



Greek Chairmanship
Council of Europe
May - November 2020

Présidence de la Grèce
Conseil de l'Europe
Mai - Novembre 2020

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Réunion thématique du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG)

Une réponse de gouvernance démocratique au COVID-19

18 juin 2020, par videoconference

**Synthèse et conclusions du Président,
M. Markku Mölläri, Président *ad intérim* du CDDG**

1. Introduction

1. Le 18 juin, le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) a tenu une réunion thématique sur le thème "*Une gouvernance démocratique en réponse à COVID-19*", sous les auspices de la présidence grecque du Comité des Ministres.¹

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 échanger leur expérience, des informations et des solutions pratiques sur la manière de répondre à l'urgence du 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 Chardalias, 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 à l'auditoire 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.

Le rôle de la Présidence grecque

3. Les participants ont exprimé leur soutien au choix des autorités grecques d'avoir comme thème principal de la Présidence grecque la "*protection de la vie humaine et de la santé publique dans le contexte d'une pandémie - Répondre efficacement à une crise sanitaire dans le plein respect des droits de l'homme et des principes de la démocratie et de l'État de droit*". Ils se sont également félicités de l'impulsion donnée par la Présidence grecque à l'élaboration d'une déclaration politique sur le COVID-19, qui sera adoptée lors de la session ministérielle à Athènes, et ont demandé que les aspects relatifs à la démocratie et à la gouvernance démocratique soient pris en compte dans la déclaration.

¹ Le programme, les discours, la liste des participants et d'autres documents sont disponibles sur la page web dédiée à la réunion thématique : <https://www.coe.int/en/web/good-governance/thematic-meeting>

Être préparé

4. La pandémie 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 niveau de préparation à faire face à une crise sanitaire de ces proportions a été pour le moins médiocre. L'un des principaux enseignements tirés de cette expérience est que les États membres du Conseil de l'Europe devraient être mieux outillés pour prévenir, identifier et gérer les situations d'urgence, y compris les pandémies. Le Centre d'expertise du Conseil de l'Europe pour la bonne gouvernance a d'ores et déjà lancé des activités visant à soutenir les États membres dans cet effort : il pilote un nouveau module de formation sur le *Leadership en temps de crise*² et prépare une boîte à outils sur l'*Etat de préparation et la résilience dans les situations d'urgence* qui sera finalisée en novembre 2020. Ces deux initiatives s'adressent au niveau local, étant donné le rôle de premier plan que jouent les acteurs municipaux dans la réponse à la crise. Le Centre d'expertise mène également des enquêtes 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.

Réponse

5. Pour répondre à l'urgence du COVID-19, les États membres du Conseil de l'Europe ont mis en place un large éventail de mesures juridiques et administratives sous une forte pression en raison de la gravité de la menace sur la santé publique, et les ont ensuite adaptées continuellement pour répondre à l'évolution de la pandémie, qui était rapide et difficile à anticiper. De nombreux États membres ont introduit l'état d'urgence et/ou déclaré une dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme³. Les mesures prises pour faire face à la pandémie ont affecté le fonctionnement de la société et le mode de vie normal des populations.

Normes et principes

6. Les participants à la réunion ont salué la *Boîte à outils pour les États membres "Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19"*⁴, publiée par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, comme un document précieux donnant des orientations claires quant aux lignes rouges à ne pas franchir dans le cadre de l'état d'urgence. La réunion a également pris note du rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant les états d'urgence, récemment publié par la Commission de Venise.⁵

7. En outre, les participants ont réaffirmé la pertinence des douze principes de la bonne gouvernance démocratique : le déroulement équitable des élections, la représentation et la participation, la réactivité, l'efficacité et l'efficacé, l'ouverture et la transparence, l'État de droit, le comportement éthique, la compétence et la capacité, l'innovation et l'ouverture au changement, la durabilité et l'orientation à long terme, la bonne gestion financière, les droits de l'homme, la diversité culturelle et la cohésion sociale et la 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.

Rôle du Conseil de l'Europe

8. La réunion a souligné le rôle important du Conseil de l'Europe en tant que forum multilatéral de dialogue et d'échange d'expériences dans la réponse à la pandémie. Dans le domaine de la gouvernance démocratique, le CDDG est la plate-forme intergouvernementale où les représentants des États membres peuvent partager des informations et s'appuyer mutuellement dans l'élaboration de politiques et de mesures juridiques fondées sur les meilleures pratiques européennes. À cette fin, le CDDG a mis en place une page web dédiée où ses membres sont invités à partager des informations sur les politiques nationales⁶ pertinentes et il publiera un rapport sur le thème *gouvernance*

² <https://rm.coe.int/lap-module-28-leadership-in-time-of-crisis/16809e7472>

³ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>

⁴ [SG/Inf\(2020\)11](#)

⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e)

⁶ <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>

démocratique et COVID-19 avant la fin de l'année. Les contributions des participants à la réunion thématique seront prises en compte dans la préparation de ce rapport.

