséquence : les activités de campagne (qui peuvent comprendre des rassemblements, du démarchage et d'autres possibilités de contacts entre les personnes), le vote lui-même (impliquant des files d'attente, des contacts dans le bureau de vote, la manipulation de papier, etc.), le dépouillement (risques pour ceux qui en ont la charge, les observateurs et les personnes mandatées).

Le vote à distance (vote par correspondance, vote par internet, urnes mobiles, vote par procuration) apparaît comme une alternative séduisante dans le contexte évoqué ci-dessus. Comme il a été souligné lors de la 11^{ème} réunion du CDDG, la généralisation ou le développement des possibilités de vote à distance peut se heurter à différents niveaux d'acceptation par les électeurs en fonction des traditions et des spécificités nationales et cela dépendra beaucoup du niveau de confiance des électeurs dans les institutions et de la capacité de ces dernières à gérer de telles procédures. L'expérience en matière de contentieux électoral montre que la trace écrite reste importante lorsque des allégations d'irrégularités se présentent et que des enquêtes doivent être menées.

Le CDDG a également discuté des mérites du vote obligatoire (tel qu'il est appliqué en Belgique, par exemple¹³) pour limiter le risque d'un niveau élevé d'abstention lors d'une crise sanitaire, lorsque les électeurs sont réticents à se rendre au bureau de vote.

La difficulté de respecter le calendrier électoral dans les circonstances actuelles a entraîné un regain d'intérêt pour les élections électroniques dans certains États membres. La Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique reste une référence pour les États qui envisagent d'introduire le vote électronique et pour ceux qui l'utilisent déjà.¹⁴

6.2. Initiatives du conseil de l'Europe

Des initiatives / lignes directrices pourraient voir le jour dans les mois à venir : dans le cadre de son mandat actuel, le CDDG étudie l'utilisation des nouvelles technologies dans les différentes étapes du processus électoral (notamment l'inscription des électeurs, la transmission et la tabulation des résultats, etc.). Ce travail, qui était déjà en cours, devient particulièrement opportun dans la situation actuelle. Ils déboucheront sur une Recommandation ou des lignes directrices du Comité des Ministres.

Comme indiqué ci-dessus, la Commission de Venise a fourni des orientations sur les élections dans les situations d'état d'urgence. Les participants à la réunion thématique tenue par le CDDG en juin ont toutefois exprimé le souhait que le Conseil de l'Europe donne des orientations supplémentaires et facilite l'échange de bonnes pratiques sur la manière dont les élections peuvent être organisées dans la situation spécifique de la pandémie actuelle.

Dans sa Recommandation 444 (2020), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a également recommandé que le Comité des Ministres invite les autorités respectives des États membres du Conseil de l'Europe à utiliser la pandémie COVID-19 en cours comme une occasion de se faire une idée et de rassembler des expériences en vue d'identifier des exemples de bonnes pratiques concernant les élections à tenir dans des circonstances exceptionnelles dans le contexte national ; et à encourager la poursuite de la coopération entre les institutions du Conseil de l'Europe traitant des questions électorales afin de comparer et d'évaluer les exemples de meilleures pratiques dans le contexte international en ce qui concerne l'organisation d'élections dans des circonstances extraordinaires, y compris les mesures d'atténuation pertinentes et les méthodes de vote alternatives le jour du scrutin.

13 / Le vote obligatoire va prochainement être aboli dans la Communauté flamande, pour les élections municipales et communautaires.

14 / [Lien vers la Recommandation](#)

7. PARTICIPATION CIVILE

La nécessité d'une réponse rapide à la pandémie de COVID-19 a réduit l'espace pour une participation significative de la société civile dans la prise de décision publique, malgré le fait que le succès de la réponse dépend largement de la participation active de tous les acteurs de la société, en ce qui concerne non seulement le respect des mesures d'isolement mais aussi l'implication directe dans les initiatives qui soutiennent ou complètent l'action des organismes publics. En raison de son impact économique important, l'urgence COVID-19 a de facto réduit les ressources du secteur bénévole et sa capacité à contribuer au bon fonctionnement du système de contrôle et d'équilibre.

