

Elections management bodies conférence, 29 Octobre 2021

Cette intervention est essentiellement préparée sur la base du rapport de l'Assemblée parlementaire adopté en octobre 2020 sur « Démocraties face à la pandémie de covid-19 »

Chemavon CHAHBAZIAN

Chef de la Division d'observation des élections

Secrétariat de l'Assemblée parlementaire

Observation des élections en situation d'urgence : principes à suivre

Depuis la flambée de la pandémie de covid-19, disons à partir de l'avril 2020 jusqu'au maintenant l'Assemblée parlementaire a continué d'observer des élections dans les pays membres où généralement l'Assemblée est invitée à observer des élections présidentielles et parlementaires, mais en fonction de la situation sanitaire l'Assemblée était obligée soit de réduire le nombre des membres de l'Assemblée qui observent des élections, car certains parlements nationaux avaient instauré des règles strictes qui interdisaient les voyages de ses membres, soit dans certains cas l'Assemblée parlementaire était obligée d'annuler des missions d'observation des élections car la situation sanitaire ne permettait pas une présence physique de ses membres.

Par exemple, nous avons annulé des missions d'observation en 2020 dans le Macédoine du Nord, en Moldova et dans d'autres pays. L'une des raisons politiques pour annuler les missions d'observation étaient le fait que l'Assemblée ne pourrait pas assurer le principe de l'équilibre géographique et politique des compositions des délégations, car tous les membres ne pourraient pas voyager. Et cela est un principe qui fait partie des Lignes directrices d'observation des élections de l'Assemblée.

Mais je veux répéter que nous avons maintenu nos activités d'observation des élections en nous adaptant aux conditions sanitaires, mais cela a pris certain temps. Je tiens à souligner également que pendant cette période de la pandémie les missions d'observation des élections étaient pratiquement les seules activités de l'Assemblée sur le terrain.

Pendant cette période de la pandémie, un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ont reporté les élections prévues, tandis que dans d'autres, leur organisation a donné lieu à des controverses, soit sur le principe de la tenue

d'élections pendant la pandémie, soit sur les modalités particulières de leur déroulement.

Depuis l'avril 2020 jusqu'en octobre 2021 l'Assemblée parlementaire a déployé différentes missions d'observation des élections ou d'évaluation des élections dans les pays suivants : Pologne, Géorgie, Moldova, Arménie, Bulgarie (trois élections), Albanie, Maroc, Russie. Et maintenant nous préparons des missions pour la Bulgarie et pour le Kirgyzstan en novembre 2021.

Pour pouvoir correctement organiser nos missions d'observation des élections sous pandémie, nous avons renforcé notre coopération avec nos partenaires institutionnels, je parle de l'ODIHR et de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, notamment pendant la phase préparatoire des missions, d'échange des informations. Nous avons également renforcé notre coopération avec les autorités des pays concernés pour obtenir des informations mises à jour régulièrement sur la situation sanitaire, je pense aux représentations permanentes ici à Strasbourg et aussi avec les ministères chargés de la gestion de la crise sanitaire.

Maintenant je vais m'arrêter sur un document qui a été adopté par notre Assemblée en Octobre 2020. Il s'agit du rapport sur « Démocraties face à la pandémie de covid-19 ». Ce rapport a suggéré certains critères que les pays membres du CE pourraient utiliser, en fonction de leur propre expérience, pour organiser des élections dans les situations d'urgence. Dans ce rapport, notamment il y a un chapitre spécifique consacré à l'organisation des élections, aux conditions d'un éventuel report des élections et aux autres aspects de cette problématique.

Critères juridiques

Les critères juridiques suivantes pourraient être sur la base de la décision de tenir ou de reporter des élections dans une situation d'urgence et c'est à chaque État membre de déterminer comment ils s'appliquent aux circonstances particulières dans le pays concerné :