2. Thèmes principaux

Au cours des sessions thématiques et du débat qui a suivi, les participants ont exploré les domaines suivants relatifs à la gouvernance démocratique :

Conduite équitable des élections, représentation et participation

10. Depuis le début de la pandémie en Europe, un certain nombre d'élections et de référendums ont été reportés. Certains ont été reprogrammés pour avoir lieu après la levée des mesures de confinement.

11. La décision de tenir ou de reporter des élections pendant une pandémie est 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 qu'il offre la sécurité à tous ceux participant au processus font partie des éléments à prendre en compte.

12. La Commission de Venise a fourni des orientations sur les élections dans le cadre de l'état d'urgence.⁷ Les participants 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. La réunion a pris note que le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux préparait un rapport sur la tenue ou le report d'élections locales et régionales pendant la pandémie.

13. 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* demeure une référence pour les États qui envisagent d'introduire le vote électronique et pour ceux qui l'utilisent déjà.⁸ D'autres orientations pourraient être fournies 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 (y compris l'inscription des électeurs, la transmission des résultats et le dépouillement, etc.) Ce travail, qui était déjà en cours, devient particulièrement opportun dans la situation actuelle. Il débouchera sur une recommandation ou des lignes directrices du Comité des Ministres.

14. Il a été souligné que l'urgence COVID-19 offrait une opportunité d'explorer plus avant le rôle que les approches consultatives et participatives peuvent apporter pour renforcer la démocratie représentative. En même temps, il a aussi été observé que la nécessité d'une réponse rapide à la crise avait 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 de confinement mais aussi l'implication directe dans les initiatives qui soutiennent ou complètent l'action des institutions publiques. En raison de son impact économique important, le danger du 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 des pouvoirs. C'est d'autant plus le cas qu'une partie du secteur bénévole n'est pas équipée pour être opérationnelle dans le monde numérique. La crise actuelle a montré que la question reste ouverte de savoir comment maintenir un système fiable de participation civile à la prise de décision publique en cas d'urgence.

⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e), paragraphes 92-120.

⁸ [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#)

Répartition horizontale des pouvoirs

15. Les participants ont observé que la nécessité de répondre rapidement et efficacement à la crise sanitaire avait modifié l'équilibre entre les différents pouvoirs de l'État, renforçant le rôle de l'exécutif au détriment des autres. L'urgence a affecté, à des degrés divers dans les différents États membres, la capacité du parlement à mener à bien son travail législatif et à exercer un contrôle efficace sur les actions du gouvernement.

16. La réunion a réitéré la nécessité qu'il y a à maintenir un contrôle parlementaire à l'égard de l'exécutif et à intégrer des contrôles et contre-pouvoirs (« checks and balances ») efficaces dans toutes les mesures prises pour répondre à la menace du COVID-19. Les pouvoirs exceptionnels de l'exécutif sont conditionnés par le respect des principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de durée limitée.

Répartition verticale des pouvoirs

17. La nécessité de répondre rapidement et efficacement à la crise a souvent conduit à une recentralisation des compétences, le gouvernement central jouant un rôle prépondérant, y compris dans les États fédéraux ou fortement décentralisés. Au cours de la réunion, les représentants du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ont exprimé leur inquiétude face aux signes indiquant que cela pourrait être contraire aux engagements pris par les États membres dans le cadre de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le Congrès évaluera cette situation dans le cadre de ses travaux de suivi.

18. Comme l'a indiqué la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe dans sa *Boîte à outils pour les États membres "Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19"*, contourner la répartition normale des compétences *"peut également être nécessaire, dans la mesure permise par la Constitution (...) pour ce qui est de certains domaines spécifiques limités, afin de répondre de manière plus coordonnée à la crise et étant entendu que l'ensemble des pouvoirs des autorités locales et régionales doivent être restaurés dès que la situation le permet"*.

19. Il convient également de noter que, dans le cadre de l'évaluation de la réponse au COVID-19, une réflexion a été engagée dans certains États membres sur la question de savoir si une plus grande décentralisation des compétences permettrait de mieux doter les autorités au niveau infranational d'outils pour 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 souhaitent s'engager dans cette voie.

Autorités locales, durabilité et orientation à long terme

20. 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 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 au COVID-19 et veiller au respect des mesures de confinement par la population.

21. 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. Ce qui est également une source d'inquiétude pour l'avenir, c'est que les plans de relance prévoient souvent le resserrement des budgets locaux pour surmonter le ralentissement économique causé par la pandémie.