7.1. Analyse sommaire des réponses au questionnaire

Hormis la situation des associations représentant les autorités locales ou régionales dans les discussions avec le niveau national, les informations fournies montrent des approches variables en ce qui concerne l'implication de la société civile dans la prise de décision relative à la réponse à l'urgence, allant d'une absence totale d'implication (comme dans plusieurs États membres) à l'utilisation accrue des technologies informatiques et des réseaux sociaux pour maintenir des contacts directs permanents avec les citoyens au niveau national (dans certains pays) et au niveau municipal (dans d'autres pays) ou fournir aux autorités des études sur l'évolution de la pandémie et le comportement de la population.

Lors de la discussion du présent rapport, le représentant de la Conférence des organisations internationales non-gouvernementales a souligné que dans bien des cas, tous les services offerts et contributions au débat par les organisations de la société civile s'étaient en fait déplacés dans l'espace virtuel. Ceci avait finalement affecté leur apport habituel.

Les associations d'entreprises sont parfois consultées au niveau local en ce qui concerne les mesures de confinement et leur impact/modalités également dans une perspective transfrontalière, y compris pour la gestion du contexte post-COVID-19 et en interaction avec des réseaux de grandes villes dans les zones frontalières, comme l'ont signalé certains pays.

De même, les organisations de la société civile et les volontaires peuvent être activement impliqués dans des actions conjointes avec les autorités municipales, ce qui permet de tester des approches innovantes, dans la fourniture de services sociaux et de soutien (par exemple, services à domicile pour les personnes âgées et soutien à d'autres groupes sociaux vulnérables, développement de services de soutien en ligne), comme l'ont indiqué certains États membres. Un pays a signalé qu'une ONG a mené un projet de sensibilisation en coopération avec les autorités publiques pour encourager la population à être vigilante face aux rumeurs et aux informations erronées concernant la pandémie et à ne pas les propager davantage via l'internet et les médias classiques.

Des exemples ont également été donnés dans les réponses concernant l'activité de surveillance de certaines organisations à but non lucratif dans la gestion de la pandémie.

7.2.

Études de cas

Roumanie : fournir des informations de qualité et contrer la désinformation

Le projet numérique stirioficiala.ro est réalisé dans le cadre de la Task Force *Code for Romania* en partenariat avec le gouvernement roumain par l'intermédiaire de l'Autorité pour la numérisation de la Roumanie et du Département des situations d'urgence. *Code for Romania* est une organisation non gouvernementale indépendante et apolitique. Le projet est conçu pour encourager la population roumaine à être vigilante dans la manière dont elle accède, assimile et fait circuler les informations présentées dans les médias. Par effet de panique et/ou par ignorance, les utilisateurs diffusent parfois des informations erronées dans les médias en ligne ou traditionnels. Dans les situations d'urgence, cela peut conduire à des actions erronées et peut augmenter le niveau de peur et d'incertitude au sein de la population. Le projet numérique stirioficiala.ro fait partie d'un écosystème de plusieurs solutions numériques développées par Code for Romania volunteers, destiné à combattre les effets de la COVID-19 et fonctionne comme un point d'information central sur la situation en Roumanie.

Espagne : La solidarité des citoyens

La crise COVID-19 a mis en évidence la solidarité des citoyens, et de nombreuses initiatives civiques ont été lancées pour soutenir les personnes les plus vulnérables à cette pandémie: les personnes âgées, les sans-abri, les mineurs, les travailleurs indépendants, etc. Cela a renforcé le travail conjoint entre les gouvernements locaux et les plateformes de citoyens, en mettant en place des initiatives telles que celle de la mairie de Fuenlabrada qui a organisé avec le réseau de volontaires de l'Université Rey Juan Carlos un service de soutien pour l'accomplissement des tâches et l'aide à la formation des familles les plus vulnérables. Des initiatives telles que la plateforme "decide Madrid" de la mairie de Madrid ou les portails de transparence de certaines collectivités locales qui sont devenus le principal canal de communication et de participation entre les citoyens et les collectivités locales, comme la ville de Valence et la mairie de Soria ou la mairie de Séville. La mairie de Granollers a développé différentes initiatives, y compris, en coordination avec des entités sociales telles que la Croix-Rouge, le soutien aux plus vulnérables par la fourniture de nourriture et de vêtements, entre autres.

