

Version provisoire

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

L'impact des restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 sur l'espace et les activités de la société civile

Rapport*

Rapporteuse : M^{me} Margreet de BOER, Pays-Bas, Groupe des Socialistes, Démocrates et Verts

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire rappelle ses résolutions et recommandations antérieures, notamment la [Résolution 2362 \(2021\)](#) et la [Recommandation 2194 \(2021\)](#) « Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe », la [Résolution 2226 \(2018\)](#) et la [Recommandation 2134 \(2018\)](#) « Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe », la [Résolution 2096 \(2016\)](#) et la [Recommandation 2086 \(2016\)](#) « Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ? », ses précédentes Résolutions [1660 \(2009\)](#), [1891 \(2012\)](#), [2095 \(2016\)](#) et [2225 \(2018\)](#) et les recommandations [2085 \(2016\)](#) et [2133 \(2018\)](#) sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que ses résolutions [2300 \(2019\)](#), [2060 \(2015\)](#) et [1729 \(2010\)](#) et recommandations [2162 \(2019\)](#), [2073 \(2015\)](#) et [1916 \(2010\)](#) sur la protection des « donneurs d'alerte ».
2. Elle rappelle également les travaux qu'elle a menés en réponse à la pandémie de covid-19 et les mesures prises pour la combattre, en particulier la [Résolution 2329 \(2020\)](#) « Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de covid-19 », la [Résolution 2337 \(2021\)](#) et la [Recommandation 2179 \(2020\)](#) « Les démocraties face à la pandémie de covid-19 » et la [Résolution 2338 \(2020\)](#) « Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'Etat de droit ».
3. L'Assemblée souligne que l'existence d'une société civile dynamique est une composante essentielle d'une société ouverte et démocratique, et contribue de manière fondamentale au développement et à la réalisation de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. Il serait bon que les acteurs de la société civile, notamment les organisations non gouvernementales (ONG) et les défenseurs des droits de l'homme, puissent continuer à sensibiliser l'opinion publique, à participer à la vie publique et à garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes des pouvoirs publics malgré la pandémie de covid-19.
4. L'Assemblée note que la pandémie de covid-19 et les mesures restrictives adoptées pour l'endiguer, y compris celles qui ont été prises dans le cadre de l'état d'urgence, notamment les interdictions de voyager et autres restrictions imposées à la circulation, les restrictions générales de réunion et rassemblement, les mesures répressives prises à l'encontre des manifestants, la surveillance électronique ou les sanctions pénales visant l'expression d'idées critiques sur la gestion de la pandémie, ont eu des effets significatifs sur la situation de la société civile dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. D'autres mesures, notamment le refus ou le retard d'enregistrement de nouvelles ONG, l'accès limité aux bénéficiaires de leurs actions, la réduction des financements ou la limitation des réunions des organes directeurs, ont également eu une incidence directe et négative sur le fonctionnement des organisations de la société civile.

* Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité, par la commission le 5 septembre 2022.

5. Ainsi, l'exercice du droit à la liberté de réunion a été largement restreint, et les droits à la liberté d'association, à la liberté d'expression, à la liberté de circulation et au droit au respect de la vie privée ont également subi une incidence négative. En outre, de nombreux individus et acteurs de la société civile ont été confrontés à des difficultés d'accès à l'information publique et n'ont pas été consultés sur les modifications apportées aux lois, politiques et pratiques en rapport avec la pandémie de covid-19.

6. L'Assemblée est préoccupée par les conséquences des mesures restrictives adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe pendant la pandémie et souligne leurs effets néfastes sur le fonctionnement de la société civile. Elle précise que même si, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après « la Convention »), la santé publique peut constituer un but légitime permettant de restreindre les droits au respect de la vie privée (article 8), à la liberté d'expression (article 10) et à la liberté de réunion et d'association (article 11), toute restriction des droits susmentionnés doit être « prévue par la loi », « nécessaire dans une société démocratique » et proportionnée au but légitime poursuivi. Il en va de même pour les mesures restreignant la liberté de circulation (article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, STE n° 46).

7. L'Assemblée s'inquiète également du fait que, dans certains États membres du Conseil de l'Europe, la pandémie de covid-19 a mis en évidence ou aggravé des problèmes qui existaient déjà auparavant dans l'environnement dans lequel la société civile fonctionnait. En outre, il existe un risque que les lois visant à lutter contre la pandémie de covid-19 soient utilisées pour restreindre davantage les droits et les libertés fondamentales des acteurs de la société civile.

8. Malgré ces tendances négatives, l'Assemblée note avec satisfaction que diverses bonnes pratiques sont également apparues au cours de la pandémie de covid-19. De nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont pris des mesures pour atténuer les conséquences de la pandémie en apportant un soutien financier et/ou autre et en faisant preuve d'une certaine souplesse à l'égard des exigences institutionnelles et des obligations déclaratives, notamment en facilitant l'installation de systèmes numériques. En outre, les ONG elles-mêmes se sont révélées très flexibles et ont adapté leur propre environnement aux défis posés par la covid-19, en particulier en accélérant le processus de numérisation, en ajustant et en perfectionnant leurs méthodes de travail, en coopérant avec d'autres parties prenantes et en constituant des partenariats.

9. En conséquence, l'Assemblée appelle les États membres :

9.1. à se conformer aux normes juridiques internationales relatives au fonctionnement de la société civile, notamment pour les droits à la liberté de réunion, d'association et d'expression ;

9.2. à mettre pleinement en œuvre la [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#) du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, ainsi que sa [Recommandation CM/Rec\(2018\)11](#) sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe ;

9.3. à exécuter pleinement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui concernent les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales des acteurs de la société civile, ainsi que ceux relatifs aux mesures prises pour lutter contre la pandémie de covid-19 ;

9.4. à éviter d'imposer des restrictions inutiles et disproportionnées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des individus et des acteurs de la société civile sur la base des lois existantes visant à lutter contre la pandémie de covid-19 ;

9.5. à abroger toute législation qui entrave la capacité des acteurs de la société civile à travailler en toute liberté et indépendance et qui n'est plus justifiée par la pandémie de covid-19 ou autre problème de santé publique ;

9.6. à s'abstenir d'adopter de nouvelles lois qui se traduiraient par des restrictions inutiles et disproportionnées des activités des ONG ; la pandémie de covid-19 ou toute autre pandémie future ainsi que tout autre problème de santé publique ne saurait justifier l'imposition de telles restrictions ;

9.7. à dispenser aux ONG une aide financière et autre suffisante afin de leur permettre de poursuivre leurs activités malgré l'incidence négative des mesures liées à la covid-19, et à élaborer des stratégies à long terme pour les soutenir ;

9.8. à encourager les donateurs privés éventuels à leur fournir un tel soutien ;

9.9. à veiller à ce que les acteurs de la société civile soient dûment consultés sur les lois, politiques et pratiques qui les concernent, ainsi que sur d'autres sujets importants tels que la gestion de la pandémie de covid-19 ; plus précisément, les États membres de l'Union européenne devraient veiller à ce que la société civile soit associée à l'adoption, à la mise en œuvre et au suivi des plans nationaux de relance et de résilience ;

9.10. à fournir un accès sans entrave aux informations et aux documents publics ;

9.11. à promouvoir et soutenir l'utilisation d'outils de communication en ligne avec la société civile et au sein de celle-ci ; ces outils devraient être disponibles à tout moment et pas seulement en cas d'une crise de santé publique ou autre ;

9.12. à garantir des conditions favorables à tous les acteurs de la société civile, notamment en s'abstenant de tout harcèlement, de toute campagne de dénigrement et de tout acte d'intimidation à leur encontre.

B. Projet de recommandation

1. Se référant à sa Résolution (2022) « L'impact des restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 sur l'espace et les activités de la société civile », l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres :

1.1. de continuer à mettre en œuvre sa décision sur « la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe », adoptée lors de sa 129^e session à Helsinki le 17 mai 2019 ;

1.2. d'appeler à nouveau les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre ses Recommandations CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe et CM/Rec(2018)11 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe ;

1.3. de réfléchir, en coopération avec les organes compétents du Conseil de l'Europe, aux conséquences de la pandémie de covid-19 et aux mesures prises pour y faire face sur la société civile, en particulier les organisations non gouvernementales (ONG) et les défenseurs des droits de l'homme, ainsi qu'aux mesures qui pourraient être prises pour améliorer leur situation ;

1.4. d'organiser des échanges de vues sur ces questions avec les acteurs de la société civile ;

1.5. de donner priorité aux arrêts révélant des problèmes systémiques qui concernent le respect des droits et libertés des ONG garantis par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »), ainsi qu'à ceux qui portent sur les mesures prises pour combattre la pandémie de covid-19, lors de l'exercice de ses fonctions de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;

1.6. de mettre en place un mécanisme de suivi et de réaction aux attaques commises contre les acteurs de la société civile ;

1.7. de continuer à promouvoir les normes européennes et internationales relatives à la protection de l'espace dévolu à la société civile et à échanger les bonnes pratiques élaborées dans ce domaine pendant la pandémie de covid-19, notamment en coopération avec d'autres organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Union européenne.

