



CONFERENCE PARLEMENTAIRE

« LES ÉLECTIONS EN TEMPS DE CRISE : DÉFIS ET OPPORTUNITÉS »

ORGANISÉE PAR L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE
EN COOPÉRATION AVEC LE PARLEMENT SUISSE
BERNE, 9-10 MAI 2023

DÉCLARATION FINALE

1. Nous, participant.e.s à la conférence organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), en coopération avec le Parlement suisse, à l'occasion du 60^e anniversaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe, représentant des parlements nationaux, des administrations électorales, des organisations internationales et d'autres acteurs tels que des universitaires, des praticiens, des expert.e.s et des représentant.e.s de la société civile, nous sommes réunis à Berne à la veille du 4^e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavik, 16-17 mai 2023) pour débattre des récents défis et opportunités auxquels nous sommes confrontés en matière d'organisation des élections.

2. Nous considérons que des élections libres et équitables sont les fondements de nos démocraties, qui s'appuient sur les cinq principes cardinaux du patrimoine électoral européen, c'est-à-dire un suffrage universel, égalitaire, libre, secret et direct. Or, nos administrations électorales font face à de nouvelles pressions dramatiques, qui vont des pandémies sanitaires telles que la covid-19 au retour d'une guerre à grande échelle en Europe, en passant par les attentats terroristes, l'ingérence d'États étrangers dans les élections ou encore les catastrophes naturelles. Si les technologies de l'information et de la communication (TIC) modernes promettent de nouveaux modes de scrutin, plus représentatifs, elles sont aussi synonymes de dangers, car les nouveaux outils puissants de l'intelligence artificielle (IA) et les cyberoutils élargissent le champ de la désinformation et de la manipulation avant le scrutin.

3. Lors de notre conférence, un large éventail de sujets et de propositions a été mis en avant, que nous portons ici à l'attention de nos gouvernements, des administrations électorales et des observateurs internationaux afin de soutenir leurs efforts pour résoudre ces problèmes.

L'IMPACT DE LA COVID-19 SUR LES ÉLECTIONS

4. Nous reconnaissons que la pandémie de covid-19 a mis à mal les droits fondamentaux et les normes électorales, ainsi que les pratiques et approches régissant la gestion des élections qui étaient en place ces dernières décennies. La pandémie a rapidement mis en évidence de graves lacunes dans les cadres constitutionnels et juridiques, et a incité de nombreux pays à repenser la manière de mener des élections sûres, techniquement fiables et crédibles, nécessitant une rapidité et une flexibilité extraordinaires. Parallèlement aux énormes défis, la crise sanitaire mondiale a fait naître des opportunités de croissance, de changement positif et d'innovation qui appellent un réexamen urgent, un ajustement et une application significative de nouvelles politiques, de nouveaux systèmes et de nouvelles approches en matière de gestion des élections.

5. Sur la base des enseignements tirés de la pandémie, nous appelons les administrations électorales à procéder à des examens occasionnels des règles, normes, méthodes et procédures qui régissent l'organisation et l'administration des élections, en s'acquittant de leur mandat avec résilience, agilité et adaptabilité. Les processus consultatifs et transparents s'avèrent essentiels pour la prise de décision en matière électorale. Ils devraient associer toutes les parties prenantes concernées, en particulier les

pouvoirs publics, les partis politiques et les organisations de la société civile, et être transparents pour les médias et le grand public.

6. Nous considérons que l'observation des élections fait partie intégrante de la transparence des processus électoraux, qui a beaucoup pâti de l'absence physique des observateurs lors des élections organisées pendant la pandémie, pour des raisons de santé ou de sécurité. La capacité à effectuer une observation complète ou systématique a été compromise, aggravant ainsi le risque de fraude et de manipulation. Toutefois, la pandémie a également donné lieu à des innovations telles que le suivi à distance et en ligne, qui ont été mises en place pour compenser la présence limitée sur le terrain, et l'observation à long terme a pris le pas sur l'observation à court terme. Elle a par ailleurs souligné la nécessité d'élaborer un cadre commun sur la manière dont les missions d'observation électorale devraient aborder les situations d'urgence. En outre, nous appelons nos gouvernements à adresser une invitation permanente à toutes les organisations internationales ayant un mandat d'observation électorale afin de rendre l'observation électorale possible et plus systématique dans leurs États membres respectifs à tous les niveaux, et d'assurer ainsi une meilleure mise en œuvre des normes électorales et un enracinement plus poussé de la démocratie