7.3.

Initiatives du Conseil de l'Europe

La **Conférence des OING du Conseil de l'Europe** a organisé une série d'échanges sur les impacts de la pandémie de COVID-19. Ces échanges montrent l'extraordinaire capacité d'adaptation et de résilience du secteur civil, dont découle la force des propositions formulées et mises en œuvre par les organisations et leurs dirigeants.

Le cycle des échanges est précédé par une courte vidéo intitulée "Les OING en quarantaine s'impliquent et préparent l'avenir". Les membres des OING sont invités à discuter de l'impact de la pandémie sur leurs activités, des adaptations apportées ainsi que des actions et mesures à prendre pour #BuildBackBetter, réparer les dégâts mais surtout ne pas répéter les erreurs du passé et construire un avenir meilleur pour tous, au niveau européen, en le plaçant dans la perspective globale des relations Nord-Sud.

8. DROITS DE L'HOMME, SOCIÉTÉS INCLUSIVES ET COHÉSION SOCIALE

Cette question n'a pas été explicitement incluse dans le questionnaire. Elle a cependant été soulevée lors de la réunion thématique du CDDG le 18 juin 2020. La protection des droits et libertés individuels est fondamentale, y compris dans les situations d'urgence. Plusieurs participants à la réunion thématique ont souligné la situation des migrants, des réfugiés, des personnes appartenant à des minorités nationales, des enfants, des personnes âgées, des malades chroniques, des personnes handicapées, des victimes d'abus et de violence domestique, des sans-abri et des personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

Comme il ressort des diverses réponses des délégations du CDDG, les États membres ont renforcé les mesures visant à garantir que la vulnérabilité des personnes et des groupes sociaux susmentionnés ne soit pas amplifiée par les mesures de confinement et qu'ils puissent avoir accès aux informations et aux services de la manière la plus appropriée pour eux. Les collectivités locales et régionales, en particulier, semblent avoir joué un rôle majeur dans ce domaine, car elles gèrent des services qui impliquent des contacts directs avec certains groupes de citoyens au quotidien. En outre, le secteur du bénévolat a joué un rôle considérable pour répondre aux besoins des groupes vulnérables.

Des ressources financières ont parfois été transférées aux municipalités pour les aider dans leurs efforts d'assistance aux personnes et aux groupes vulnérables. Les réponses au questionnaire montrent que les services d'aide sociale ont parfois été financés par les municipalités par le biais d'appels à contributions financières ou de dons en nature, y compris le travail bénévole, par les citoyens et les entreprises. La fourniture d'équipements de protection et d'autres équipements médicaux indispensables à la protection des travailleurs et des personnes vulnérables a constitué un défi particulier dans de nombreux pays, entraînant une concurrence internationale mais aussi parfois intra-nationale. Les réponses au questionnaire montrent que, dans certains pays, des initiatives ont été prises pour centraliser et donc faciliter la fourniture d'équipements importants.

8.1.

Études de cas

France : Soutenir l'éducation des enfants dans les quartiers prioritaires

Dans le domaine de l'éducation, la fermeture d'écoles a fait de la continuité de l'enseignement un enjeu essentiel. Cela a notamment donné lieu à l'opération "1000 livres dans les villes éducatives", qui a rencontré un grand succès dans les 10 premières villes éducatives depuis son lancement à la mi-avril. L'opération consiste à allouer une dotation de 1 000 livres pour enfants par ville, qui sont distribués aux enfants âgés de 3 à 18 ans afin de renforcer la continuité éducative dans les quartiers prioritaires. Au total, 20 000 nouveaux livres sont distribués. L'initiative est menée par l'association Biblionef et s'appuie sur le programme *Villes d'Education*, lancé par le gouvernement en septembre 2019 pour renforcer l'éducation dans les quartiers prioritaires, ainsi que sur l'association des élus Ville & Banlieue. Le ministre en charge de la ville et du logement a décidé de renouveler l'opération dans 10 villes supplémentaires.