22. Ces aspects doivent être examinés avec soin, en tenant compte des préoccupations exprimées par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux. Les autorités locales devraient être dotées des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Gouvernance multi-niveaux

23. La réponse au COVID-19 a nécessité des efforts accrus en termes de gouvernance multi-niveaux, avec la participation des autorités à tous les niveaux de pouvoirs. La coordination, la concertation, la coopération et la communication entre elles ont été essentielles pour une gestion efficace de la crise. Selon la Commission de Venise, la gestion de l'état d'urgence nécessite, peut-être même plus qu'en temps ordinaire, le respect par toutes les institutions et organes étatiques, régionaux et locaux du principe de coopération loyale et de respect mutuel entre eux.⁹

24. Afin de coordonner l'action entre les différents niveaux de gouvernance, les États membres du Conseil de l'Europe s'appuient souvent sur les mécanismes existants ; certains pays ont toutefois mis en place de nouveaux organes de coordination. Selon les conclusions préliminaires du Réseau de l'OCDE pour les relations fiscales, malgré ces efforts, la coordination verticale reste un défi, notamment en ce qui concerne les compensations financières, les mesures de verrouillage, la propriété et/ou la responsabilité des mesures, l'attribution des équipements sanitaires, les chevauchements d'activités, la communication publique et les questions transfrontalières.¹⁰

25. La nécessité d'assurer une gouvernance efficace à plusieurs niveaux a été reconnue comme une exigence essentielle pour faire face à la crise actuelle et à la période de reprise qui la suivra, ainsi que pour garantir la confiance du public dans les actions des autorités.

Droits de l'homme, diversité culturelle et cohésion sociale

26. La protection des droits et libertés individuels est fondamentale, y compris dans les situations d'urgence. Plusieurs participants 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-abris et des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Les États membres ont renforcé les mesures visant à garantir que leur vulnérabilité ne soit pas amplifiée par le confinement et qu'ils puissent avoir accès à l'information et aux services de la manière la plus appropriée pour eux. Outre les autorités à tous les niveaux, le secteur bénévole a joué un rôle considérable dans la réponse aux besoins des groupes vulnérables.

Réactivité, efficacité et efficacité. Innovation et ouverture au changement

27. Le Covid-19 a accéléré la réforme de l'administration publique. 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 que les personnes continuent de mener une vie normale. Ainsi, la crise a agi comme un catalyseur pour la modernisation de l'administration publique, des procédures bureaucratiques étant simplifiées et les services publics digitalisés en un temps record, devenant plus réactifs, plus efficaces, plus performants et plus facilement accessibles.

28. Des mesures telles que l'extension 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 la fourniture de services administratifs au public pourraient avoir un héritage durable à mesure qu'un certain nombre d'États membres s'approchent du retour à la normale.

29. Il a été rappelé que le renforcement de la démocratie et de la gouvernance par l'utilisation de la technologie est un domaine essentiel du travail du CDDG, qui est sur le point de finaliser les *lignes directrices sur la démocratie électronique sous la forme d'une boîte à outils*.¹¹

Ouverture, transparence et responsabilisation

30. La réponse au Covid-19 rappelle 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

⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)005rev-e), par. 61.

¹⁰ <https://rm.coe.int/oecd-presentation-covid-19-cddg-meeting/16809ebf12>

¹¹ <https://www.coe.int/en/web/good-governance/democracy-and-technology>

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 inférieur à celui attendu en temps normal.

Coopération transfrontalière et internationale

31. La coopération transfrontalière a été affectée par les restrictions imposées aux mouvements nationaux et internationaux, même s'il y a eu des exceptions comme pour les travailleurs sociaux et les travailleurs de la santé. Elle est demeurée intense dans les zones frontalières ayant une longue tradition de coopération transfrontalière ou régionale, 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 la procédure douanière accélérée. Parfois, dès le début de la pandémie, une coordination étroite a existé entre les autorités centrales des pays concernés. Dans de nombreux cas, cependant, la coordination a eu lieu directement aux niveaux local et régional.

32. Il a été rappelé que l'E-DEN¹² - un outil en ligne du Conseil de l'Europe et une base de données sur la coopération transfrontalière - avait été récemment mis à jour pour inclure des études de cas spécifiques liées au COVID provenant des États membres du Conseil de l'Europe, sur la base des contributions des membres du CDDG.

3. Conclusion

33. Les démocraties qui défendent les droits de l'homme, l'État de droit et les principes de bonne gouvernance démocratique sont les mieux placées pour gérer un défi de l'ampleur et de la complexité de COVID-19. Seul un système de gouvernement fondé sur la légalité, qui assure le contrôle parlementaire de l'exécutif, des contrôles efficaces et le principe de subsidiarité, et qui garantit la coopération, la coordination et la communication entre les autorités à différents niveaux, peut apporter des solutions durables, qui ont la confiance et le soutien de la population et de tous les acteurs de la société.

34. La pandémie de COVID-19 n'est pas terminée. Même si les États membres du Conseil de l'Europe assouplissent prudemment et progressivement les mesures de confinement, le risque d'une seconde vague ne peut être exclu. Même une fois le virus vaincu, il faudra faire face à de lourdes conséquences sociales et économiques. Dans les temps difficiles qui s'annoncent, les leçons tirées de ces derniers mois et examinées lors de cette réunion thématique resteront d'une grande pertinence.

¹² <http://cbc.isig.it/>