COMMENT LES CATASTROPHES NATURELLES DEFORMENT LES ELECTIONS

7. La planète subit les effets négatifs de la crise climatique qui, selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) des Nations Unies, accroît la fréquence de certaines catastrophes naturelles et aggrave leurs conséquences. Les États membres doivent intégrer dans leur réglementation, dès que possible, des mesures pour s'adapter au changement climatique et pour compenser l'impact de la crise climatique, notamment pour les événements naturels extrêmes. En ce qui concerne l'impact sur la stabilité politique des États, nous soulignons l'urgence d'adopter des stratégies pour gérer les risques avant les catastrophes et pour gérer les crises une fois qu'elles se sont produites. Une approche globale, permettant de ne laisser personne de côté, et une coopération renforcée entre pairs aux niveaux local, national et international sont nécessaires en temps normal comme en temps de crise. Ces relations sont indispensables pour faire face aux événements naturels extrêmes, selon des modalités définies et avec des solutions techniques préétablies servant à atténuer efficacement les risques.

8. Nous appelons les gouvernements à protéger le droit à un « environnement sûr, propre, sain et durable » et, à cette fin, à identifier les risques externes susceptibles d'affecter les processus électoraux, car il est important de déterminer les organismes publics appropriés, les fournisseurs de services essentiels et les administrations locales et régionales qui auront le mandat, les compétences et les ressources pour agir pendant une crise. L'institutionnalisation des processus de gestion de crise détermine la capacité effective des administrations électorales et des autres organismes publics à rétablir la continuité du processus électoral. Un cadre unique combinant les bonnes pratiques en matière de gestion des risques, de renforcement de la résilience et de gestion des crises permet de consolider l'approche globale de la société à l'égard de l'organisation d'élections pendant ou après une urgence.

9. Nous encourageons les États à modifier leur législation électorale afin de prévoir la tenue d'élections dans les situations d'urgence ainsi que des critères clairs pour le report des élections. Nous appelons également les administrations électorales à former les responsables des élections à la préparation et à la réaction aux catastrophes et à mettre en place des plans d'urgence pour assurer la continuité du processus électoral en temps de crise.

L'IMPACT DES CONFLITS ARMES ET DE LA GUERRE SUR LES ELECTIONS

10. Nous savons que des élections sont rarement organisées en temps de conflit armé, car il est quasiment impossible de respecter les normes démocratiques internationales dans de telles circonstances. Les conflits armés engendrent des déplacements de population, à l'intérieur et en dehors du pays. Les déplacements massifs de population, l'intimidation des électeurs et l'accès limité aux bureaux de vote constituent des problèmes majeurs. Nous soulignons la nécessité d'une feuille de route définissant les conditions minimales à respecter pour l'organisation d'élections nationales et locales après la levée de l'état d'urgence ou de la loi martiale, ainsi que les mesures et les jalons qui garantissent que les élections soient démocratiques et que les médias soient libres et diversifiés. La feuille de route doit répondre aux problématiques liées à l'absence de documents d'identité, aux conditions restrictives en matière de résidence, à l'éducation des électeurs et à l'accès physique limité aux infrastructures de vote. Les impératifs de sécurité et les mesures visant à protéger les droits à la vie, à la santé et à la sécurité doivent être soigneusement mis en balance avec le droit à la participation politique et l'intégrité du processus électoral. Une telle feuille de route contribuerait à générer un consensus politique plus

large sur le calendrier et les conditions à remplir pour la tenue d'élections à l'issue d'un conflit. Nous pensons que le Conseil de l'Europe, sous l'impulsion de l'Assemblée parlementaire, pourrait jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une telle feuille de route, en coordination avec d'autres acteurs clés.

11. Nous faisons front commun contre la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et appelons nos gouvernements à continuer d'apporter un soutien sans réserve à l'Ukraine. Quand la guerre sera finie, il importera de préserver l'intégrité des élections qui se tiendront en Ukraine à tous les niveaux de fonctions électives, notamment en allouant des ressources suffisantes pour atténuer l'impact colossal de la guerre. Pour sa part, le Conseil de l'Europe, en coopération avec la communauté internationale, soutiendra son Etat membre l'Ukraine pour s'assurer que les conditions préalables nécessaires aux élections dans la période d'après-guerre soient remplies.

COMMENT L'IA ET LES TIC TRANSFORMENT LES ELECTIONS

12. Nous rappelons en premier lieu l'importance de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (Convention de Budapest) et de ses protocoles, en particulier le deuxième Protocole additionnel relatif au renforcement de la coopération, qui sont des instruments essentiels pour garantir l'intégrité des processus électoraux. Nous appelons à une ratification plus massive du deuxième protocole, qui propose de nouveaux outils pour accélérer et améliorer la coopération et la divulgation des preuves électroniques, notamment la coopération directe avec les prestataires de services d'autres pays et la coopération dans les situations d'urgence.