Espagne : S'attaquer à la montée de la violence sexiste

La Conférence sectorielle sur l'égalité entre l'État et les régions autonomes s'est tenue le 4 mai 2020, avec un ordre du jour chargé qui comprenait la distribution de fonds pour les politiques de lutte contre la violence de genre et le Plan d'urgence contre la violence de genre face à la crise COVID-19. Au niveau technique, deux réunions du comité technique de la conférence sectorielle sur l'égalité se sont tenues en avril, sous la direction de la déléguée du gouvernement pour la violence à l'égard des femmes. Le principal point à l'ordre du jour de ces réunions était la préoccupation pour l'adaptation des ressources dans le domaine de l'assistance aux victimes ou victimes potentielles de la violence liée au sexe en situation d'enfermement. Toutes les Communautés autonomes ont fait état de leurs plans d'adaptation avec le renforcement de l'assistance téléphonique et télématique, le cas échéant, mais aussi le renforcement des infrastructures telles que les appartements d'accueil si nécessaire. Des mesures spécifiques ont également été prises pour protéger les enfants.

Royaume-Uni : Des informations accessibles à tous

L'utilisation de moyens de communication tels que les vidéoconférences et les messages sur Internet a énormément augmenté pendant le blocage dans tous les domaines de l'administration publique. Le conseil du comté de Norfolk (Est de l'Angleterre) a élaboré et partagé un guide de la vidéoconférence et de la messagerie avec toutes les autorités locales afin de promouvoir les meilleures pratiques. Le conseil du comté du Cambridgeshire et le conseil municipal de Peterborough (East England) ont publié des vidéos dans lesquelles des membres de la communauté lisent des conseils de santé publique dans différentes langues. Les enregistrements sont également utilisés par des organisations partenaires telles que la police du Cambridgeshire, dont les agents font jouer les traductions sur leurs appareils mobiles lorsqu'ils sont dans la rue et rencontrent des personnes qui ne suivent pas les conseils de séjour à domicile. Dans les régions où les taux d'infection sont élevés et où les communautés noires, asiatiques ou ethniques minoritaires (BAME) sont plus nombreuses, comme à Bradford et Leeds, des plans et des conseils locaux ont été coproduits entre les autorités locales et les chefs religieux pour renforcer les messages de santé publique. À Bradford, un modèle de champion communautaire a également été adopté pour diffuser les messages.

8.2. Initiatives du Conseil de l'Europe

Plusieurs initiatives ont été prises par les organes du Conseil de l'Europe pour attirer l'attention sur le défi que la crise sanitaire et ses conséquences posent aux droits de l'homme, à l'inclusion, à la non-discrimination et à la cohésion sociale. Par exemple :

- en avril 2020, le **Comité des Ministres** a publié une déclaration sur la pandémie de COVID-19¹⁵ dans laquelle il déclare que celle-ci est la pire crise sanitaire depuis la création de l'Organisation en 1949, et les autorités à tous les niveaux doivent faire tout leur possible pour protéger la santé des personnes en toutes circonstances, y compris les membres les plus vulnérables de nos sociétés ; mais aussi que les mesures de lutte contre la maladie et ses conséquences plus larges doivent être prises conformément aux principes de l'Organisation et aux engagements pris par les États membres ;

15 / [Lien vers la déclaration](#) (adoptée par le Comité des Ministres le 22 avril 2020 lors de la 1374^{ème} réunion des délégués des ministres)