C. Exposé des motifs par M^{me} Margreet De Boer

1. Introduction

1.1. Procédure

1. Dans sa [Résolution 2362 \(2021\)](#) « Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe », adoptée le 27 janvier 2021, l'Assemblée parlementaire « s'inquiète de l'impact de mesures restrictives adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe en cette période et souligne que ces mesures ont un effet néfaste sur le fonctionnement de la société civile¹ ». Par conséquent, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a proposé de travailler sur ce sujet, en adoptant, lors de sa réunion du 21 avril 2021 (tenue en mode hybride), une proposition de résolution sur cette question². Elle a ensuite été saisie de cette question aux fins d'établissement d'un rapport³. Lors de la réunion qu'elle a tenue à Strasbourg les 21 et 22 juin 2021, la commission a désigné M^{me} Alexandra Louis (France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) en qualité de rapporteure. Lors de sa réunion à Strasbourg le 27 janvier 2022, la commission a examiné sa note introductive. À la suite de la démission de M^{me} Louis en tant que rapporteure, la commission m'a nommée rapporteure lors de sa réunion du 23 juin 2022 à Strasbourg. Le même jour, elle a procédé à l'audition des personnes suivantes :

- M. Filip Pazderski, Chef du Programme Démocratie et Société Civile/Analyste à l'Institut des Affaires Publiques, Varsovie, Pologne, et
- M. Jeremy McBride, avocat, Président du Conseil d'experts sur le droit des ONG, Conférence des OING, Conseil de l'Europe.

1.2. Questions en jeu

2. La question plus large des restrictions imposées aux activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe a été abordée dans le rapport de M^{me} Alexandra Louis sur les « Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe⁴ » de décembre 2020, qui a également mis en évidence les risques auxquels les ONG font face avec les restrictions imposées à l'occasion de la pandémie de covid-19. La rapporteure a souligné que les mesures restrictives introduites par les gouvernements pendant cette période avaient limité les droits et libertés fondamentaux des ONG et de leurs membres dans un certain nombre d'États. Leurs droits au respect de leur vie privée, à la liberté d'expression (notamment la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées), à la liberté de réunion et d'association et à la liberté de circulation ont été les plus touchés. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après « la Convention ») indique que la santé publique est un but légitime qui justifie l'imposition de restrictions aux droits au respect de la vie privée (article 8), à la liberté d'expression (article 10), à la liberté de réunion et d'association (article 11) et à la liberté de circulation (article 2 du Protocole n°4), toute restriction aux droits susmentionnés doit être « prévue par la loi », « nécessaire dans une société démocratique » et proportionnée au but légitime poursuivi⁵.

3. Dans sa Résolution 2362 (2021)⁶, basée sur ce rapport, l'Assemblée s'inquiète de l'impact des mesures restrictives adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe en période de pandémie et souligne que ces mesures ont un effet souvent néfaste sur le fonctionnement de la société civile⁷. Elle souligne aussi que certaines restrictions ne peuvent pas être justifiées par la pandémie lorsqu'elles sortent du cadre de la Convention.

4. Selon la proposition de résolution qui est à l'origine de mon mandat, la pandémie de covid-19 a contraint de nombreux États membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures qui restreignent les droits humains et les libertés fondamentales, notamment les restrictions imposées à la liberté de circulation, les restrictions générales imposées aux réunions et aux rassemblements, les mesures de surveillance électronique, l'accès limité aux informations sur la gestion de la pandémie par le gouvernement et les peines infligées pour avoir exprimé des critiques à ce sujet. Certaines de ces mesures ont eu un impact très préjudiciable au fonctionnement de la société civile, notamment le refus ou le retard d'enregistrement de nouvelles ONG,

¹ Paragraphe 7 de la Résolution.

² [Doc. 15273](#) du 21 avril 2021.

³ Référence du Bureau du 28 mai 2021.

⁴ [Doc. 15205](#) du 6 janvier 2021, paragraphes 35 et 36.

⁵ Articles 10 § 2, 11 § 2 de la Convention ainsi que l'article 2 § 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

⁶ Adoptée par l'Assemblée le 27 janvier 2021.

⁷ Paragraphe 7 de la Résolution.

l'accès limité au financement ou la limitation des réunions des organes de décision. Les gouvernements n'ont pas davantage consulté les ONG sur ces mesures ou sur leur stratégie de protection de la santé publique.

5. La proposition rappelle les exigences résultant de la Convention et recommande à l'Assemblée de réaliser une étude pour mesurer l'impact que les mesures prises à l'occasion de la pandémie de la covid-19 ont eu sur les libertés de la société civile et pour déterminer si ces mesures étaient suffisamment fondées du point de vue juridique. L'Assemblée pourrait également établir une liste de bonnes et de mauvaises pratiques et rédiger une série de recommandations pour orienter les États vers le meilleur moyen de concilier au mieux l'indispensable préservation de la santé et les libertés de la société civile en cas de pandémie ou d'autre menace pour la santé publique.

6. Il est intéressant de noter que dans son rapport de 2021 sur la situation de la société civile dans les États membres de l'Union européenne, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union Européenne se penche sur les effets de la pandémie de covid-19 sur les activités des ONG, des défenseurs des droits humains et d'autres acteurs de la société civile. Ainsi, selon une étude réalisée par la FRA auprès de 177 organisations de la société civile, 75 % de ces dernières ont estimé en 2020 (depuis mars 2020) que la pandémie a eu un impact négatif sur leurs activités⁸. Toutefois, 75 % ont également considéré que les mesures prises pour freiner la pandémie ont été justifiées, malgré leur impact sur leur travail, et 56 % ont estimé que ces mesures étaient proportionnées. Dans son dernier rapport, « Europe's Civil Society: Still Under Pressure. Update 2022 » [La société civile européenne : toujours sous pression - mise à jour 2020], la FRA a conclu, à la suite d'une autre étude menée dans les États membres de l'UE, ainsi qu'en Macédoine du Nord et en Serbie, que la pandémie de covid-19 et les mesures prises à son sujet continuaient d'avoir un impact négatif sur la société civile et ses activités, malgré certaines évolutions positives⁹. Les deux rapports de la FRA soulignent également les effets négatifs de la pandémie sur les droits à la liberté de réunion pacifique, d'association et d'expression¹⁰.

7. Une autre étude intéressante consacrée à l'impact de la pandémie sur la société civile dans les États membres de l'Union européenne a été réalisée pour le Comité économique et social européen (CESE) par un consortium de quatre partenaires - European Civic Forum, Civil Society Europe, European Center for Not-for-Profit Law et Institute of Public Affairs¹¹. Une partie de cette étude repose sur 238 réponses communiquées par des organisations de la société civile en réponse à une enquête en ligne menée du 20 août au 22 septembre 2021 en 11 langues¹². Elle conclut qu'en dépit de certaines évolutions positives, la pandémie a des « conséquences négatives graves » sur le fonctionnement des organisations de la société civile¹³. Près de 80% des organisations interrogées ont répondu que les conditions de leur travail et de leur action pendant la pandémie s'étaient détériorées par rapport à l'environnement qui existait avant la pandémie¹⁴. En outre, 74 % des participants ont évalué négativement l'impact des restrictions liées à la covid-19 sur leurs activités, 82 % ont évalué négativement la situation générale dans leur pays et 78 % ont estimé que l'adoption de mesures spéciales pour lutter contre la pandémie limitait également les libertés fondamentales¹⁵. L'étude a conclu que les petites entités, ainsi que celles qui interviennent en dehors des grandes villes ou qui rassemblent une plus grande proportion de personnes exclues du numérique (notamment les personnes âgées ou les personnes handicapées), ont dû suspendre leurs activités. Une grande partie de ces organisations n'ont pas repris leurs activités à ce jour. En outre, les personnes travaillant pour des ONG ont été confrontées à des problèmes de santé mentale dus à la fatigue causée par le travail à distance. Les gouvernements de plusieurs États membres de l'UE avaient réduit la transparence de leurs activités, mis en place des mesures restreignant la liberté de réunion et la liberté d'expression et abaissé les normes de dialogue avec la société civile dans le processus législatif, notamment pour les textes de loi visant à faire face aux conséquences de la pandémie. De nombreuses ONG se sont également plaintes du manque de soutien financier de l'État¹⁶.

⁸ FRA, [Protecting civic space in the EU](#), 2021, p. 17. (en anglais uniquement).

⁹ FRA, *Europe's Civil Society : Still Under Pressure [La société civile européenne : toujours sous pression - mise à jour 2022]*, p. 21. (en anglais uniquement).

¹⁰ FRA (2021), voir plus haut note 8, p. 7, et FRA (2022), *ibid.*, p. 24.

¹¹ Comité économique et social européen, *The implications of the Covid-19 pandemic on fundamental rights and civil space [Les incidences de la pandémie de COVID-19 sur les droits fondamentaux et l'espace civique]*. Study, 14 février 2022. (en anglais uniquement).

¹² *Ibid.*, p. 23. Il a été souligné que la taille de l'échantillon interrogé et la manière dont il a été réparti ne permettent pas de considérer les résultats obtenus comme représentatifs de l'ensemble des organisations de la société civile actives dans les États membres de l'UE. Les groupes les plus importants étaient des organisations de Pologne, Bulgarie, Croatie, Hongrie, France, Allemagne et Espagne.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 26, 27 et 29.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 3-4.