13. Nous soulignons et saluons le rôle de premier plan joué par le Conseil de l'Europe dans l'élaboration de normes à l'ère du numérique en vue de protéger les droits humains en ligne et hors ligne, en particulier les travaux en cours du comité sur l'intelligence artificielle du Conseil de l'Europe qui visent à élaborer un cadre international juridiquement contraignant sur le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle, attendu pour la fin de 2023. Les Lignes directrices de 2022 sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe et les Principes de 2020 pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, tous deux élaborés par la Commission de Venise, constituent également des documents de référence en la matière.

14. Nous savons que nos élections sont non seulement menacées par les conflits armés, mais aussi par les guerres hybrides. Nous avons assisté à des situations d'ingérence étrangère dans les affaires électorales et politiques de plusieurs pays de la part de différents acteurs, souvent facilitée par des catalyseurs nationaux. Nous appelons nos gouvernements à intensifier la lutte contre les menaces et acteurs de l'ingérence étrangère et de la manipulation de l'information, qui visent à fragiliser nos démocraties et nos institutions démocratiques. La coopération interinstitutionnelle est une condition préalable à la lutte contre ce type d'interférence.

15. Nous appelons les administrations électorales et les autres acteurs concernés à renforcer leur capacité à suivre, analyser et anticiper les cyberattaques et à surveiller les médias sociaux afin de créer un système d'alerte précoce visant à identifier les discours de désinformation et à élaborer des réponses adéquates. Les administrations électorales devraient également améliorer leurs stratégies de communication et de sensibilisation des électeurs à l'intégrité de l'information, notamment en les encourageant à vérifier les faits, ainsi que l'éducation aux médias et à l'information, afin de renforcer la résilience globale face aux contenus préjudiciables. À cette fin, elles doivent travailler en étroite collaboration avec la société civile, les établissements d'enseignement et les médias, et en coordination avec les autres organismes publics compétents. Les mécanismes de transparence et de consultation peuvent contribuer à atténuer la désinformation, la mésinformation et la peur.

16. La hausse des usages et de la dépendance à l'égard des TIC entraîne l'augmentation des risques d'ingérence et de manipulation des processus électoraux démocratiques. Les cyberattaques peuvent saper la légitimité des élections et des mécanismes visant à les protéger. Nous appelons les administrations électorales et les autres acteurs concernés à améliorer la cybersécurité et à protéger les infrastructures essentielles à la conduite des élections – systèmes, réseaux, logiciels et données connectés à internet – contre toute exploitation non autorisée, ainsi que la sécurité des technologies hors ligne relatives aux élections.

17. Certes, l'intelligence artificielle (IA) permet d'automatiser l'analyse des données et peut améliorer et renforcer le respect des valeurs et des processus démocratiques, ainsi que les institutions, notamment électorales, mais son utilisation, en particulier du fait des algorithmes appliqués par les médias sociaux,

est susceptible de contribuer à polariser la société, entraînant la formation de groupes distincts qui ne se comprennent plus et sont en conflit croissant les uns avec les autres. L'intelligence artificielle peut également avoir d'importantes répercussions sur la dimension de genre, et générer notamment de l'exclusion fondée sur le sexe, des préjugés algorithmiques et de la discrimination, un renforcement des stéréotypes sexistes et une réification des femmes. L'utilisation de l'IA peut affecter de manière similaire les minorités, provoquant ou exacerbant la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou sociale, les convictions religieuses, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou d'autres caractéristiques. Il est essentiel que les administrations électorales et les professionnels comprennent ces dynamiques afin de préserver l'intégrité et la crédibilité des processus électoraux.

18. Nous reconnaissons cependant les avantages des TIC et invitons les administrations électorales à renforcer leurs capacités d'exploitation de leur utilisation de diverses façons, en tirant des leçons de l'expérience acquise durant la pandémie et en réévaluant les procédures et les pratiques électorales établies de longue date afin de soutenir les progrès et les innovations lors des prochains cycles électoraux. Nous appelons donc les chefs d'État et de gouvernement à réaffirmer leur engagement à prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre les ingérences injustifiées et garantir des élections libres et régulières afin d'élire des parlements et des institutions démocratiques indépendants et efficaces, de consolider la démocratie pluraliste, et de prévenir et de résister à tout recul de la démocratie, y compris dans les situations d'urgence, de crise et de conflit armé.