- en avril également, la **Secrétaire Générale** a publié une boîte à outils pour les États membres sur le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme dans le cadre de la COVID-19¹⁶. Elle a notamment rappelé que les droits prévus par la Convention européenne des droits de l'homme ne permettent aucune dérogation (10 pays ont fait des dérogations en vertu de la Convention, une page web spéciale est gérée par le bureau des traités)¹⁷ : le droit à la vie, sauf dans le contexte d'actes de guerre licites (article 2), l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3), l'interdiction de l'esclavage et de la servitude (article 4§1) et la règle "pas de peine sans loi" (article 7). La boîte à outils indique également que les États doivent garder à l'esprit que toute mesure prise doit viser à protéger l'ordre démocratique contre les menaces qui pèsent sur lui, et que tout doit être mis en œuvre pour sauvegarder les valeurs d'une société démocratique, telles que le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit. Si des dérogations ont été acceptées par la Cour pour justifier certaines exceptions aux normes de la Convention, elles ne peuvent jamais justifier une action qui va à l'encontre des exigences primordiales de la Convention en matière de légalité et de proportionnalité ;
- en octobre, la **Commission permanente de l'Assemblée parlementaire**, agissant au nom de cette dernière, a adopté la Résolution 2339 (2020) intitulée "Défense des droits de l'homme en temps de crise et de pandémie : égalité entre les sexes et non-discrimination"¹⁸. Elle souligne que la crise a mis en lumière les inégalités structurelles déjà présentes dans nos sociétés et que de nombreuses mesures prises en réponse à la pandémie, notamment les mesures de confinement, ont aggravé les inégalités, coupé certaines personnes des services vitaux et exposé d'autres à de nouveaux dangers (par exemple en ce qui concerne la violence fondée sur le sexe et la violence domestique). Elle invite donc les États membres et les États observateurs, ainsi que les parlements nationaux, à prendre une série de mesures concrètes pour faire face à ces problèmes, en particulier dans le cadre de la réponse immédiate à la crise et des périodes de redressement, par exemple : garantir la diversité et l'équilibre entre les sexes dans les organes décisionnels chargés de la gestion de la crise, collecter des données ventilées sur l'impact des mesures anti-COVID 19, fournir des efforts et un soutien supplémentaires aux personnes particulièrement touchées, etc. ;
- le site web de la **Charte sociale européenne** a été mis à jour pour montrer l'impact de la pandémie sur son art. 3 (droit à des conditions de travail saines) et 23 (droit des personnes âgées à la protection sociale)¹⁹, ainsi que sur l'art. 11 (droit à la santé, qui est un état de complet bien-être physique, mental et social et non pas seulement l'absence de maladie): la pandémie, le manque de ressources/personnel/équipements de protection et l'isolement causé par les mesures de confinement peuvent avoir des effets dévastateurs ;
- en mars, le **Comité pour la prévention de la torture** a publié une déclaration de principes²⁰ relative au traitement des personnes privées de liberté dans divers lieux de détention (y compris les hôpitaux psychiatriques, les foyers sociaux et les installations/zones de quarantaine nouvellement créées) dans le contexte de la pandémie COVID-19. Le texte rappelle aux autorités de l'État le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants et souligne que les mesures de protection ne doivent jamais aboutir à un traitement inhumain ou dégradant des personnes privées de liberté ;
- étant donné les fortes répercussions de la pandémie sur l'égalité des sexes et ses conséquences, notamment les niveaux élevés de violence à l'égard des femmes, les **divisions sur l'égalité des sexes et sur la violence à l'égard des femmes du Conseil de l'Europe** ont développé une nouvelle page web²¹ pour rassembler des informations sur les actions entreprises par les États membres, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales et organisations de la société civile pour analyser et atténuer les impacts sexospécifiques de COVID-19.

16 / SG/Inf(2020)11, 7 avril 2020

17 / <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>

18 / <https://pace.coe.int/en/files/28775/html>

19 / <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/social-rights-in-times-of-pandemic>

20 / <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/COVID-19-council-of-europe-anti-torture-committee-issues-statement-of-principles-relating-to-the-treatment-of-persons-deprived-of-their-liberty->

21 / Voir <https://www.coe.int/en/web/genderequality/women-s-rights-and-COVID-19>

9. GÉRER L'URGENCE AUX DIVERS STADES

9.1. Stades et stratégies de sortie

Lorsque le questionnaire sur lequel ce projet de rapport est basé a été envoyé, il était trop tôt pour prévoir pleinement la complexité de l'urgence COVID-19.