8. Il est donc évident que la pandémie et les mesures restrictives prises pour lutter contre elle ont eu des conséquences importantes sur la situation de la société civile, même s'il est parfois difficile de juger si ces restrictions ont été, ou sont, proportionnées et donc conformes aux exigences nées de la Convention européenne des droits et d'autres instruments de protection internationale des droits de l'homme. Je commencerai donc par examiner les travaux du Conseil de l'Europe (notamment de l'Assemblée) pertinents dans ce domaine et l'état des requêtes pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »). J'examinerai ensuite comment les restrictions liées à la pandémie ont influé sur la situation et les activités de la société civile dans les États membres du Conseil de l'Europe (et aussi, dans une certaine mesure, en Fédération de Russie, en sa qualité d'ancien État membre). Je me pencherai par ailleurs sur les restrictions du droit aux libertés de réunion, d'association et d'expression, ainsi que sur d'autres questions pertinentes pour les activités quotidiennes des organisations de la société civile (telles que le financement, l'accès à l'information et les consultations publiques). Enfin, j'examinerai comment la pandémie a conduit à l'élaboration de certaines bonnes pratiques, avant de présenter mes conclusions sur les prochaines étapes à suivre et de formuler des recommandations pertinentes à l'intention des États membres du Conseil de l'Europe.

2. Travaux réalisés au sein du Conseil de l'Europe

2.1. Travaux de l'Assemblée

9. Au sein de l'Assemblée, plusieurs rapports, résolutions et recommandations consacrés aux problématiques provoquées par la gestion de la crise sanitaire due au covid-19 ont été adoptés, mais ils ne traitent pas spécifiquement de la situation de la société civile. Déjà en juin 2020, la question des mesures nécessaires et proportionnées face à la pandémie de covid-19 a été examinée par l'Assemblée dans sa [Résolution 2329 \(2020\)](#) sur « Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de covid-19 », dans laquelle elle a souligné que « les mesures de santé publique visant à atténuer les effets de la maladie qui ont une incidence sur les droits humains (mise en quarantaine, distanciation physique, traçage des contacts, contrôles aux frontières et limitation des déplacements, par exemple) doivent être fondées sur des normes pertinentes et sur la confiance du public pour être efficaces: il importe qu'elles soient conçues et mises en œuvre de manière transparente, appuyées sur des faits établis et respectueuses des droits, qu'elles soient dépolitisées, coordonnées aux niveaux national, régional et international, communiquées de façon claire et appliquées de manière équitable¹⁷ [...] ».

10. La question des conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits humains et l'Etat de droit a fait l'objet d'un rapport de mon collègue de la commission M. Vladimir Vardanyan (Arménie, PPE/DC)¹⁸ aboutissant à l'adoption par l'Assemblée de la [Résolution 2338 \(2020\)](#) et de la [Recommandation 2180 \(2020\)](#)¹⁹. Dans sa [Résolution 2338 \(2020\)](#), l'Assemblée souligne que certaines mesures restrictives, surtout celles concernant la **liberté de circulation et de réunion**, se justifient à la lumière des clauses limitatives contenues dans la Convention²⁰. Cependant, « les mesures qui restreignent **la liberté d'expression, l'accès à l'information et la liberté des médias** ne se justifient pas facilement. L'information est essentielle pour permettre aux citoyens de comprendre les risques et d'adopter des mesures au niveau individuel afin de se protéger eux-mêmes²¹ (...) ». S'agissant du rôle joué par les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme dans la transmission d'informations sur la pandémie, « seule la diffusion délibérée de fausses informations susceptibles de causer un préjudice important à la population devrait être contrôlée, sur la base d'une législation clairement et étroitement définie et non discriminatoire²² ». En conséquence, l'Assemblée a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à protéger la liberté des médias et la sécurité des journalistes²³, à « mettre fin à la pratique du blocage de sites internet et du déclenchement de poursuites pénales pour intimider et faire taire les critiques, sous prétexte de lutter contre la désinformation²⁴ » et à « procéder à un examen rapide, approfondi et indépendant des mesures nationales prises pour faire face à la pandémie de covid-19, y compris de leur efficacité et du respect des droits de l'homme et de l'État de droit,

¹⁷ Paragraphe 5 de la [Résolution 2329 \(2020\)](#) adoptée par la Commission permanente le 26 juin 2020, sur la base du rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable ; rapporteur : M. Andrej Hunko (Allemagne, Groupe pour la gauche unitaire), [Doc. 15115](#).

¹⁸ [Doc. 15139](#) du 16 septembre 2020.

¹⁹ Adoptées par la Commission permanente le 13 octobre 2020.

²⁰ Paragraphe 2 de la Résolution.

²¹ Paragraphe 3 de la Résolution.

²² Ibid.

²³ Paragraphe 12.6 de la résolution.

²⁴ Paragraphe 12.7 de la Résolution.

afin de garantir qu'en cas de nouvelle pandémie les autorités puissent réagir rapidement et efficacement, en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe²⁵ ».

11. En outre, la question du respect des règles démocratiques en temps de pandémie, notamment lors de l'adoption de l'état d'urgence, a fait l'objet d'un rapport de la Commission de suivi sur « Les démocraties face à la pandémie de covid-19²⁶ », qui a abouti à l'adoption par l'Assemblée de la Résolution 2337 (2020) et de la Recommandation 2179 (2020)²⁷ sur « Les démocraties face à la pandémie de covid-19 ». En juin 2021, l'Assemblée a adopté la Résolution 2383 (2021) « « Pass » ou certificats covid : protection des droits fondamentaux et implications légales », en soulignant que la mise en place d'un passe ou certificat covid ne devait survenir que dans le cadre de la lutte contre la pandémie, dans le respect des obligations positives nées de la Convention²⁸.

2.2. Travaux d'autres organes du Conseil de l'Europe

12. Le renforcement du rôle et de la participation de la société civile aux activités du Conseil de l'Europe a fait l'objet d'une décision intitulée « Une responsabilité partagée pour la sécurité démocratique en Europe : la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe », adoptée par le Comité des Ministres le 17 mai 2019 à Helsinki, à l'occasion de sa 129^e session. Lors de sa session ministérielle tenue à Hambourg en mai 2021, le Comité des Ministres a souligné l'importance des décisions prises à Helsinki et a demandé une mise à jour pour la session ministérielle de mai 2022. Un certain nombre de réunions informelles ont été organisées avec la société civile en 2021 sur la base des propositions de la Secrétaire Générale pour mettre en œuvre la décision d'Helsinki²⁹. En ce qui concerne plus spécifiquement les mesures prises pendant la pandémie, le 8 avril 2020, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a publié une « boîte à outils » à l'intention de l'ensemble des gouvernements européens sur le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit pendant la crise de la covid-19³⁰. Elle a rappelé que les droits et libertés consacrés par les articles 10 et 11 de la Convention (liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique) ne peuvent être restreints que si ces restrictions sont prévues par la loi et proportionnées au but légitime poursuivi, y inclus la protection de la santé. Si des restrictions plus strictes aux droits susmentionnés sont susceptibles d'être justifiées en temps de crise, des sanctions pénales sévères doivent, en revanche, faire l'objet d'un contrôle strict.

13. Par ailleurs, en décembre 2020, la Conférence des OING a exprimé sa préoccupation à l'égard de la limitation des droits fondamentaux en période de pandémie et a considéré que cette dernière représentait « un danger majeur pour le droit à la liberté d'association et de réunion, le droit à la liberté d'expression et à une participation civile significative ». Elle a également souligné que « l'engagement du secteur de la société civile constitue une partie de la solution globale dans la lutte contre la pandémie³¹ ». De plus, le Conseil d'experts sur le droit des ONG de la Conférence des OING a envoyé un questionnaire aux ONG de tous les États membres du Conseil de l'Europe (y compris la Fédération de Russie, qui en était membre à l'époque), du Bélarus et du Kosovo³², qui portait sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. La conférence a également permis de poser des questions à propos des effets de la pandémie de covid-19 sur les ONG, en particulier sur le respect des exigences applicables à leur fonctionnement, sur la mesure dans laquelle les ONG sont tenues informées des changements de lois, de politiques et de pratiques ayant un impact sur leur activité, sur leur association ou non à ces changements, sur la manière dont leur action a été perçue, sur le soutien reçu de l'État et d'autres acteurs et sur l'incidence sur leur financement. Les résultats

²⁵ Paragraphe 12.14 de la Résolution.

²⁶ Rapporteur M. Ian Liddell-Grainger (Royaume-Uni, CE/AD), [Doc. 15157](#) du 5 octobre 2020.

²⁷ Adoptées par la Commission permanente le 13 octobre 2020.

²⁸ Voir le rapport de cette commission sur ce sujet, rapporteur M. Damien Cottier (Suisse, ADLE), [Doc. 15309](#) du 7 juin 2021.

²⁹ SG/Inf(2020)8, Suivi des décisions d'Helsinki relatives à la société civile, 2 juin 2020, et SG/Inf(2021)24, Suivi des décisions d'Helsinki relatives à la société civile : mise en œuvre des propositions de la Secrétaire générale, 20 août 2021. Voir également le rapport annuel de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Aller de l'avant 2022, pp. 57 et 60.

³⁰ Document d'information : Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, pp. 6-7.

³¹ Déclaration de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe sur la place et le rôle de la société civile dans la sauvegarde des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, adoptée le 16 décembre 2020, CONF/PLE(2020)DEC1.

³² Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, dans le présent texte, doit être entendue comme étant pleinement conforme avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'ONU sans préjuger du statut du Kosovo.

du questionnaire ont été résumés par M. Jeremy McBride dans un document intitulé « L'espace juridique des organisations non gouvernementales en Europe³³ », qu'il a présenté lors de l'audition tenue le 23 juin 2022 par la commission.

14. Les ONG invitées à répondre au questionnaire ont été choisies en fonction de l'étendue de leur expertise et de leur connaissance de la situation générale de leur pays. Les réponses représentent le point de vue des ONG concernées et non un compte rendu définitif de la situation pour chaque pays. Les questions portaient sur sept points : 1) les conséquences de la covid-19 et des réponses qui y ont été apportées sur le fonctionnement des ONG ; 2) l'émergence éventuelle de bonnes pratiques ; 3) dans quelle mesure les ONG ont-elles été informées des changements de lois, de politiques et de pratiques qui pourraient avoir une incidence sur leurs activités ; 4) dans quelle mesure ont-elles été consultées sur ces changements ; 5) la manière dont les ONG sont perçues a-t-elle changé et, dans l'affirmative, ce changement a-t-il eu un effet positif ou négatif sur leur travail ; 6) ont-elles bénéficié d'un soutien de l'État, d'organisations intergouvernementales ou d'autres organismes ; et 7) l'impact des mesures de lutte contre la pandémie sur le financement³⁴.

2.3. Requêtes pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme

15. La question des éventuelles atteintes à certains droits de l'homme et libertés fondamentales durant la crise sanitaire de la Covid-19 a déjà été portée devant la Cour. Cette dernière a récemment rendu un arrêt (qui n'est pas encore définitif) dans l'affaire *Communauté genevoise d'action syndicale c. Suisse*, déposée par une association défendant les intérêts des travailleurs et de ses organisations membres et qui concerne l'interdiction générale des manifestations entre la mi-mars 2020 et la fin mai 2020 en raison de la pandémie de covid-19³⁵. La Cour a conclu à une violation de l'article 11 de la Convention, soulignant que l'interdiction n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ». Sans méconnaître la menace que la pandémie fait peser sur la société et la santé publique, elle a néanmoins considéré, à la lumière de l'importance de la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, et notamment des thèmes et des arguments promus par l'association requérante, du caractère général de l'interdiction des manifestations publiques relevant de la sphère d'activité de l'association, ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions éventuelles, que l'ingérence n'avait pas été proportionnée aux buts poursuivis. Elle a également souligné que les juridictions nationales n'avaient pas procédé à un examen effectif des mesures en cause pendant la période concernée³⁶.

16. En outre, la Cour a communiqué aux États des affaires qui concernent d'autres restrictions liées à la pandémie de covid-19. Dans l'affaire *Magdic c. Croatie*, le requérant allègue que les mesures adoptées par les autorités croates dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus de la covid-19 ont porté atteinte à son droit à la liberté de religion, à la liberté de réunion et à la liberté de circulation³⁷. Dans l'affaire *Avagyan c. Russie*, la requérante, qui a été condamnée à une amende pour avoir diffusé sur Instagram des informations selon lesquelles il n'y avait pas eu de véritables cas de covid-19 dans la région de Krasnodar, estime que son droit à la liberté d'expression (article 10 de la Convention) ainsi que son droit à un procès équitable (article 6 paragraphe 1 de la Convention) ont été violés³⁸. L'affaire *Nemytov c. Russie*³⁹ et deux autres requêtes similaires concernent l'interdiction d'événements publics à Moscou en vue de faire face à la propagation du virus de la covid-19. La Cour examine également des requêtes relatives à des restrictions de manifestations pacifiques en Espagne⁴⁰ et en Pologne⁴¹. Il faudra encore un certain temps avant que la Cour ne se prononce sur ces requêtes.

³³ Conseil de l'Europe, L'espace juridique des organisations non gouvernementales en Europe. La perception par la société civile de la mise en œuvre de la Recommandation (2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, par Jeremy McBride au nom du Conseil d'experts sur le droit des ONG, décembre 2021.

³⁴ Ibid., pp. 33-39.

³⁵ Requête n° 21881/20, arrêt du 15 mars 2015.

³⁶ Ibid., paragraphe 91.

³⁷ Requête n° 17578/20, communiquée au gouvernement croate le 31 mai 2020.

³⁸ Requête n° 36911/20, communiquée au gouvernement russe le 4 novembre 2020.

³⁹ Requête n° 1257/21, communiquée au gouvernement suisse le 11 septembre 2020.

⁴⁰ *Central Unitaria de Trabajadores/as c. Espagne*, requête n° 49363/20, communiquée au gouvernement espagnol le 13 octobre 2021.

⁴¹ *Jarocki c. Pologne*, requête n° 39750/20, communiquée au gouvernement polonais le 17 novembre 2017.

3. Restrictions des activités de la société civile imposées en raison de la pandémie de covid-19 : quelques exemples

3.1. Restrictions susceptibles de porter atteinte au droit à la liberté de réunion

17. Comme indiqué ci-dessus, Il semble que certaines restrictions imposées en raison de la covid-19 ont été utilisées dans quelques États membres du Conseil de l'Europe comme un prétexte pour restreindre davantage l'espace alloué à la société civile, notamment en limitant leur droit à la liberté de réunion, et dans une moindre mesure aussi à la liberté d'association.

18. Selon l'enquête de la FRA de 2021 et l'étude susmentionnée commanditée par le Comité économique et social européen, les atteintes à **la liberté de réunion** provenaient avant tout des mesures de confinement et de distanciation sociale qui étaient souvent disproportionnées. Un tiers des organisations ayant participé au sondage de la FRA estiment avoir rencontré des difficultés à jouir de la liberté en question en 2020. Selon l'étude du CESE, 73 % des répondants ont indiqué que la situation de l'exercice de ce droit s'était détériorée pendant la pandémie⁴². Parmi les mesures concrètes qui ont mené à ce constat, on peut citer les interdictions générales de tenir des assemblées publiques⁴³, la surveillance disproportionnée, les sanctions et les mesures répressives prises à l'encontre des manifestants⁴⁴. En 2021, le pourcentage des organisations qui rencontreraient des difficultés dans l'exercice de leur droit à la liberté de réunion est passé à 16 %⁴⁵. Les interdictions de rassemblements et les sanctions prévues en la matière étaient toujours en vigueur en 2021⁴⁶. La FRA a également fait état d'une tendance à contrôler avec excès les rassemblements et, par conséquent, d'un usage disproportionné de la force par les forces de l'ordre contre les manifestants (en particulier en Autriche, à Chypre et en Slovaquie), notamment ceux qui se montraient critiques envers les mesures de lutte contre la covid-19⁴⁷.

19. Ainsi, les atteintes à la **liberté de réunion** causées par les mesures anti-covid-19 semblent avoir été particulièrement importantes. Il apparaît logique, dans un premier temps, de restreindre les rassemblements de masse afin de ralentir la propagation d'une maladie contagieuse. Or, dans de nombreux cas, il s'agissait d'interdictions globales et absolues, sans aucune exception, même pour des manifestations pacifiques qui pratiquaient la distanciation sociale. L'interdiction générale des rassemblements est particulièrement problématique dans ce contexte. Elle coïncide parfois avec des mouvements d'opposition et peut facilement faire l'objet d'un abus de la part des autorités. Ainsi, une interdiction générale et sans exception des manifestations peut porter une atteinte disproportionnée à un élément essentiel de l'expression citoyenne.

20. Dans certains États membres du Conseil de l'Europe des restrictions du droit à la liberté de réunion ont été disproportionnées et appliquées de façon discriminatoire dans la mesure où des manifestations critiques à l'égard du gouvernement respectant les mesures de sécurité sanitaire ont été réprimées tandis que d'autres rassemblements ont pu se tenir avec l'assentiment des autorités. Par exemple, en **Russie**, durant le printemps 2020, bien que les rassemblements publics aient été d'ores et déjà soumis à un régime très strict, les autorités ont imposé des interdictions générales sur tous les événements publics en raison de la pandémie de covid-19. Certes, ces mesures étaient justifiées par la santé publique mais les autorités étaient réticentes à l'idée de les lever ou adoucir alors que d'autres événements comme la commémoration du 75^e anniversaire de la victoire soviétique durant la Seconde guerre mondiale avaient été autorisés⁴⁸. Cependant, le 13 mars 2021, la police a en revanche mis fin à une assemblée de 200 législateurs régionaux provenant de 56 régions sous prétexte que celle-ci était organisée par une « organisation indésirable » en violation des restrictions en vigueur imposées à l'occasion de la covid⁴⁹. En **Hongrie**, il semble que l'interdiction générale des manifestations imposée pendant la première vague de la pandémie en 2020 et assortie d'exceptions permettant l'organisation de manifestations pacifiques sous autorisation, a été appliquée de manière

⁴² Voir plus haut note 11, p. 28.

⁴³ Durant la première phase de la pandémie, ces interdictions ont été imposées en Allemagne, France, Italie, Pologne, Hongrie, Slovaquie et Espagne. En République tchèque, les rassemblements publics étaient limités à un maximum de deux personnes et, en Grèce, à dix ; voir plus haut note 11, pp. 18-19.

⁴⁴ Voir plus haut la note 8, p. 29-20. De telles mesures ont été signalées en Allemagne, Belgique, Italie, Pologne, Slovaquie, France, Roumanie, Irlande et à Chypre, mais aussi en Grèce, Lituanie, Bulgarie, Espagne et Hongrie ; voir plus haut note 11, (ESCE) p. 19.

⁴⁵ Voir plus haut note 9, p. 24.

⁴⁶ Ibid., p. 26.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ FIDH, *Russia. "Crimes against history"*, juin 2021, p. 22. Au moins 194 participants ont été accusés de prendre part aux activités de cette « organisation indésirable », mais les autorités n'ont aucunement démontré l'existence d'un tel lien entre cet événement et une organisation indésirable.

⁴⁹ IPHR, "[Russia Silence Factory](#)", août 2021, p. 24. (en anglais uniquement)

discriminatoire. Ainsi, deux manifestations d'envergure ont pu être organisées en mai 2020 : la première réunissait des fans de football tandis que la deuxième était organisée par un mouvement d'extrême droite. Ces manifestations n'ont pas été considérées comme tombant sous le régime de l'interdiction des rassemblements pour lutter contre la propagation de la pandémie. En revanche, les manifestations critiquant la gestion de la crise par le gouvernement, organisées sous forme de défilés de voitures afin de respecter les distanciations sociales, ont été traitées de manière différente et la police a estimé qu'elles devaient être interdites en raison des restrictions dues à la covid-19⁵⁰. En Pologne, Marta Lempart, une militante qui avait coorganisé de grandes manifestations en octobre et novembre 2020 contre la décision de la Cour constitutionnelle du 22 octobre 2020 restreignant l'accès à l'avortement, a été accusée d'avoir organisé des manifestations en violation des restrictions liées au covid et risqué jusqu'à huit ans de prison⁵¹.

21. En Türkiye, une circulaire gouvernementale du 16 mars 2020 avait reporté toutes les réunions et activités des organisations de la société civile susceptibles de réunir des personnes comprenant les formations et les assemblées générales⁵². Du fait des mesures de confinement et de l'interdiction des rassemblements, de nombreux acteurs de la société civile ont dû annuler les réunions en présentiel. Certains ont transféré leurs activités vers des plateformes en ligne tandis que d'autres ont décidé de maintenir l'exercice de leur liberté ; ces personnes ont fait l'objet de nombreuses amendes. Les petits rassemblements dans des endroits isolés sont encore réprimés par les autorités turques même après la fin des mesures de confinement en Türkiye (par exemple dans le cas de certains défenseurs des droits environnementaux)⁵³. Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} juin 2020 (qui comprend la période pendant laquelle des mesures anti-covid-19 étaient en place), la police a utilisé la force lors d'au moins 363 rassemblements et événements pacifiques et a placé 754 personnes en détention, tandis que 16 personnes ont été blessées. Parmi ces incidents, neuf rassemblements et événements ont été soumis à l'usage de la force en raison de mesures anti-covid-19, et 42 manifestants ont été arrêtés à ces occasions⁵⁴. Des amendes administratives ont également été souvent infligées à des défenseurs des droits de l'homme qui avaient participé à des réunions et des manifestations, au titre de la loi sur les délits et de la loi sur la santé publique ; entre le 1^{er} mars et le 31 août 2021, 290 défenseurs des droits de l'homme ont été condamnés à des amendes pour un montant total de 909 598 TRY (environ 50 800 EUR) ; au cours des trois premiers mois de 2022, le montant des amendes est allé de 277 à 18 028 TRY (environ 17 à 1 180 EUR)⁵⁵.

22. La proportionnalité des restrictions imposées au droit à la liberté de réunion a été examinée par plusieurs juridictions à travers l'Europe, y compris dans les États membres de l'Union européenne. Par exemple, la Cour constitutionnelle allemande a estimé que les autorités compétentes ne pouvaient pas se prévaloir de restrictions générales imposées à ce droit et devaient examiner chaque cas particulier avant de se prononcer sur l'interdiction d'une réunion. De même, la Cour slovène a jugé que le gouvernement devait évaluer, au moins tous les sept jours, le caractère nécessaire de ces restrictions pour atteindre les buts poursuivis, afin de respecter le principe de nécessité. On peut donc observer une tendance des tribunaux nationaux à abroger ou à modifier les restrictions en raison de leur non-conformité aux principes de proportionnalité, de nécessité et de limitation dans le temps, et parfois en raison du non-respect du principe de légalité⁵⁶.

3.2. Restrictions susceptibles de porter atteinte au droit à la liberté d'association

23. En ce qui concerne la **liberté d'association**, environ 18 % des personnes interrogées par la FRA ont affirmé qu'elles avaient été confrontées à des difficultés importantes en 2020⁵⁷. Alors que certains pays ont pris des mesures pour alléger les formalités administratives, dans d'autres pays les ONG ont eu du mal à se faire enregistrer ou ont été soumises à des obligations déclaratives excessives. Cependant, il semble que ces mesures n'étaient pas directement liées à la pandémie de covid-19. En 2021, le pourcentage d'ONG qui se heurtaient à des obstacles dans l'exercice de ce droit ne s'élevait qu'à 8 %⁵⁸, mais les obstacles réglementaires

⁵⁰ Adam Dargiewicz, *Covid-19 and Civic Space in Poland and Hungary*, Utrecht University, p. 16. (en anglais uniquement)

⁵¹ Voir mon rapport sur l'«Accès à l'avortement en Europe : faire cesser le harcèlement anti-choix », Commission sur l'égalité et la non-discrimination, Doc. 15459, 21 février, paragraphe 54.

⁵² ICNL, [COVID-19 Civic Freedom Tracker](#), "Türkiye". (en anglais uniquement)

⁵³ FIDH-OBS, *Türkiye Part II Türkiye's Civil Society on the Line: A Shrinking Space for Freedom of Association*, mai 2021, pp. 6, 20 et 53. (en anglais uniquement)

⁵⁴ [A perpetual emergency: attacks on freedom of assembly in Turkey and repercussions for civil society](#), FIDH-OBS, juillet 2020, p. 51. (en anglais uniquement)

⁵⁵ FIDH-OBS, *Türkiye Part III. Drowned in Procedure, Sentenced to Fail: Administrative Harassment Against Civil Society in Türkiye*, juin 2022, p. 32. (en anglais uniquement)

⁵⁶ Voir plus haut note 11, p. 15-16.

⁵⁷ Ibid. pp. 33-34.

⁵⁸ Voir plus haut note 9, p. 24.

ont continué à entraver l'établissement et le fonctionnement de nombreuses ONG dans les États membres de l'UE, notamment à la suite de l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires sur les associations en 2021⁵⁹. Selon l'étude commandée par le CESE, alors que le droit à la liberté d'association n'était pas directement visé par les restrictions liées à la covid-19, de nombreux États membres de l'UE ont adopté de nouvelles dispositions qui portaient atteinte à ce droit et/ou ont entravé les activités quotidiennes des organisations « gênantes » de diverses manières (par exemple en Grèce, en Hongrie, en Pologne, en Slovaquie, en Slovaquie et en France)⁶⁰.

24. En outre, la capacité à satisfaire aux obligations déclaratives a été examinée dans l'étude du Conseil des ONG susmentionnée⁶¹. Certaines ONG ont rencontré les difficultés suivantes : le sous-dimensionnement des systèmes numériques au sein de l'administration (en Croatie), la médiocrité du service à haut débit (en Irlande, en particulier dans les zones rurales), l'incapacité d'approuver les rapports au préalable lors des réunions annuelles car celles-ci ne pouvaient pas avoir lieu (à Chypre), l'impossibilité de tenir des réunions annuelles en ligne (à Chypre et en Ukraine) ou d'autoriser ces réunions uniquement lorsque cette exigence était expressément prévue par le statut d'une ONG (Macédoine du Nord).

25. Cependant, dans quinze pays⁶², aucun problème de respect des obligations relatives à la tenue des réunions annuelles ou des obligations déclaratives n'a été signalé. Dans trois pays, il a été rapporté que des sanctions pour non-respect de certaines de ces obligations n'avaient pas été appliquées (en Lituanie, à Malte et au Portugal). De plus, l'étude signale que, dans quinze pays⁶³, des réunions annuelles avaient pu être organisées en ligne et que dans deux autres États (Estonie et Hongrie), la même approche avait été adoptée pour toutes les réunions décisionnelles. En outre, dans certains pays, les délais pour la tenue des réunions annuelles⁶⁴ ou la présentation des rapports⁶⁵ ont été reportés. Enfin, en Estonie, dans un cas au moins, les mandats des organes de gestion ont été prorogés alors qu'ils arrivaient à échéance.

3.3. Restrictions susceptibles de porter atteinte au droit à la liberté d'expression

26. Durant les premiers mois de la pandémie de nombreux États ont introduit des lois pénalisant la désinformation et la dissémination de fausses informations relatives à la covid-19. Dans certains cas ces nouvelles réglementations ont été utilisées abusivement pour réduire les critiques relatives à la gestion de la crise par les autorités. Certains individus peuvent ainsi se voir infliger des longues peines d'emprisonnement et de nombreux activistes ont également été arrêtés pour avoir partagé des informations sur la pandémie. Au sein de l'Union européenne, 25 % des organisations participant au sondage de la FRA ont estimé qu'elles avaient éprouvé des difficultés dans l'exercice de la liberté d'expression en 2020, notamment en raison de l'effet dissuasif desdites lois et de la censure sur Internet⁶⁶. En 2021, ce pourcentage était de 17 %⁶⁷ et peu de progrès ont été réalisés à propos des lois et pratiques qui portent atteinte à cette liberté, d'autant que certains pays ont adopté des textes de lois qui la restreignent encore davantage⁶⁸.

27. En outre, le 30 mars 2020, la **Hongrie** a adopté le projet de loi sur la protection contre le coronavirus, qui modifie les dispositions du code pénal relatives à l'infraction consistant à « communiquer ou transmettre de fausses informations » et durcit les sanctions qui y sont liées⁶⁹.

28. En **Fédération de Russie**, des modifications ont été apportées à la législation sur les « fausses informations », qui ont une incidence sur la liberté d'expression. En application de cette loi, trente-sept personnes au moins (parmi lesquelles des militants de la société civile, des journalistes et des blogueurs ou blogueuses critiques à l'égard de la politique du gouvernement) ont fait l'objet de poursuites pénales. Au moins cinq organes de presse ont été poursuivis et, en août et en septembre 2020, le journal Novaïa Gazeta et son

⁵⁹ Ibid., p. 25.

⁶⁰ Voir plus haut note 11, p. 19.

⁶¹ Voir plus haut note 33, p. 33-34.

⁶² Andorre, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Hongrie, Islande, Kosovo, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Slovaquie et Suède.

⁶³ Allemagne, Azerbaïdjan, Bélarus, Croatie, Danemark, Finlande, France, Géorgie, Irlande, Lettonie, Liechtenstein, Pologne, Serbie, Ukraine et au Royaume-Uni.

⁶⁴ Dans neuf pays : Belgique, Bulgarie, France, Italie, Lettonie, Luxembourg, Portugal, Saint-Marin et Türkiye.

⁶⁵ Dans douze pays : Belgique, Estonie, France, Italie, Lettonie, Fédération de Russie, Saint-Marin, République slovaque, Espagne, Suède, Ukraine et Royaume-Uni.

⁶⁶ Ibid., pp. 31-32.

⁶⁷ Voir plus haut note 9, p. 24.

⁶⁸ Ibid., p. 26. La Grèce, par exemple, a adopté la loi relative à la lutte contre la désinformation.

⁶⁹ Voir plus haut note 11, p. 21.

rédacteur en chef ont écopé deux fois d'une amende pour des articles consacrés au covid-19, dont ils ont été sommés de supprimer les versions en ligne⁷⁰.

29. En **Türkiye**, de nombreuses personnes sont actuellement poursuivies pour avoir exprimé leur opinion sur la gestion de la crise par les autorités. A titre d'exemple, les présidents des associations Van-Hakkari et Mardin Medical Association ont été accusés « d'incitation à la peur et à la panique parmi la population » en raison de leurs critiques relatives à la gestion de la crise dans les prisons qui n'empêchait pas la contagion parmi les détenus⁷¹. Le 13 août 2020, des amendes administratives ont été infligées à la chaîne de télévision KRT TV et à la radio Harman en raison de leur position critique à l'égard de la gestion de la pandémie par les autorités⁷².

30. En **Azerbaïdjan**, plus d'une dizaine de personnes dont des journalistes et militants d'opposition ayant critiqué la gestion de la crise de la covid-19 par les pouvoirs publics ont été condamnés à des peines de « détention administrative » d'une durée allant de 10 à 30 jours⁷³.

31. Par ailleurs, certaines mesures d'urgence prises lors de la pandémie de covid-19 ont servi à limiter l'accès à l'information publique, en particulier aux journalistes (par exemple, en Hongrie)⁷⁴. Selon la FRA, ce problème persiste, notamment en Hongrie, en Italie, à Malte et en Pologne⁷⁵. L'influence de la pandémie sur le **droit des ONG à recevoir des informations sur les changements apportés à la législation**, aux politiques et aux pratiques susceptibles d'avoir un impact sur leurs activités a été analysée dans l'étude susmentionnée du Conseil des OING⁷⁶. Dans environ deux tiers des pays étudiés⁷⁷, les ONG ont indiqué qu'elles avaient continué à recevoir de telles informations, ce qui ne serait pas systématiquement le cas dans les neuf autres⁷⁸. En outre, les (bonnes) pratiques en vigueur en Italie n'auraient connu aucun changement. En Pologne, bien que ces informations aient été publiées sur des sites web officiels, aucune information n'a été adressée directement aux ONG. En Ukraine, des informations ont été fournies aux ONG par le biais d'un bulletin hebdomadaire établi par une ONG. Enfin, dans six pays⁷⁹, les ONG n'auraient pas reçu d'informations sur ces changements. Il n'existait pas de mécanisme public prévu à cette fin au Portugal.

3.4. *Autres difficultés rencontrées par la société civile*

32. Selon les organisations interrogées par la FRA en 2020, trois aspects de leur travail ont été les plus touchés par la pandémie et les mesures prises pour la contrer : **leur travail quotidien** (en raison des possibilités d'action limitées et d'un accès limité aux bénéficiaires), leur **financement** (réduit) et leur participation (limitée) à la **prise de décisions** dans la sphère publique⁸⁰. Ces préoccupations ont également été soulevées par les organisations interrogées dans le cadre de la rédaction des rapports du CESE⁸¹ et de la conférence des OING.

33. En ce qui concerne le premier aspect, l'accès aux bénéficiaires a été fortement touché en 2020 par la distanciation sociale et les restrictions à la liberté de circulation, notamment lorsqu'il s'agissait de bénéficiaires dans une situation vulnérable, par exemple en raison de l'absence d'accès à l'internet et aux outils informatiques. L'interdiction de voyager et les autres mesures qui restreignaient la liberté de circulation ont eu une incidence négative sur la mise en œuvre de plusieurs projets des ONG, ainsi que sur leur capacité à tenir des réunions en présentiel⁸².

⁷⁰ *Amnesty International, Rapport 2020/2021 La situation des droits humains dans le monde*, pp. 400-406.

⁷¹ FIDH-OBS, *Turkey Part II Turkey's Civil Society on the Line: A Shrinking Space for Freedom of Association*, *op. cit.*, p. 19.

⁷² <https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=128&issue=&date=&type=> . (en anglais uniquement)

⁷³ Amnesty International, *op. cit.*, pp. 103-106.

⁷⁴ Voir plus haut note 11, p. 21.

⁷⁵ Voir plus haut note 9, p. 35.

⁷⁶ Voir plus haut note 33, p. 35-36.

⁷⁷ Vingt-neuf pays : Allemagne, Andorre, Autriche, Bélarus, Belgique, Danemark, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Islande, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Roumanie, République slovaque, Royaume-Uni, Saint-Marin, Suède, Suisse, Türkiye et Ukraine.

⁷⁸ En Bulgarie, en République tchèque, en Hongrie, en Irlande, en République de Moldavie, aux Pays-Bas, en Macédoine du Nord, en Serbie et en Espagne.

⁷⁹ Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre et Slovaquie.

⁸⁰ Voir plus haut note 8, p. 18-20.

⁸¹ Voir plus haut note 11, p. 17 et 20.

⁸² Voir plus haut note 8, p. 18.

34. Le financement des ONG a connu une baisse considérable des dons privés et d'autres sources de financement, notamment celles qui sont liées aux recettes fiscales dans certains pays. Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, les organisations de la société civile n'ont pas profité des plans de financement d'urgence dont a pu profiter le secteur privé⁸³. Cependant, certains pays ont adopté des mesures financières concrètes pour soutenir les ONG⁸⁴. Au total, 60 % des répondants ont estimé qu'ils avaient eu des difficultés à obtenir un financement en 2020 et 42 % d'entre eux ont remarqué qu'ils avaient connu des « difficultés financières » en tant que « résultat direct de mesures liées à la pandémie de covid-19⁸⁵ ». Les problèmes de financement semblent avoir persisté en 2021, malgré une série d'évolutions positives dans certains États membres de l'UE, notamment les dispositifs de soutien aux ONG en raison de la covid-19 (en Autriche, Belgique, Italie et Lituanie)⁸⁶, l'amélioration du cadre général de financement et un cadre fiscal plus favorable (par exemple en République tchèque, Italie et Lituanie)⁸⁷.

35. Selon l'étude du Conseil des OING, il y a eu ou il semble y avoir eu une **diminution** du **niveau global de financement** dans le cas de vingt-trois pays⁸⁸. En Croatie et en République de Moldova, l'octroi de fonds avait été formellement ou effectivement suspendu. Toujours en République de Moldova et en Ukraine, un certain réajustement des budgets a été effectué pour tenir compte des coûts de la prévention de la transmission de la covid-19. Dans certains pays, il a été signalé que la pandémie n'avait eu jusqu'à présent aucun effet sur le niveau de financement public ou que son impact n'avait pas été significatif⁸⁹. Une augmentation du financement n'a concerné que certaines ONG en Arménie, en Islande et au Luxembourg.

36. L'étude indique également que le financement provenant de sources privées et internationales a été tout autant touché que celui qui provenait de sources publiques (dans quatorze pays⁹⁰). Même lorsque le financement public n'a pas subi de conséquences, il semble que le financement par le secteur privé ait connu une diminution dans neuf pays⁹¹ et une augmentation dans un pays (Estonie). En ce qui concerne la Suisse, le financement proviendrait essentiellement de membres d'ONG. Au Royaume-Uni, on a constaté une augmentation des dons des citoyens à une forme particulière d'ONG (les organisations caritatives). En Irlande et en Lituanie, certaines ONG ont exprimé leurs craintes à propos de l'impact que les restrictions budgétaires auraient à la fin de la pandémie ; en République slovaque, les ONG s'inquiètent des effets que le mécanisme de désignation fiscale pourrait avoir sur le financement privé.

37. De nombreux pays ont dispensé une aide aux ONG pour leur permettre de poursuivre leurs activités, principalement sous la forme de subventions ou d'une autre aide financière destinées aux ONG, ou à certaines catégories d'entre elles, qui ont été touchées par la pandémie (dans vingt-six pays)⁹². Dans certains États, les ONG auraient bénéficié de mesures plus générales, notamment d'un paiement différé des impôts, de subventions pour le maintien d'emplois ou de diverses prestations pour le personnel (dans six d'entre elles)⁹³, d'un financement et d'une aide relatifs à l'équipement pour le travail en ligne (en Autriche, en Italie et en République slovaque), ainsi que d'une absence de facturation ou d'une diminution des loyers lorsqu'elles occupaient des locaux publics (en Croatie, en Lettonie et en Fédération de Russie). On note cependant que dans douze pays, aucune aide n'a été dispensée⁹⁴.

⁸³ Ibid., p. 19.

⁸⁴ Ibidem. Notamment l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Luxembourg, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Suède.

⁸⁵ Ibid., p. 39.

⁸⁶ Voir plus haut note 9, p. 32. Toutefois, dans certains cas, ces dispositifs sont déjà abandonnés ou leur utilité s'efface devant les lourdeurs bureaucratiques.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Voir plus haut note 33, p. 38. Il s'agit des pays suivants : Albanie, Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Lettonie, Liechtenstein, Malte, Monténégro, République de Moldova, Macédoine du Nord, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Suède, Türkiye et Ukraine.

⁸⁹ Respectivement dans neuf pays (Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kosovo, Lituanie, Monaco, Norvège, Roumanie et Suisse) et dans trois pays (Chypre, Estonie et Saint-Marin).

⁹⁰ Bélarus, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Malte, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Pologne, Portugal, République tchèque et Suède.

⁹¹ Allemagne, Andorre, Azerbaïdjan, Belgique, Islande, Kosovo, Luxembourg, Norvège et Fédération de Russie.

⁹² Voir plus haut note 33, p. 37-38. Les pays en cause sont l'Albanie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Géorgie, l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Macédoine du Nord, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Fédération de Russie, la Slovaquie, la Suède, la Suisse, l'Ukraine et le Royaume-Uni.

⁹³ France, Italie, Lettonie, Serbie, République slovaque et Royaume-Uni.

⁹⁴ Andorre, Arménie, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Espagne, Grèce, Hongrie, Monténégro, Roumanie et Türkiye.

38. Quant à la participation de la société civile dans la prise de décisions en 2020, la FRA indique qu'elle a été réduite considérablement en raison du nombre limité de consultations et des restrictions à l'accès à l'information, malgré les efforts consentis par les autorités de certains pays pour maintenir la coopération avec la société civile⁹⁵. En 2021, la situation n'a guère changé. Les ONG n'ont pas été autorisées à participer aux discussions concernant les plans nationaux de relance et de résilience liés à la covid-19 qui faisaient partie du programme Next Generation EU (par exemple, en Lituanie et en Slovaquie)⁹⁶, bien que la FRA ait également signalé certaines bonnes pratiques dans ce domaine (par exemple, en Italie et en Pologne)⁹⁷. L'étude du Conseil des ONG précise que les ONG ont été consultées, dans dix-huit pays⁹⁸, sur les modifications apportées aux lois, politiques et pratiques relatives aux mesures de lutte contre la pandémie et qu'il a été possible, dans un autre pays (l'Islande), de formuler des observations sur des propositions de modifications. Toutefois, le processus de consultation n'a pas toujours été satisfaisant dans d'autres pays (République tchèque, Allemagne, Macédoine du Nord et Serbie), n'a pas été général ni cohérent (Malte, Portugal et République slovaque) ou n'a pas été « réel » (Lituanie). Aucune consultation n'a eu lieu dans vingt et un pays⁹⁹.

39. Outre les questions susmentionnées, le droit au respect de la vie privée des acteurs de la société civile semble avoir souffert de l'octroi de pouvoirs supplémentaires aux forces de l'ordre pour collecter et utiliser les données privées des téléphones portables par le biais d'applications de traçage et d'autres technologies. Ce problème s'est posé dans certains États membres de l'UE (par exemple en Allemagne, en Irlande et en Slovénie). Les applications de traçage de la covid-19 et autres applications n'ont pas fait l'objet d'une évaluation d'impact sur la protection des données ni d'une consultation des autorités chargées de la protection des données, en violation de la législation européenne¹⁰⁰.

4. Bonnes pratiques et perception de la société civile

40. Diverses bonnes pratiques seraient apparues au cours de la pandémie ; certaines concernent l'attitude des organismes publics et d'autres sont en cours d'élaboration par les ONG elles-mêmes. Ces dernières se sont montrées très souples et ont adapté leur propre environnement aux défis lancés par la covid-19, notamment en accélérant le processus de numérisation, en rationalisant leurs activités, en adaptant leurs méthodes de travail, en développant de nouvelles formes de fonctionnement et de coopération avec d'autres parties prenantes, en constituant des partenariats, en faisant part de leurs expériences et en augmentant leur visibilité¹⁰¹.

41. Bien que l'étude de la Conférence des OING ait indiqué qu'aucune bonne pratique n'était apparue dans dix pays (Bulgarie, Chypre, Danemark¹⁰², Monaco, Monténégro, Portugal, Roumanie, Slovénie, Suède¹⁰³ et Suisse), des exemples de telles pratiques ont été rapportés dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe, notamment¹⁰⁴ :

- l'utilisation de réunions et de communications en ligne (dans vingt et un pays)¹⁰⁵ ;
- l'enregistrement en ligne (en Géorgie et en Islande) ;
- la reconnaissance de la valeur des services en ligne et de la nécessité de les étendre à des questions qui ne sont pas actuellement prises en compte (en Arménie, en Espagne et en Ukraine) ;
- la création d'un registre électronique de notification et de consultation (en Albanie, au Luxembourg et en Fédération de Russie) ;

⁹⁵ Voir plus haut note 8, p. 20. Voir aussi pp. 46-50 du présent rapport.

⁹⁶ Voir plus haut note 9, p. 34.

⁹⁷ Ibid., p. 36.

⁹⁸ Voir plus haut note 33, p. 36. Les dix-huit pays concernés sont les suivants : Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Norvège, Roumanie, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

⁹⁹ Il s'agit des pays suivants : Albanie, Andorre, Arménie, Bélarus, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, République de Moldavie, Monaco, Monténégro, Pologne, Fédération de Russie, Slovénie, Türkiye et Ukraine.

Voir plus haut note 11, p. 22.

¹⁰¹ Ibid., p. 3, et voir plus haut note 9, p. 22.

¹⁰² Le système d'enregistrement était déjà en ligne et les consultations se faisaient aussi habituellement par téléphone.

¹⁰³ Des dispositions en ligne y existaient déjà.

Voir plus haut la note 33, p. 34-35.

¹⁰⁵ Albanie, Allemagne, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Estonie, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Kosovo, Liechtenstein, Lituanie, Malte, République de Moldova, Macédoine du Nord, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Saint-Marin et Ukraine.

- la consultation en ligne (dans sept pays)¹⁰⁶ ;
- l'acceptation d'assemblées en ligne même lorsque celles-ci n'étaient pas prévues dans les statuts de l'ONG (en Azerbaïdjan et en Croatie) ;
- la création d'un groupe spécial d'ONG pour partager l'information et assurer la liaison avec le gouvernement (en Irlande) ;
- la poursuite de la numérisation pour permettre l'accès à l'information et l'utilisation des services (en Azerbaïdjan et en Fédération de Russie) ;
- une sensibilisation accrue à la numérisation (en Allemagne et en France) ;
- le travail à domicile (Allemagne et République de Moldova) ;
- la fourniture de conseils sur la manière de poursuivre des activités dans le respect des exigences sanitaires (en France) ;
- la mission de résolution des problèmes nés de la crise confiée aux ONG (Croatie) ou le rôle joué en la matière de leur propre initiative (République tchèque) ;
- la possibilité de reprogrammer certaines activités (au Luxembourg) ; et
- la possibilité ne pas exiger de loyer dans les locaux publics (en Croatie).

42. Quant à leur sentiment que la situation de leur propre organisation avait changé, la plupart des personnes qui ont répondu à l'étude de la FRA de 2021 ont déclaré que cette situation était restée la même en 2020 et en 2021 (50 % en 2021 et 49 % en 2020), mais 28 % d'entre elles ont indiqué qu'elle s'était dégradée en 2021 (contre 37 % en 2020)¹⁰⁷. De même, selon l'étude du Conseil des OING, la pandémie n'a pas eu d'impact sur l'attitude des citoyens à l'égard des ONG dans la majorité des pays interrogés. Il a été signalé que, dans cinq pays (Bulgarie, Chypre, République de Moldova, Serbie et Slovénie), le climat semblait hostile aux ONG, mais qu'il n'était pas particulièrement lié à la pandémie. Toutefois, les restrictions imposées en raison de la pandémie auraient limité certaines activités des ONG et auraient donc eu un effet négatif sur la manière dont elles sont perçues par les citoyens en Arménie, en Grèce et en Türkiye. Une amélioration significative de l'opinion des citoyens à l'égard des ONG, qui avait déjà commencé avant la pandémie, a été observée en Pologne¹⁰⁸.

43. Les effets positifs suivants de la pandémie sur les ONG ont été signalés à propos de leur visibilité :

- la reconnaissance de l'importance du rôle qu'elles ont joué dans la fourniture de services de soutien (en Albanie, Azerbaïdjan, Lituanie, Macédoine du Nord et Espagne) ;
- la confiance accrue à leur égard grâce au soutien qu'elles ont apporté en première ligne (en Italie et Macédoine du Nord) ;
- l'amélioration de la coopération tant entre les ONG elles-mêmes qu'entre elles et l'administration publique (en Lettonie) ;
- l'impact des réunions en ligne avec des responsables (en Azerbaïdjan) ;
- une augmentation du bénévolat (en Albanie, Lettonie et Suède) ;
- la création d'un fonds de soutien spécial pour les activités touchées (en Lettonie et Ukraine) ; et
- la réception d'équipements de protection et de formation (en République de Moldova, Suisse et Ukraine)¹⁰⁹.

5. Conclusions

44. La pandémie de covid-19 a représenté une période difficile pour les ONG. La majorité d'entre elles ont signalé une détérioration de leur situation au cours de cette période, car de nombreux États membres du Conseil de l'Europe avaient restreint intentionnellement l'exercice de certains droits publics. Il s'agit en particulier du droit à la liberté de réunion, dont l'exercice a été souvent limité de manière différenciée : les rassemblements de mouvements d'opposition ou d'autres groupes critiques à l'égard des autorités ont été généralement interdits ou sévèrement sanctionnés, tandis que d'autres groupes ont été autorisés à se réunir sans aucune restriction. En outre, lorsque les membres des ONG ont été dans l'impossibilité de se rencontrer, leurs organisations n'ont pas été en mesure d'agir. Les ONG qui exercent leurs activités dans les grandes villes ont été moins touchées par les restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 que celles qui opèrent dans des zones reculées. Les ONG qui ne disposaient pas de technologies numériques ont subi les conséquences les plus graves. En conséquence, de nombreuses petites ONG, ainsi que celles qui œuvrent

¹⁰⁶ La Géorgie, les Pays-Bas, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, la Norvège, la Serbie et la République slovaque.

¹⁰⁷ Voir plus haut note 9, p. 20.

¹⁰⁸ Voir plus haut note 33, p. 36-37.

¹⁰⁹ Ibid., p. 37.

dans les régions éloignées et auprès de groupes vulnérables (personnes âgées ou handicapées) ont dû cesser leurs activités.

45. L'exercice du droit à la liberté de réunion a été largement restreint, tandis que les droits à la liberté d'association, d'expression, de circulation et au respect de la vie privée ont également subi un impact négatif. Certains pays ont offert une aide financière aux ONG pendant la pandémie, mais ce soutien était souvent insuffisant, même s'il a permis à certaines d'entre elles de survivre. En outre, les ONG qui coopèrent avec les autorités ont été confrontées à des difficultés d'accès aux informations publiques et n'ont pas été consultées sur les changements apportés aux lois, politiques et pratiques en rapport avec la pandémie.

46. Il est également très probable que les normes constitutionnelles, ainsi que les normes internationales en matière de droits de l'homme, n'aient pas été respectées dans certains pays, principalement en raison de l'absence de clauses de caducité. La Cour européenne des droits de l'homme étant actuellement saisie de plusieurs requêtes qui portent sur les restrictions liées à la covid-19, il est probable qu'elle donnera bientôt des éléments d'orientation sur la conformité de ces restrictions avec la Convention européenne des droits de l'homme.

47. Malgré ces évolutions négatives, de nombreuses ONG ont fait preuve de souplesse et de rapidité pour s'adapter aux nouvelles circonstances. Elles ont touché de nouveaux publics et ont élaboré des méthodes de travail plus efficaces.

48. Certains pays ont pris des mesures pour atténuer les conséquences de la pandémie, en dispensant un soutien financier et autre et en faisant preuve d'une certaine souplesse à l'égard des exigences institutionnelles et des obligations déclaratives. Les pays qui disposaient déjà de systèmes en ligne ont fait face plus facilement aux difficultés pratiques liées à la pandémie, et notamment à la distanciation sociale. D'autres ont adopté ces systèmes avec l'arrivée de la pandémie et ont également aidé les ONG à transférer certaines de leurs activités en ligne. De nombreux États ont ainsi fait état de bonnes pratiques au sujet des mesures prises en réponse à la pandémie, mais cela n'a pas été le cas pour tous les pays. Une telle situation a rendu la vie de certaines ONG particulièrement difficile, précisément au moment où l'on avait le plus besoin d'elles pour venir en aide à autrui.

49. En conclusion, indépendamment de la pandémie de covid-19 ou toute autre pandémie future et des mesures prises pour la combattre, il faudrait que les ONG puissent continuer à sensibiliser l'opinion publique, à participer à la vie publique et à garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes des autorités publiques. La protection de la santé publique ne doit pas servir de prétexte pour limiter les droits et libertés fondamentaux, dont la jouissance est nécessaire à l'existence d'une société civile dynamique. Les législateurs devraient garder cela à l'esprit lors de l'élaboration de la future législation sur la préparation et la réponse aux pandémies.

50. Les États devraient abroger les mesures restrictives qui limitent le droit à la liberté de réunion, d'association et d'expression, ainsi que les autres droits de l'homme et libertés fondamentales. Ils devraient également envisager de fournir un financement à long terme aux ONG et de leur accorder des fonds à l'avance. Ils pourraient en outre les encourager à créer des réserves pour l'avenir et promouvoir l'idée d'accroître leur financement par des sources privées, étrangères et internationales. Au sein de l'Union européenne, les acteurs de la société civile devraient être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans nationaux de relance et de résilience.

51. Au-delà de la pandémie, il serait bon que les ONG soient associées à l'élaboration de la législation, en particulier des textes qui les concernent directement. L'absence d'outils en ligne ne saurait être un facteur qui permette d'expliquer pourquoi les ONG n'ont pas été consultées et tenues informées de faits qui concernaient leurs activités. L'adoption plus généralisée de ces outils ne devrait pas, cependant, être limitée aux périodes de pandémie. Ils peuvent en effet être bénéfiques tant pour les ONG que pour les autorités publiques, car ils permettent d'accélérer et de réduire le coût des procédures et des moyens de communication.

52. Il serait judicieux que l'Assemblée adresse certaines recommandations aux États membres du Conseil de l'Europe et au Comité des Ministres, notamment pour surveiller les mesures prises dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, notamment les bonnes et les mauvaises pratiques, et en particulier les attaques dont les acteurs de la société civile sont la cible. Les dispositions relatives à la collaboration avec les ONG pourraient encore être améliorées et d'autres mesures devraient être prises pour mettre en œuvre la recommandation CM/Rec(2007)14 et la recommandation CM/Rec(2018)11 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe.

53. En conclusion, la pandémie de covid-19 n'a pas vraiment créé de nouveaux problèmes pour les acteurs de la société civile, mais elle a plutôt souligné ou aggravé ceux qui existaient déjà auparavant. Dans certains pays, la société civile est encore confrontée à un environnement hostile, mais qui n'est pas spécifiquement lié à la pandémie.

54. Bien que la pandémie de covid-19 ait conduit à une détérioration de la situation de nombreuses ONG, il est encourageant de constater que dans de nombreux pays, des mesures ont été prises pour atténuer ses conséquences, en leur fournissant une aide financière et autre, et en faisant preuve d'une certaine souplesse à l'égard du respect des exigences institutionnelles et des obligations déclaratives.