1. le report d'une élection est une atteinte au caractère régulier des élections tel que garanti par l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 9), et doit par conséquent être prévu par la loi. Cependant, en l'absence de loi d'urgence et si un tel report n'est pas prévu, un parlement peut toujours fournir, même en situation d'état d'urgence, une base juridique au report des élections, à la lumière de la situation factuelle ;
2. pour que le scrutin respecte les grands principes concernant les élections démocratiques - c'est-à-dire qu'il soit égal, universel, libre, secret et direct - il doit être possible non seulement de voter, car une élection n'est pas seulement

le jour de scrutin, mais une campagne électorale ouverte et équilibrée, accompagnée d'un débat public réel. Cela suppose notamment le respect de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques. Un exemple pour illustrer un problème spécifique concernant la campagne électorale sous pandémie. Cette année nous avons observé des élections en Bulgarie, pendant la campagne électorale et avant la campagne, le gouvernement, pour des raisons tout à fait compréhensibles, comme dans les autres pays, avaient aidé financièrement différentes catégories de la population et l'argent venait des fonds de l'Union Européenne. Mais cette aide ne peut pas être présentée comme un succès du parti au pouvoir, car n'importe quel gouvernement ferait la même chose, mais faut-il encore que les électeurs soient bien informés !

3. Un état d'urgence peut être déclaré ou prolongé, pour des raisons politiques partisans, plutôt que pour les besoins objectifs de la situation sanitaire, par exemple par la volonté d'éviter des résultats qui s'annoncent défavorables au gouvernement au pouvoir ou aux candidats sortants.
4. D'un autre côté, des raisons politiques partisans peuvent conduire à la décision de ne pas déclarer l'état d'urgence afin d'éviter un report si la tenue d'élections est susceptible de favoriser les personnes au pouvoir. La Commission de Venise avait proposé une liste de mesures pour prévenir ce type d'abus, je ne vais pas m'arrêter sur ces mesures.

Possibilités limitées mais égales pour mener une campagne électorale

Déjà, dans les conditions normales, assez souvent les conditions ne sont égales pour tous les participants aux élections, par conséquent la situation peut devenir plus compliquée dans une situation d'urgence comme une pandémie quand les rassemblements publics peuvent être fortement limités. Les campagnes passent avant tout par les réseaux sociaux, la télévision, la radio et la presse, les restrictions aux rassemblements peuvent avoir moins d'importance. Le rôle des médias électroniques traditionnels (radio et télévision) est également accru dans ce type de situation : le principe de neutralité des autorités, ainsi que des radiodiffuseurs devraient être renforcé. Un problème particulier se pose en effet si les médias publics contrôlés par le gouvernement sont en position dominante. Le même problème se pose dans certains pays où nous observons des élections et où les médias privés sont contrôlés par des groupes oligarchiques avec des fortes connections avec les partis politiques.

Un autre point que nous avons constaté lors des missions d'observation des élections - c'est la nécessité de renforcer la sécurité du personnel organisant

les élections et celle des membres des commissions électorales, le jour du scrutin et lors du dépouillement

Envisager différentes modalités de vote

On peut envisager différentes modalités de vote, comme le vote par correspondance, les urnes mobiles et le vote en ligne ou le vote par procuration, si ces procédures sont prévues par la loi. Mais la question principale – c'est la confiance dans l'impartialité dans le fonctionnement de l'administration électorale, son indépendance vis à vis des pouvoirs. Si le vote en ligne n'est qu'une option parmi d'autres, on peut l'accepter, mais si c'est la seule option - cela peut entraîner une forte abstention des personnes qui n'y sont pas habituées, notamment les électeurs âgés et appartenant à des populations vulnérables, dans les localités rurales. Cela peut avoir un impact sur le résultat des élections, et donc sur l'équité du scrutin.

La tenue d'élections en période d'urgence fait probablement baisser la participation, les personnes âgées et les populations les plus vulnérables ne participant souvent pas aussi activement qu'en temps normal. Il faut ainsi prévoir des moyens de participation spéciaux pour ces groupes vulnérables, comme les urnes mobiles.

Légitimité réduite signifie portée limitée de la législation

L'organisation des élections pendant les périodes des pandémies, ou bien le report des élections à cause des pandémies en aucun cas ne devraient pas entraîner une certaine baisse de légitimité des élus. D'où la nécessité d'adopter une législation et des instructions des administrations électorales dans les conditions normales pour éviter tous les dangers concernant la légitimité des élections. Il faut que les règles soient claires et les mêmes pour tous les participants aux élections sous pandémies.

Observation des élections

Il est évident que le rôle des missions d'observation des élections devient plus crucial dans les conditions de pandémie car les risques de différentes irrégularités augmentent. C'est la raison pour laquelle il faut continuer la coopération avec la Commission de Venise, ainsi qu'avec d'autres partenaires, pour améliorer aussi bien les législations que les pratiques électorales s'agissant d'organisation des élections dans les conditions de pandémie.

Je vous remercie pour votre attention.