Lors de la réunion thématique du 18 juin 2020, il a été souligné que, normalement, on peut identifier au moins trois étapes distinctes dans la gestion d'une urgence de cette ampleur :

1. prendre des mesures immédiates et urgentes afin de limiter les dégâts ;
2. assurer la gestion de l'urgence tout en continuant à assurer la gouvernance et à fournir des services ;
3. préparer la sortie de la situation d'urgence, afin d'éviter qu'elle ne dégénère en une crise à long terme.

Dans l'urgence de la COVID-19, ces trois étapes se chevauchent souvent, car l'évolution de la pandémie ne pouvait pas être entièrement prévue dès le départ. La période printemps-été 2020 a été marquée par une situation hétérogène : alors que certains pays étaient encore au milieu de la première vague, la pandémie semblait maîtrisée dans d'autres, les restrictions et les mesures de confinement étant assouplies ; dans d'autres pays, les infections étaient à un niveau modéré ou en augmentation. Au moment où ce rapport est rédigé, le nombre d'infections est à nouveau en augmentation rapide. La situation ayant évolué de manière inégale en Europe depuis le printemps, la nouvelle vague de contaminations est qualifiée de deuxième ou troisième vague en fonction des pays.

Depuis le début de la pandémie, le niveau de préparation pour y faire face et la compréhension de l'efficacité des mesures de confinement se sont considérablement améliorés. Il est clair, à présent, que l'imposition d'un confinement général ne devrait être qu'un dernier recours, compte tenu notamment de son coût économique énorme. Les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier ceux qui ont été gravement touchés par la première vague, ont donc souvent opté pour une approche à plusieurs volets, notamment :

- en permettant d'assouplir progressivement les mesures restrictives tout en conservant la possibilité de les réactiver en fonction de l'évolution de la pandémie; une deuxième vague d'infections à l'automne/hiver a alors été considérée dans de nombreux pays comme un scénario très probable, et le risque a été intégré dans l'élaboration des politiques (approche fondée sur le risque) ; la population a souvent été invitée à continuer d'appliquer des mesures de distanciation sociale et certaines limites ont été introduites au lieu d'interdictions totales comme par exemple la taille des rassemblements de personnes autorisés, etc. ;
- le développement de mécanismes de détection précoce basés sur les leçons tirées au printemps, sur la collecte systématique de données, sur l'utilisation de nouveaux indicateurs (taux de reproduction et de contamination par rapport à la taille de la population, sur la classification/codification des régions en fonction du niveau de contamination), sur une vigilance accrue requise des professionnels de la santé et des services publics compétents sur l'ensemble du territoire, sur une utilisation extensive des méthodologies de cartographie pour identifier les clusters émergents et les facteurs contribuant à la propagation des infections ;

- le renforcement du dialogue, de la coordination et de la coopération entre les différents niveaux de gouvernance et de prise de décision territoriale (abordés aux chapitres 2 et 5 du présent rapport) a été déterminant dans le contexte susmentionné ;
- l'ajustement du rôle, des responsabilités et des domaines d'intervention des différents niveaux territoriaux de gouvernement aux différentes étapes de la pandémie. Cela a parfois suscité un débat sur les mérites respectifs d'une approche centralisée et d'une gestion décentralisée des risques. Les partisans de la première (concernant les entreprises, les écoles, les manifestations sportives, les rassemblements publics, etc.) ont parfois affirmé qu'une approche trop décentralisée conduisait à une couverture réglementaire en forme de patchwork dans les différents domaines. D'autres, qui prônent une décentralisation accrue de la gestion des risques et de la prévention de la COVID-19 ont loué l'avantage de répondre plus rapidement aux regroupements locaux et de ne pas imposer plus de mesures que nécessaire compte tenu de la situation locale, des spécificités et du niveau réel des risques.

Comme une deuxième vague s'est matérialisée à l'automne, des hésitations se font jour parfois, à prendre les mêmes mesures drastiques qu'au printemps. Dans le même temps, des leçons semblent avoir été tirées dans un certain nombre de domaines. En ce qui concerne les mouvements transfrontaliers, étant donné que cela a entraîné des problèmes juridiques particulièrement difficiles à résoudre, certains pays semblent préférer l'option consistant à maintenir les frontières ouvertes. En ce qui concerne les mesures de confinement à l'échelle nationale, il est parfois préféré une concentration des mesures sur les grandes villes ou sur certains clusters locaux pour faire face à la résurgence de la pandémie. Parmi les autres exemples, on peut citer la signature récente d'accords-cadres sur la coopération sanitaire transfrontalière entre pays voisins.

Ce qui précède montre clairement comment la résilience, la flexibilité, le renforcement des capacités et la coordination sont des caractéristiques importantes de la bonne gouvernance publique pour la gestion de telles crises.

9.2.

Étude de cas

Finlande - Le gouvernement décide d'un plan de stratégie hybride pour gérer la crise du coronavirus et pour la levée progressive des restrictions (extraits d'un communiqué de presse)

Le dimanche 3 mai et aujourd'hui 4 mai, le gouvernement a tenu une réunion informelle pour discuter d'un plan d'action pour une stratégie hybride de gestion de la crise du coronavirus et des moyens de lever progressivement les mesures restrictives. Le gouvernement adoptera une résolution dans laquelle il exposera en détail les décisions particulières prises. Les décisions du gouvernement sont basées sur la première phase du rapport élaboré par le groupe de travail du ministère des finances sur la stratégie de sortie et de reconstruction des coronavirus. Bien que la propagation de l'épidémie soit actuellement au point mort, il existe toujours un risque qu'elle s'aggrave à nouveau. La stratégie hybride :

- Impliquera un passage contrôlé de mesures restrictives à grande échelle à des mesures plus ciblées et à une meilleure gestion des épidémies conformément à la loi sur les maladies transmissibles, à la loi sur les pouvoirs d'urgence et à d'autres lois éventuelles.

- Se concentre largement sur une approche "tester, tracer, isoler et traiter", parallèlement au démantèlement contrôlé des mesures restrictives. Cela contribuera à freiner la propagation de l'épidémie. L'approche peut être encore améliorée en utilisant une application mobile, à condition qu'elle soit volontaire et qu'elle garantisse la protection des données.

L'état d'urgence continue de prévaloir en Finlande et le gouvernement a décidé de démanteler progressivement les mesures restrictives suivantes :

- À partir du 14 mai 2020, les restrictions statutaires au trafic frontalier seront levées aux frontières intérieures de l'espace Schengen en autorisant les migrations alternantes liées à l'emploi ou aux commissions et d'autres trafics essentiels. Pour l'instant, les voyages de loisirs à l'étranger ne sont pas recommandés, et les conseils aux voyageurs émis par le ministère des affaires étrangères seront étendus en conséquence. Le ministère de l'intérieur élaborera des lignes directrices plus spécifiques sur l'ouverture progressive du trafic frontalier. La Finlande considère qu'il est important que la levée des restrictions au trafic frontalier soit coordonnée au niveau de l'UE.
- L'ouverture progressive des restaurants commencera le 1er juin 2020, à condition que les effets de la levée des restrictions actuelles et l'évaluation épidémiologique générale qui en découlera le confirment. Cela nécessite des modifications législatives qui imposeraient des restrictions sur le nombre de clients et les heures de service de l'alcool, par exemple. Les propositions législatives à cet effet seront soumises à l'examen du gouvernement au plus tard le 13 mai 2020.
- Les installations récréatives de plein air seront ouvertes à partir du 14 mai, sous réserve des restrictions relatives aux rassemblements.
- Les compétitions sportives peuvent être reprises avec des arrangements spéciaux le 1er juin.
- L'emprunt de livres et d'autres matériels dans les bibliothèques sera immédiatement autorisé.
- Les locaux publics couverts seront ouverts de manière progressive et contrôlée à partir du 1er juin (par exemple, les musées nationaux et municipaux, les théâtres, les lieux culturels, les bibliothèques, les centres de loisirs et de hobby, les piscines et autres installations sportives, les centres de jeunesse, les clubs, les salles de réunion des organisations, les services de soins de jour pour les personnes âgées, les installations de travail et les ateliers de réadaptation, etc.)
- Les grandes manifestations publiques de plus de 500 personnes sont interdites jusqu'au 31 juillet 2020, conformément à la décision du gouvernement.

Les restrictions sur les rassemblements sont toujours nécessaires. Sur la base d'une évaluation épidémiologique, il sera possible d'assouplir les restrictions sur le nombre de personnes de 10 actuellement à un maximum de 50 à partir du 1er juin jusqu'à nouvel ordre. La situation sera réexaminée d'ici à la fin du mois de juin. La limite de 50 personnes s'applique non seulement aux rassemblements publics (ligne directrice fondée sur la recommandation), mais aussi aux manifestations organisées par des opérateurs privés et du secteur tertiaire, aux manifestations culturelles, récréatives, sportives et d'exercice et aux événements religieux. En ce qui concerne les espaces intérieurs et les espaces extérieurs fermés, tels que les bibliothèques et les cinémas, etc., la sécurité sera assurée en limitant le nombre de visiteurs, en garantissant des distances de sécurité et en donnant des conseils sur l'hygiène personnelle. Le ministère des affaires sociales et de la santé publiera une circulaire à l'intention des autorités régionales sur la mise en œuvre de ces restrictions afin de prévenir la propagation de la maladie à coronavirus en vertu de la loi sur les maladies transmissibles.

Les restrictions concernant les écoles secondaires supérieures générales, les écoles professionnelles, les établissements d'enseignement supérieur et l'enseignement libéral resteront en vigueur jusqu'au 13 mai. À partir de cette date, et à partir du 14 mai, l'utilisation des locaux des établissements d'enseignement susmentionnés pour l'enseignement sera contrôlée par des mesures conformes à la loi sur les maladies transmissibles. L'enseignement par contact peut être repris de manière contrôlée et progressive. Toutefois, le gouvernement recommande que les universités, les universités de sciences appliquées, les écoles secondaires supérieures, les écoles professionnelles, l'enseignement libéral pour adultes et les instituts de formation de base pour adultes poursuivent l'enseignement à distance jusqu'à la fin du semestre. Les restrictions relatives à l'organisation de l'enseignement de base dans le domaine des arts resteront en vigueur jusqu'au 13 mai, après quoi leurs locaux seront ouverts en conséquence pour l'enseignement de contact.

La recommandation sur le travail à domicile est maintenue jusqu'à nouvel ordre et sera réévaluée après l'été.

Slovénie - préparation à une deuxième vague de COVID-19

Loi sur les mesures d'intervention visant à se préparer à une deuxième vague de COVID-19" (Journal officiel de la République de Slovénie n° 98/29).

L'objectif de ce paquet législatif est de mieux protéger la santé humaine, de prévenir la propagation des infections et de répondre aux besoins concrets des citoyens. Il introduit des mesures visant à préparer la Slovénie à une deuxième vague de la pandémie en modifiant et en complétant les règles relatives aux mesures temporaires visant à atténuer et à éliminer les conséquences de l'épidémie dans le domaine du travail/emploi, des écoles et de la protection sociale.



Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) est le forum intergouvernemental du Conseil de l'Europe où les représentants des Etats membres se réunissent pour échanger et suivre l'état de la gouvernance démocratique en Europe et pour travailler ensemble afin de renforcer les institutions démocratiques, les réformes de l'administration publique, la décentralisation, la participation des citoyens et éthique publique, à tous les niveaux de gouvernement.

FR

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE