

FORUM STATUTAIRE

Rapport
 CG-FORUM(2020)01-05
 28 septembre 2020

Elections locales et régionales lors de crises majeures

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteurs¹ :

Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD) et Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE)

Résolution 455 (2020).....	2
Recommandation 444 (2020).....	4
Exposé des motifs.....	6

Résumé

L'actuelle pandémie de COVID-19 de même que diverses autres crises ont exposé les démocraties d'Europe et au-delà à des défis considérables pour le fonctionnement normal des institutions démocratiques, et en particulier la tenue régulière d'élections libres et justes. Qu'il s'agisse d'urgences de santé publique, de catastrophes naturelles ou de problèmes de sécurité, tous ces événements ont entravé la capacité des États à organiser des élections dans le respect des normes internationales. La démocratie locale est souvent soumise à une énorme pression dans des situations d'urgence étant donné que les collectivités locales et régionales sont en première ligne pour faire face aux répercussions des crises. Dans ce contexte, la légitimité démocratique que confèrent aux élus des élections libres et justes est plus que jamais essentielle. La tenue d'élections locales et régionales en période de crise majeure peut néanmoins présenter des risques pour la vie, la santé et la sécurité des gens ainsi que de nombreuses difficultés pratiques qui peuvent entraîner le report d'élections. L'observation des élections en temps de crise représente un défi supplémentaire. Ce rapport reconnaît que les normes électorales ne peuvent pas toutes être respectées en cas de crise majeure. En même temps, il insiste sur un noyau essentiel de principes qui doivent être respectés pour les élections afin qu'elles soient considérées comme légitimes et bénéficient de la confiance du public. A cette fin, le présent rapport fournit des orientations utiles fondées sur les normes et bonnes pratiques électorales internationales pour la tenue et le report des élections locales et régionales lors de crises majeures.

1 Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des Régions
 PPE/CCE: Groupe du Parti populaire européen du Congrès
 SOC/V/DP - Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
 NI: membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 455 (2020)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère notamment :

- a. au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (1966) ;
- b. au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (1966) ;
- c. à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH (1950) ;
- d. à la Résolution statutaire CM/RES(2020)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et à la Charte révisée y annexée, adoptée par le Comité des Ministres ;
- e. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;
- f. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, Avis 190(2002) ;
- g. au Document d'information de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe intitulé « Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 : une boîte à outils pour les États membres » (2020) ;
- h. au rapport de la Commission de Venise « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence » (2020).
- i. à la Recommandation 419(2018) sur « Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe » adoptée le 6 novembre 2018.

2. Le Congrès se réfère à la pandémie de COVID-19 qui illustre bien les difficultés auxquelles les États et les autorités électorales peuvent être confrontés à l'heure de décider s'il convient d'assurer la tenue d'un scrutin ou de le reporter, à tous les niveaux de gouvernement, à la lumière des risques pour la vie, la santé et la sécurité de la population. Il reconnaît que les normes électorales ne peuvent pas toutes être respectées en cas de crise majeure, qu'il s'agisse de pandémies, de catastrophes naturelles ou de conflits armés. Il insiste toutefois sur un noyau essentiel de principes qui doivent être respectés en toutes circonstances pour les élections, y compris aux niveaux local et régional, pour qu'elles soient considérées comme légitimes et bénéficient de la confiance du public dans un environnement politique démocratique, pluraliste et responsable.

3. Dans ce contexte, le Congrès souligne le rôle joué par l'observation des élections, un baromètre internationalement reconnu pour mesurer le développement démocratique d'un pays. Conformément au mandat qui lui a été confié d'observer les élections au niveau local, il rappelle l'importance de cette mesure de confiance qui fait partie des activités statutaires du Congrès et offre notamment la possibilité de maintenir une plateforme de dialogue avec les autorités nationales et d'échanger avec la société civile, les représentants des médias et les observateurs nationaux.

4. Cela dit, le Congrès reconnaît que les crises majeures peuvent imposer des stratégies alternatives dans ses activités essentielles.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès :

- a. charge ses organes concernés d'élaborer une stratégie alternative d'observation des élections sur le terrain afin de répondre rapidement quand les États membres du Conseil de l'Europe l'invitent à observer des élections locales dans un contexte de crise majeure tout en préservant l'intégrité de l'environnement (protection de la santé et de la vie des observateurs d'élections, garantie de la sécurité, respect des règles nationales et des mesures d'atténuation en vigueur dans les pays organisant les élections et dans les pays d'origine des observateurs d'élections du Congrès) ;

² Discussion et adoption par le Forum statutaire le 28 septembre 2020 (voir le document CG-FORUM(2020)01-05final, exposé des motifs), rapporteurs : Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD) et Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE).

b. souligne que toute stratégie alternative d'observation des élections sur le terrain sera temporaire, limitée à la durée de la crise majeure, et ne saurait remplacer une mission d'observation des élections à part entière menée dans le cadre activités statutaires du Congrès.

6. Sur la base de ce rapport initial, le Congrès s'engage à poursuivre la coopération avec le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise ainsi qu'avec les organisations partenaires internationales pour collecter, comparer et évaluer des exemples de bonnes pratiques en lien avec les élections arrivées à échéance pendant la crise de COVID-19 en vue de formuler de nouvelles recommandations concernant le niveau local et régional de gouvernement.

RECOMMANDATION 444 (2020)³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère notamment :

- a. au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (1966) ;
- b. au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (1966) ;
- c. à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) (1950) ;
- d. à la Résolution statutaire CM/RES(2020)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et à la Charte révisée y annexée, adoptée par le Comité des Ministres ;
- e. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;
- f. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, Avis 190(2002) ;
- g. au Document d'information de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe intitulé « Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 : une boîte à outils pour les États membres » (2020) ;
- h. au rapport de la Commission de Venise « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence » (2020).
- i. à la Recommandation 419(2018) sur « Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe » adoptée le 6 novembre 2018.

2. Le Congrès se réfère à la pandémie de COVID-19 qui illustre bien les difficultés auxquelles les États et les autorités électorales peuvent être confrontés à l'heure de décider s'il convient d'assurer la tenue d'un scrutin ou de le reporter, à tous les niveaux de gouvernement, à la lumière des risques pour la vie, la santé et la sécurité de la population.

3. Il reconnaît que les normes électorales ne peuvent pas toutes être respectées en cas de crise majeure, qu'il s'agisse de pandémies, de catastrophes naturelles ou de conflits armés.

4. Il insiste sur un noyau essentiel de principes qui doivent être respectés en toutes circonstances pour les élections, y compris aux niveaux local et régional, pour qu'elles soient considérées comme légitimes et bénéficient de la confiance du public dans un environnement politique démocratique, pluraliste et responsable.

5. À la lumière de ce qui précède, le Congrès prie le Comité des Ministres d'inviter les autorités respectives des États membres du Conseil de l'Europe à :

a. tenir compte, dans leurs décisions de maintien ou de report d'élections à tous les niveaux de gouvernement dans les situations de crise majeure, des recommandations existantes en veillant au respect du droit international des droits de l'homme, des normes électorales internationales et des bonnes pratiques ;

b. tirer parti des opportunités offertes par l'actuelle pandémie de COVID-19 pour améliorer nos connaissances et acquérir de l'expérience en vue d'identifier les meilleures pratiques en matière d'élections devant se tenir dans des circonstances exceptionnelles au plan national ;

³ Voir note de bas de page 2.

c. promouvoir, sur la base de ce rapport initial, la poursuite de la coopération entre les institutions du Conseil de l'Europe traitant de questions électorales et notamment la Commission de Venise, l'Assemblée parlementaire et le Congrès lui-même, afin de comparer et d'évaluer dans un contexte international les exemples de bonnes pratiques dans l'organisation d'élections dans des circonstances extraordinaires, et notamment les mesures d'atténuation pertinentes prises le jour du scrutin et les méthodes alternatives de vote.

EXPOSÉ DES MOTIFS⁴

I. INTRODUCTION

1. Ces dernières décennies, plusieurs crises graves ont exposé les démocraties d'Europe et au-delà à des défis considérables pour le fonctionnement normal des institutions démocratiques, et en particulier la tenue d'élections. Qu'il s'agisse de l'actuelle pandémie de COVID-19, les catastrophes naturelles, de conflits armés ou d'attentats terroristes, tous ces événements ont, à des degrés divers entravé la capacité des États à organiser des élections. Confrontés à de telles difficultés, les États ont opté pour différentes approches. Certains ont décidé de maintenir des élections en présentiel malgré les difficultés pratiques, comme la France lors du premier tour des élections locales de 2020, au plus fort de la pandémie de COVID-19, ou l'Ukraine qui a organisé des scrutins en 2014 et en 2015 sur fond de conflit armé dans les régions orientales du pays. D'autres États ont opté, partiellement ou totalement, pour des méthodes de vote à distance, comme par correspondance lors du deuxième tour des élections locales de 2020 en Bavière ou lors des élections organisées en 1996, au lendemain du conflit, dans la ville de Mostar en Bosnie-Herzégovine. Ailleurs encore, des scrutins ont été fortement perturbés par des catastrophes naturelles, comme pour les élections locales à la Nouvelle-Orléans après l'ouragan Katrina en 2005. De nombreuses élections ont été reprogrammées à une date ultérieure. Même si une telle situation ne s'est jamais présentée dans aucun des États membres du Conseil de l'Europe, on peut tirer des enseignements des élections locales de la Nouvelle-Orléans (État américain de Louisiane) après l'ouragan Katrina. De la même façon, les États-Unis ont vécu une expérience inédite en Europe lorsque les attentats terroristes de 2001 à New York ont rendu impossible la tenue des élections initialement prévues le 11 septembre. Par conséquent, de nombreuses élections ont été reportées et se sont tenues plus tard que prévu, comme les élections régionales au Pays basque et en Galice en Espagne, initialement prévues en avril mais reportées en juillet 2020⁵. De même, au Royaume-Uni, les élections locales en Angleterre ont été reportées d'un an et se tiendront en mai 2021 en raison de la pandémie⁶. Tant la tenue que le report d'élections en période de crise ont des implications pour les droits politiques des personnes relevant de la compétence des États.

2. Les États doivent relever différents défis : ils ont, d'une part, l'obligation de protéger le droit à la santé, à la vie et à la sécurité des personnes relevant de leur juridiction. Dans ce contexte, ils sont tenus de limiter les risques liés à la crise, et c'est ce qu'en attendent les citoyens. En cas de crise sanitaire, il faut enrayer la diffusion de la maladie en évitant les contacts personnels entre électeurs et avec les personnels des bureaux de vote. Les élections constituent un risque bien réel à cet égard : lors du premier tour des élections locales en France, tant les électeurs que les agents des bureaux de vote ont été contaminés pendant le scrutin et le dépouillement, le jour des élections. De même, en cas de risque pour la sécurité, les attroupements engendrés par une élection fournissent des cibles aux attentats terroristes et rendent la société vulnérable dans le contexte d'un processus essentiel pour toute démocratie. La vie et la santé des participants à un scrutin peuvent également être menacées en cas de catastrophe naturelle, si la situation sur le terrain ne permet pas de garantir la sécurité des personnes qui vont voter⁷. Dans toutes ces situations, les autorités sont tenues de prendre des mesures afin de limiter les risques pour la population. Le devoir de protection qui incombe aux États (ou le manque de faisabilité pratique d'une élection à un moment donné) peut donc les amener à prendre des mesures d'atténuation pour protéger la santé et la vie de leur population, y compris un recours plus large à des méthodes alternatives de vote⁸. Un État peut également décider le report d'une élection.

3. Cela étant, les mesures prises pour limiter les risques ou reporter les élections peuvent porter atteinte au droit à la participation politique ainsi qu'aux libertés correspondantes d'expression, d'association, de réunion et de circulation. Le report *sine die* d'un scrutin constitue une entrave au principe des élections

4 Préparé en collaboration avec Prof. Christina BINDER, Université des Forces armées fédérales allemandes, Munich, Allemagne.

5 El Pais, 'Voters opt for traditional parties at regional elections in Galicia, Basque Country', 2020, <https://english.elpais.com/politics/2020-07-13/voters-opt-for-traditional-parties-at-regional-elections-in-galicia-basque-country.html>.

6 BBC, 'Coronavirus: English local elections postponed for a year', 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51876269>.

7 Un problème différent, mais lié est la destruction des infrastructures électorales par une catastrophe naturelle, des troubles civils ou la guerre. Dans ces cas de figure, l'intégrité des élections est compromise, ou le scrutin devient tout simplement impossible, comme nous le verrons plus loin.

8 Les méthodes de vote alternatives incluent l'envoi de bulletins par courrier (vote par courrier, par correspondance), le vote en ligne au moyen d'un ordinateur ou d'une application de téléphonie mobile (vote électronique, vote sur internet, vote en ligne), ou encore le vote par procuration ou le vote dans une urne mobile. Ces méthodes permettent à des électeurs de voter à distance ou par le biais d'autres personnes.

périodiques. Le recours à des méthodes alternatives de vote (par exemple exclusivement par la poste ou par Internet) ou les restrictions imposées pendant la campagne électorale sont contraires au principe du suffrage universel, égalitaire, libre et secret et à la liberté de réunion et posent problème, plus généralement, du point de vue de l'intégrité des élections. Des atteintes à (certains de) ces principes et/ou à l'intégrité d'une élection peuvent également résulter de mesures visant à garantir la santé des électeurs (comme le fait de limiter la présence d'observateurs), la présence accrue de forces de sécurité le jour du scrutin ou d'un assouplissement des critères d'éligibilité des électeurs en déplacement. Cela illustre bien les difficultés de concilier l'obligation des États de protéger (droit à la santé, à la vie ou à la sécurité) et celle de respecter/ne pas entraver le droit à la participation politique et les autres libertés politiques.

4. Comment concilier ces dimensions et prévenir les contradictions ? Le présent rapport commence par un survol des différents scénarios possibles (Partie 2). Il décrit ensuite le cadre juridique international applicable et analyse les dispositions du droit international des droits de l'homme – les droits à la vie, à la santé et à la sécurité ainsi que le droit à la participation politique et les libertés politiques qui en découlent (Partie 3). Dans l'étape suivante, il suppose qu'un État décide d'organiser des élections et examine les mesures d'atténuation envisageables pour limiter pendant les élections les risques d'une crise donnée, que le vote se fasse en présentiel et/ou par des méthodes alternatives/à distance (Partie 4). Sur cette base le rapport s'intéresse, pour terminer, aux paramètres/facteurs qui devraient orienter les États quand ils décident d'organiser un scrutin ou de le différer (Partie 5). Il conclut par une brève évaluation (Partie 6).

2. SCENARIOS POSSIBLES DE CRISES MAJEURES ET DEFIS CORRESPONDANTS POUR LA TENUE D'ELECTIONS

5. Les États sont confrontés à un défi quand une échéance électorale arrive en même temps qu'une crise majeure. Dans de telles situations, les États peuvent avoir des moyens limités pour protéger la vie, la santé et/ou la sécurité (physique) des électeurs, des agents des bureaux de vote et des autres participants aux différentes étapes de processus électoraux. De plus, la faisabilité pratique de l'organisation d'élections est souvent entravée par divers obstacles en cas de crise (voir ci-après). Outre les obstacles pratiques, les conditions dans lesquelles les élections se tiennent ou sont différées, c'est-à-dire en cas d'état d'urgence et/ou de recours à des méthodes de vote alternatives, influenceront souvent la réalisation du droit à la participation politique et des autres libertés politiques nécessaires à la tenue d'élections véritables (la liberté d'expression, d'association et de réunion et la liberté de mouvement). En d'autres termes, la situation de crise proprement dite (par exemple la destruction d'infrastructures) ainsi que les mesures d'atténuation mises en œuvre pour rendre possible la tenue d'un scrutin malgré une crise, peuvent avoir des conséquences négatives pour les droits de l'homme et les libertés politiques ainsi que pour l'intégrité du processus électoral. L'histoire contient diverses élections organisées ou différées lors de crises majeures, qu'il s'agisse de crises de santé publique, de catastrophes naturelles ou de risques pour la sécurité en raison de troubles civils/conflits armés ou de terrorisme. Chacune de ces crises engendre des difficultés spécifiques dans les domaines susmentionnés, comme l'indique l'analyse ci-après.

6. La crise la plus récente ayant fortement affecté la tenue d'élections dans le monde, et qui n'est pas terminée, est la pandémie de COVID-19⁹. Des problèmes similaires s'étaient déjà posés lors des épidémies d'Ebola dans plusieurs pays d'Afrique occidentale de 2014 à 2016¹⁰. Ce type de **crise de santé publique** pose des difficultés particulières pour les élections parce que la propagation d'une maladie contagieuse est facilitée par les rassemblements de personnes aux diverses étapes du processus électoral, et en particulier le jour du scrutin. Les contacts physiques et la transmission à l'intérieur de groupes d'électeurs qui font la file à l'intérieur et à l'extérieur des bureaux de vote, ainsi que les contacts entre les électeurs et les agents des bureaux de vote contribuent à propager les virus à toute la société¹¹. Cela comprend les personnes les plus vulnérables, même celles qui ne souhaitent pas participer aux élections par peur de la contagion. Les États doivent donc concilier l'obligation de

9 International IDEA, 'Global overview of COVID-19: Impact on elections', 2020, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

10 IFES, 'Elections and COVID-19 – What We Learned from Ebola', 2020, <https://www.ifes.org/news/elections-and-covid-19-what-we-learned-ebola>.

11 France Info, « Elections municipales : à Saint-Ouen, un tiers des assesseurs ont déclaré des symptômes évocateurs du coronavirus », 2020, https://mobile.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/elections-municipales-a-saint-ouen-un-tiers-des-assesseurs-ont-declare-des-symptomes-evocateurs-du-coronavirus_3928917.html?fbclid=IwAR1zO0l1_Dfok1J1ppWqb34VXLSaRvGqeQJNwzn-39Dhq3GIEkOSiZ_UZQs.

protéger la vie et la santé de leur population et celle de garantir la tenue périodique d'élections conformément aux normes internationales¹². Pour limiter les risques en organisant malgré tout des élections, la distanciation physique et des règles sanitaires strictes peuvent être imposées¹³. Une autre possibilité consiste à recourir au vote à distance pour compléter, voire remplacer entièrement, le vote traditionnel, et ainsi limiter les risques de contacts entre les personnes¹⁴. Si le risque paraît trop élevé, les États peuvent également décider de reporter les élections.

7. Les **catastrophes naturelles** engendrent des problèmes différents parce qu'elles provoquent généralement des déplacements de population et la destruction d'infrastructures. Quand elles surviennent en période électorale les électeurs, et en particulier les personnes déplacées (voir personnes déplacées à l'intérieur de leur pays¹⁵) risquent d'être confrontés à des obstacles pour participer au scrutin. Ainsi, quand l'ouragan Katrina a frappé la Nouvelle-Orléans lors des élections locales de 2005, il a détruit les infrastructures électorales et a compromis la sécurité du vote dans de nombreuses localités. Pour y remédier, d'importantes facilités de vote par correspondance ont été offertes aux électeurs déplacés et à ceux qui ne pouvaient voter dans leur circonscription électorale d'origine. Le recours au vote par correspondance a été jugé trop contraignant pour de nombreux électeurs tandis que d'autres sont restés privés de leurs droits. Cette situation a affecté de manière disproportionnée les électeurs afro-américains et a nui aux candidats représentant cette communauté¹⁶. Dans d'autres contextes, des dispositions restrictives en matière de résidence, qui subordonnent le droit de vote au lieu où les électeurs sont inscrits, ont entravé le déroulement des élections¹⁷. Ainsi, au lendemain de l'ouragan Sandy, en 2012, l'État du New Jersey a assoupli les critères de résidence et a permis aux électeurs déplacés par l'ouragan de déposer un vote provisoire dans n'importe quel bureau de vote de cet État. Les agents électoraux ont ensuite transmis les bulletins provisoires des électeurs à leurs circonscriptions électorales respectives¹⁸.

8. Dans un tel cas de figure, les États ont l'obligation positive de veiller à ce que les électeurs déplacés jouissent des mêmes droits que tout autre citoyen¹⁹. Comme nous le verrons ci-dessous, cela peut les amener à prendre des mesures pour que personne ne soit privé de ses droits, à assouplir les exigences de domicile électoral pour les personnes déplacées et à accepter des solutions alternatives pour les documents des électeurs. Il faut aussi consentir des efforts considérables d'éducation des électeurs, car les victimes de catastrophes naturelles ne disposent vraisemblablement pas des informations nécessaires. Parallèlement, aucune de ces dispositions devrait compromettre l'intégrité des élections en créant des occasions de fraude électorale²⁰.

9. Enfin, les élections peuvent être affectées par des **menaces pour la sécurité**. Tout comme les catastrophes naturelles, les conflits armés provoquent généralement le déplacement de populations à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Les difficultés auxquelles les électeurs peuvent être confrontés pendant un conflit et par la suite sont assez comparables à celles qu'engendrent les catastrophes naturelles, et en particulier le déplacement à l'intérieur du pays. Souvent, les problèmes liés aux exigences restrictives en matière de résidence s'ajoutent au manque de documents d'identité

12 C. Binder, A. Drnovsky, 'To Vote or Not to Vote?', 2020, <https://verfassungsblog.de/to-vote-or-not-to-vote/>.

13 CNN, 'South Korea sees the largest turnout in almost 30 years in election held during coronavirus outbreak', 2020, <https://edition.cnn.com/2020/04/15/asia/south-korea-election-intl-hnk/index.html>.

14 Euronews, « Allemagne: Les élections municipales maintenues ce dimanche en Bavière », 2020, <https://fr.euronews.com/2020/03/15/les-elections-municipales-maintenues-ce-dimanche-en-baviere>.

15 Les personnes déplacées sont définies par les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays comme des « personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État ». Toutefois, il s'agit là d'une définition descriptive qui n'accorde pas de statut juridique parce que les personnes déplacées, se trouvant à l'intérieur de leur pays, doivent se prévaloir de tous les droits et de toutes les garanties en tant que citoyens et résidents habituels de leur pays. A cet effet, les autorités nationales ont la responsabilité primordiale de prévenir les déplacements forcés et de protéger les personnes déplacées. Voir UNHCR, Emergency Handbook, 2020, [https://emergency.unhcr.org/entry/44826/idp-definition#:~:text=Internally%20displaced%20persons%20\(IDPs\)%2C,avoid%20the%20effects%20of%20armed](https://emergency.unhcr.org/entry/44826/idp-definition#:~:text=Internally%20displaced%20persons%20(IDPs)%2C,avoid%20the%20effects%20of%20armed)

16 W. Quigley, Katrina, 'Voting Wrongs: Aftermath Of Hurricane And Weak Enforcement Dilute African American Voting Rights In New Orleans', 2007, <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/crsj/vol14/iss1/5>.

17 J. Grace, E. Mooney, 'Democracy and the Displaced: Political Participation Rights, in Particular the Right to Vote and to Be Elected', 2007, pp 8-10, https://www.geneseo.edu/~iompres/grace_mooney_IDP_participation.pdf.

18 M. Morley, 'Election Emergencies: Voting in the Wake of Natural Disasters and Terrorist Attacks', 2017, pp 563-565, https://law.emory.edu/elj_documents/volumes/67/3/morley.pdf.

19 HCR, « Manuel pour la protection des déplacés internes », 2008, <https://www.unhcr.org/fr-lk/4794b5262.pdf>.

20 Congrès du CdE, « Le droit de vote au niveau local pour l'intégration des migrants et des personnes déplacées », 2019, <https://rm.coe.int/brochure-a6-fr-le-droit-de-vote-au-niveau-local-pour-l-integration-des/1680931f2f>.

pour engendrer une situation où les personnes déplacées ne peuvent pas démontrer qu'elles ont le droit de vote²¹. Ainsi, en Bosnie-Herzégovine, les personnes déplacées étaient soumises à des procédures administratives compliquées et fastidieuses de vérification d'identité avant d'être autorisées à voter²². En Géorgie, la loi a interdit pendant plusieurs années aux personnes déplacées d'élire leurs représentants là où elles étaient installées en raison du conflit interne²³. A cela s'ajoute souvent la discrimination quand des électeurs déplacés appartiennent à une minorité. Ainsi, en Croatie, la loi établit une distinction entre les personnes déplacées des ethnies serbe et croate, avec une discrimination systématique à l'encontre des premiers dans l'accès à l'inscription des électeurs et au vote proprement dit le jour du scrutin²⁴. De même, le manque d'informations adéquates et transmises en temps utile sur les modalités de vote peut compromettre la participation des personnes déplacées, comme c'était le cas pour les électeurs fuyant la région de Tchétchénie, en Russie, qui ont reçu des informations contradictoires sur les modalités de leur participation au référendum de 2003 sur la Tchétchénie²⁵. Un aspect très pertinent est l'intimidation des électeurs, et en particulier des personnes déplacées, par des groupes armés. En Moldova, les personnes déplacées venant de Transnistrie pour voter dans le pays durant les élections parlementaires de 1998 et 2001 se sont heurtées à l'obstruction et au harcèlement des autorités *de facto*²⁶.

10. Il est rare que des élections soient organisées pendant un conflit armé ; les autorités préfèrent alors généralement les reporter, comme elles l'ont fait pour les élections locales de 2015 en Ukraine, dont la tenue était impossible pour des raisons de sécurité dans certains territoires proches de la ligne de contact, administrés par l'administration militaire et civile de l'Ukraine²⁷.

11. Un autre type de menace pour la sécurité est apparu suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001. Les élections locales qui devaient se tenir ce même jour à New York ont été reportées en raison du danger imminent des attentats pour les participants à l'élection et des violentes perturbations du processus. Ce report était également justifié par les perturbations dans les transports publics qui empêchaient les électeurs et les agents électoraux de se rendre dans les bureaux de vote, et par l'impossibilité pour la police d'assurer la sécurité de ces mêmes bureaux²⁸. Lors des élections présidentielles et provinciales de 2014 en Afghanistan, organisées dans un contexte de graves menaces terroristes, la vie à la sécurité des électeurs et des agents électoraux a été protégée par le déploiement de très nombreux agents de sécurité autour des bureaux de vote de tout le pays le jour du scrutin. Les efforts consentis pour assurer les élections ont été salués par les acteurs nationaux et internationaux, mais des recommandations ont été faites pour améliorer la coordination et ne pas surexploiter les forces de sécurité²⁹.

12. D'ailleurs la stabilité politique à l'intérieur d'un pays peut dégénérer à tel point qu'il devient préférable de reporter les élections. Même si peu d'élections ont été organisées dans un tel contexte, des leçons peuvent être tirées du référendum constitutionnel de 2017 en Turquie, qui s'est tenu pendant l'état d'urgence proclamé suite au coup d'état manqué de juillet 2016³⁰. Comme l'illustre l'exemple turc, les élections peuvent être très problématiques quand les libertés fondamentales indispensables à un processus véritablement démocratique sont restreintes par des mesures d'urgence³¹. Les impératifs de

21 HCR, 2009.

22 L. Prather, E. Herron, 'Enfranchising Displaced Voters: Lessons from Bosnia-Herzegovina', 2007, <https://pdfs.semanticscholar.org/b66f/6d9cb487e73b7a279a19dfbf8c32f08a8d11.pdf>.

23 E. Mooney, B. Jarrah, 'The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region', 2004, pp 32-41, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105_osce.pdf.

24 J. Grace, E. Mooney, 'Democracy and the Displaced: Political Participation Rights, in Particular the Right to Vote and to Be Elected', 2007, p 11, https://www.geneseo.edu/~iompres/grace_mooney_IDP_participation.pdf.

25 OSCE/BIDDH, Déclaration préliminaire, 'Chechen Republic Referendum, Russian Federation, 23 March 2003', 2003, p 3, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/16263.pdf>.

26 E. Mooney, B. Jarrah, 2004, p 47.

27 OSCE/BIDDH, Rapport final, 'Local Elections in Ukraine 25 October and 15 November 2015', 2016, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/2/223641.pdf>.

28 M. Morley, 2017, pp 553-558.

29 OSCE/BIDDH, Rapport final, 'Presidential and Provincial Council Elections in Afghanistan 5 April and 14 June 2014', 2014, pp 23-25, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/5/129761.pdf>.

30 OSCE/BIDDH, Rapport final, 'Constitutional Referendum in Turkey 16 April 2017', 2017, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/324816.pdf>.

31 « Cet amendement – dont le sens n'est pas très clair – donnerait au Parlement la possibilité de décider d'organiser des élections anticipées même en cas d'état d'urgence ou de loi martiale. Il semble peu probable que les conditions nécessaires à la tenue d'élections libres et impartiales existent en cas d'état d'urgence ou de loi martiale; ... ». Commission de Venise, « Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les états d'urgence », 2020, p. 28, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-f).

sécurité et les mesures visant à protéger la vie, la santé et la sécurité doivent être soigneusement mises en balance avec le droit à la participation politique et l'intégrité du processus électoral.

13. Dans les trois scénarios ou types de situations de crise, la protection de certains droits (à la vie, à la santé et à la sécurité) doit être conciliée avec le droit à la participation politique et les libertés politiques correspondantes et, plus généralement, avec l'intégrité du processus électoral. C'est aussi, en partie, la faisabilité des élections qui peut être compromise, par exemple quand les infrastructures sont hors service ou détruite par des catastrophes naturelles ou des conflits armés. Cela suppose de définir les paramètres permettant d'évaluer la situation et de décider s'il convient d'organiser le scrutin et, le cas échéant, avec quelles mesures d'atténuation. Les normes des droits de l'homme sont des paramètres à prendre en compte.

3. LES ELECTIONS EN CAS DE CRISE MAJEURE DU POINT DE VUE DES NORMES INTERNATIONALES DES DROITS DE L'HOMME

14. Les normes internationales des droits de l'homme fournissent un cadre permettant de concilier les diverses obligations en la matière en cas de crise majeure. Elles offrent aux États des orientations qui les aident à s'acquitter de leur obligation de protéger les droits à la vie, à la santé et à la sécurité tout en respectant autant que possible le droit à la participation politique et les libertés politiques connexes, en s'efforçant de limiter les perturbations selon les circonstances. Plus précisément, le droit international des droits de l'homme propose deux « niveaux » de possibilités pour concilier les divers aspects des droits de l'homme face à une crise: premièrement, un État peut temporairement déroger à ses obligations en matière de droits de l'homme, dont le droit à la participation politique (et les libertés politiques connexes) conformément aux dispositions des traités autorisant des dérogations en cas de situation d'urgence (Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)). Deuxièmement, même en l'absence de dérogation explicite, les États ont une certaine marge de manœuvre pour restreindre, par exemple, le droit de participation politique (Article 25 PIDCP, Article 3 du Protocole 1 à la CEDH), les libertés d'expression, (association), de réunion et de circulation (Articles 12(1), 21 PIDCP; Articles 10, 11 CEDH; Article 2 du Protocole 4 à la CEDH) pour faire face à une situation de crise, y compris par le rapport d'une élection ou le courage des méthodes de vote alternatives ou à distance³².

15. Un examen plus approfondi des diverses options semble donc nécessaire. Quelles orientations peut-on retirer du droit international des droits de l'homme pour la tenue d'élections en cas de crise majeure ? Examinons premièrement l'obligation des États de protéger (les droits à la vie, à la santé et à la sécurité) (3.1), avant de nous intéresser aux droits à la participation politique et aux libertés politiques connexes (3.2) et d'examiner les dérogations possibles en cas d'urgence (3.2.1) et les ingérences qui ne s'appuient pas sur des dérogations explicites mais sont malgré tout justifiées parce que nécessaires dans une société démocratique en raison d'une situation de crise (3.2.2). Sur cette base, nous verrons si les normes internationales des droits de l'homme accordent aux États une certaine marge de manœuvre pour trouver des solutions spécifiques dans chaque situation, elles énoncent aussi des conditions et limitent la marge de manœuvre de l'État.

3.1. Obligations des États de protéger les droits à la vie, à la santé et à la sécurité

16. L'obligation des États de protéger **protéger la vie** des personnes relevant de leur compétence, inscrite à l'Article 6 du PIDCP et à l'Article 2 de la CEDH. Il est particulièrement pertinent d'invoquer le droit à la vie dans les cas graves, où la propagation d'une pandémie menace la vie des personnes (comme lorsque les hôpitaux sont saturés) ou quand des menaces pour la sécurité (attentats (terroristes) violents/troubles civils) menacent la vie des électeurs ou des agents des bureaux de vote. Cette vision est également justifiée par la jurisprudence des organes de suivi des droits de l'homme. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a déclaré que la responsabilité d'un État peut être engagée s'il est au courant de risques pour la vie mais ne prend pas les mesures appropriées pour les pallier. Ainsi, en l'affaire *Budayeva et al. c. Russie*, le manquement des autorités russes à leur obligation de prendre des mesures d'aménagement du territoire et des mesures de secours d'urgence face au risque prévisible de la coulée de boue qui a causé des pertes en vies humaines a été qualifié de violation des aspects matériels et procéduraux de l'Article 2 de la CEDH par la Cour européenne

³² Voir notamment le Document d'information de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe « Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19: une boîte à outils pour les États membres », 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecter-la-democratie-l-etat-de-droit-et-les-droits-d/16809e1f3f>.

des droits de l'homme³³. De même, en l'affaire *Öneryildiz c. Turquie*, quand les autorités urbaines d'Istanbul n'ont pas pris de mesures afin de prévenir l'explosion de méthane qui menaçait de se produire dans une décharge d'ordures, ni même pour avertir du danger les habitants vivant à proximité de cette décharge, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les autorités turques n'avaient pas pris les mesures préventives nécessaires pour protéger les habitants et a conclu à une violation de l'Article 2 de la CEDH (droit à la vie)³⁴.

17. Des considérations similaires ressortent de l'obligation des États de protéger le **droit à la santé** découle notamment de l'Article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (et de l'article 11 de la Charte sociale européenne (révisée), ainsi que du devoir qui en découle de juguler la crise/limiter la propagation de la maladie. L'Article 12(1) du PIDESC reconnaît le droit de chacun « de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible. » Les États s'engagent également à prendre des mesures pour « ... le traitement des maladies épidémiques, endémiques ... et autres » en vertu de l'Article 12(2.c) du PIDESC³⁵. Confronté à la maladie, un État peut donc être tenu d'adopter une série de mesures, dont l'isolement ou la mise en quarantaine de personnes, voire même de communautés entières (les « *cordons sanitaires* ») pour se conformer à son obligation de protéger³⁶. Les mesures concrètes dépendent de la maladie concernée et de ce qui est nécessaire pour l'endiguer. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les mesures de lutte contre la contagion, de distanciation physique et de quarantaine ont prévalu³⁷. Ces mesures considérées comme les plus efficaces des points de vue scientifique et empirique ont été adoptées par de nombreux pays³⁸.

18. De surcroît, un État peut également être tenu de protéger le **droit à la sécurité (physique)** des électeurs (voir l'Article 9 du PIDCP; Article 5 de la CEDH). Comme le Comité des droits de l'homme l'a affirmé dans son Observation générale n° 35 sur l'Article 9 du PIDCP, le « droit à la sécurité de la personne oblige aussi les États parties à prendre des mesures appropriées face aux menaces de mort contre des personnes dans la sphère publique et, plus généralement, à protéger les individus contre les menaces prévisibles pesant sur leur vie ou leur intégrité corporelle, et qui proviennent d'agents du Gouvernement ou de personnes privées. Les États parties sont tenus de prendre ... des mesures visant à prévenir les atteintes corporelles ... »³⁹. Pareillement, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'Article 5 de la CEDH – même si elle concerne essentiellement des affaires de détention – contient des considérations similaires⁴⁰. Par conséquent, la protection contre toute menace pour la sécurité qui pourrait survenir un jour d'élections est également imposée par le droit à la sécurité.

19. En résumé, on pourrait dire que face à un risque prévisible d'infection par une maladie contagieuse le jour d'une élection, de catastrophes naturelles ou de menace pour la sécurité un État est tenu de protéger les droits des personnes à la vie, à la santé ou à la sécurité en adoptant des mesures adaptées d'atténuation des risques et/ou en recourant à des méthodes alternatives de vote (voir ci-après) voire

33 CEDH, *Budayeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008.

34 CEDH, *Öneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004.

35 Art 12.2.c; voir également l'Observation générale n° 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui énonce l'obligation pour les États de « prendre des mesures pour prévenir, traiter et maîtriser les maladies épidémiques ... ». Le report d'élections peut constituer une telle mesure. ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 20 » Récapitulation des observations générales et des recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, 2006.

36 Voir la possibilité envisagée à l'Art 18 du Règlement sanitaire international de l'OMS: '1. Les recommandations adressées par l'OMS aux États Parties en ce qui concerne les personnes peuvent inclure les conseils suivants: ... – soumettre à un dépistage les personnes en provenance de zones affectées et/ou leur appliquer des restrictions de sortie. » Organisation mondiale de la santé, Règlement sanitaire international, 2005, <https://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/fr/>.

37 S. Hsiang and others, 'The Effect of Large-Scale Anti-Contagion Policies on the COVID-19 Pandemic', 2020, *Nature*, p 1, <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2404-8>.

38 La liste des pays évolue. Voir les mises à jour régulières de la liste dynamique de T. Hale et ses collègues, « Oxford COVID-19 Government Response Tracker », 2020, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>; Cf. respectivement A. von Bogdandy, P. Villarreal, 'International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis', 2020, pp 18-19, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561650.

39 Voir OG n° 35 du CDH, Article 9 (droit à la liberté et à la sûreté des personnes), §9. (Le droit à la sécurité de la personne protège les individus contre toute atteinte corporelle ou mentale intentionnelle, que la victime soit détenue ou ne le soit pas. Par exemple, les agents des États parties violent le droit à la sécurité de la personne quand ils infligent de façon injustifiable des lésions corporelles. Le droit à la sécurité de la personne oblige aussi les États parties à prendre des mesures appropriées face aux menaces de mort contre des personnes dans la sphère publique et, plus généralement, à protéger les individus contre les menaces prévisibles pesant sur leur vie ou leur intégrité corporelle, et qui proviennent d'agents du Gouvernement')

40 Voir par exemple CEDH, *El-Masri c. « L'ex-République Yougoslave de Macédoine »*, 13 décembre 2012, § 239; voir également CEDH, *Storck c. Allemagne*, 16 juin 2005, §102; CEDH, *Rantsev c. Chypre et la Russie*, 7 janvier 2010, §§319-21; CEDH, *Medova c. Russie*, 15 janvier 2009, §§123-25. En général https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_FRA.pdf.

même en droit de reporter les élections. Il peut être contraint de restreindre le droit à la participation politique et les libertés politiques correspondantes selon les besoins.

3.2. Le droit à la participation politique et les libertés correspondantes d'expression, de réunion et de circulation

20. Le droit à la participation politique suppose, en principe la tenue d'élections périodiques au suffrage universel, libre, égalitaire et secret⁴¹. Les libertés correspondantes d'expression, de réunion et de circulation sont nécessaires pour mener campagne dans les médias, organiser des rassemblements électoraux, etc. Ces droits et libertés peuvent être considérablement restreints en cas de crise (majeure). Par conséquent, comment traiter les atteintes aux droits à la participation politique et libertés correspondantes, par exemple quand les mesures nécessaires de distanciation physique ou de sécurité renforcée empêchent l'organisation de rassemblements électoraux et privent l'opposition de son droit de se réunir ou de possibilités de mener campagne, ou les situations où le recours (massif, voire exclusif) à des méthodes de vote à distance (électronique, postal) a un impact sur les principes du suffrage universel ou secret ? Comment concilier ces dimensions divergentes des droits de l'homme ? Comment déterminer si les mesures d'atténuation des risques qui ont des conséquences sur l'intégrité du processus électoral ou sur le droit à la participation politique sont justifiées et peuvent être considérées comme des compromis nécessaires ?

21. Les deux options susmentionnées, où les États doivent concilier leur obligation de protéger et celle de respecter/ne pas entraver, laissent une certaine marge d'appréciation à la prise de décision que nous examinons ci-après.

3.2.1 Dérogations en situation d'urgence

22. L'option la plus « complète » dont disposent les États est la dérogation en période d'urgence. Les États peuvent (et plusieurs l'ont fait) déroger à leurs obligations dérivées des traités relatifs aux droits civils et politiques quand ils sont confrontés à une crise. Les conditions énoncées dans les clauses d'urgence des traités concernés (Article 4 PIDCP; Article 15 CEDH) sont similaires : « en cas de danger public exceptionnel [qui] menace l'existence de la nation », les États peuvent déroger à leurs obligations « dans la stricte mesure où la situation l'exige. »⁴² Comme le précise le paragraphe 2 de disposition, aucune dérogation n'est admissible pour certain droit absolu, comme l'interdiction de la torture ou de l'esclavage. De plus, un État est tenu d'informer les autres États parties (PIDCP) ou le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe (CdE) (CEDH) de la dérogation, ce qui permet d'assurer une certaine surveillance internationale des mesures prises par l'État concerné (paragraphe 3)⁴³.

23. Les exigences matérielles précitées peuvent généralement être appliquées dans les diverses situations de crise. Les crises majeures, qu'il s'agisse de risques pour la sécurité, de catastrophes naturelles ou d'urgences sanitaires, entrent dans la définition des dangers qui menacent l'existence de la nation. Ainsi, le Guatemala a demandé une dérogation en vertu de l'Article 4 du PIDCP pour gérer la situation critique provoquée par l'ouragan Mitch en 2001⁴⁴. Pareillement, l'Ukraine a demandé une dérogation en invoquant l'Article 15 CEDH parce qu'elle était confrontée au conflit armé dans l'est du pays en 2015⁴⁵. De même, des mesures comparables, y compris un report des élections, pourraient être justifiées pour contenir la propagation de maladies ou limiter des risques pour la sécurité. Les exemples de pays concernés illustrent que face à des pandémies, et en particulier pendant les pics

41 Voir la jurisprudence pertinente sur le droit à la participation politique consacré par l'Article 25 du PIDCP, par exemple M. Nowak, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Observation PIDCP*, 2005, p. 563 et seq.; S. Joseph et M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, 2013, pp 738-750 ; sur le droit à des élections libres conformément à l'Art 3 du Prot 1 CEDH et la jurisprudence pertinente voir W. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, 2015, p 1011 et seq.; C. Grabenwarter, *The European Convention on Human Rights. Commentary*, Beck-Hart-Nomos, 2014, p 399 et seq.

42 Cf. Commission de Venise, 2020, § 95.

43 Cf. l'article 4 (3) du PIDCP; l'Article 15(3) de la CEDH; voir également la Résolution 2209(2018) de l'APCE qui recommande au Secrétaire Général du CdE de jouer un rôle proactif et d'assurer une surveillance rapide des dérogations – Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2209, 2018, §§20.1-3, <https://pace.coe.int/fr/files/24680>; pour plus de détails, voir K. Istrefi, « Supervision of Derogations in the Wake of COVID-19: a Litmus Test for the Secretary General of the Council of Europe », 2020, <https://www.ejiltalk.org/supervision-of-derogations-in-the-wake-of-covid-19-a-litmus-test-for-the-secretary-general-of-the-council-of-europe/>.

44 CTNU, « état des traités », PIDCP, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=fr.

45 CdE, Réserves et déclarations pour le traité n° 005 - Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations>.

épidémiques, des mesures de distanciation physique et de confinement s'imposent pour infléchir la courbe des infections⁴⁶. Ce fait est largement documenté et confirmé par les preuves médicales⁴⁷. Des risques imminents pour la sécurité peuvent aussi contraindre à reporter purement et simplement une élection, comme dans l'exemple des attentats terroristes dans la ville de New York, en 2001⁴⁸ ou pour le moins dans les secteurs les plus durement touchés, comme dans le cas des élections locales organisées en Ukraine en 2015, qui n'ont pu être organisées dans certaines localités situées sur la ligne de contact entre les belligérants⁴⁹.

24. Face à l'urgence imminente engendrée par une situation de crise, un État pourrait donc déclarer une dérogation au droit à la participation politique ainsi qu'aux libertés d'expression, de réunion et de circulation. Ces deux droits ne font pas partie de ceux auxquels il ne peut être dérogé selon les dispositions du paragraphe 2 de l'Article 4 PIDCP/Article 15 CEDH. Concernant l'obligation des États de notifier toute dérogation, on observe que face à l'actuelle pandémie de COVID-19, dix États d'Europe ont déjà informé la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe de dérogations à certains droits consacrés par la CEDH (certains ont entre-temps retiré leur dérogation)⁵⁰ ; 22 États l'ont fait à l'égard du PIDCP⁵¹. Même si elles ne mentionnent pas explicitement le droit à la participation politique, ces dérogations visent des libertés apparentées : ainsi, la Lettonie, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, l'Estonie, la Géorgie et l'Albanie ont notamment annoncé des dérogations à leurs obligations dérivées de l'Article 11 de la CEDH (liberté de réunion et d'association) et à la liberté de circulation (Article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH). La Roumanie, l'Arménie, Saint-Marin et la Serbie n'ont pas explicitement mentionné les articles visés par leur dérogation⁵². Concernant le PIDCP, la plupart des dérogations ont généralement soit visé les libertés de circulation et de réunion (Articles 12, 21 PIDCP), soit été formulées en termes plus généraux⁵³. Ces dérogations offrent aux États une plus grande marge de manœuvre pour faire face à la pandémie de COVID-19 et, sans doute, à d'autres crises similaires⁵⁴.

25. Des États ont également déclaré des dérogations à leurs obligations internationales quand ils ont été confrontés à des conflits militaires, des menaces terroristes et les conséquences de catastrophes naturelles. Ainsi, confrontée au conflit dans l'est du pays en 2015, l'Ukraine a décidé, pour les territoires affectés, une dérogation aux Articles 5, 6, 8 et 13 de la CEDH et à l'Article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH (droits à la liberté et à la sécurité, à un procès équitable, au respect de la vie privée, à un recours effectif et à la liberté de circulation), ainsi qu'aux Articles 9, 12, 14 et 17 du PIDCP (droits à la liberté et à la sécurité, à la liberté de circulation, à la justice et à un procès équitable, au respect de la vie privée)⁵⁵. La France a déclaré une dérogation à la CEDH et au PIDCP suite aux attentats terroristes de Paris en

46 Voir en particulier l'expérience de certains pays dans R. M Anderson *et al.*, 'How Will Country-Based Mitigation Measures Influence the Course of the COVID-19 Epidemic?', 2020, p 931, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30567-5/fulltext?utm_campaign=tlcoronavirus20&utm_content=120403755&utm_medium=social&utm_source=twitter&hss_channel=w-27013292](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30567-5/fulltext?utm_campaign=tlcoronavirus20&utm_content=120403755&utm_medium=social&utm_source=twitter&hss_channel=w-27013292).

47 Cf. S. Hsiang *et al.*, 2020.

48 M. Morley, 2017, pp 553-558.

49 OSCE/BIDDH, Rapport final, « Elections locales en Ukraine les 25 octobre et 15 novembre 2015' » 2016, pp 5-6. Notons qu'à l'inverse des élections ont été organisées dans un contexte de risques imminents pour la sécurité en 2014 en Afghanistan, tandis que des mesures d'atténuation des risques étaient prises, comme la présence accrue de forces de sécurité dans les bureaux de vote le jour du scrutin. (BIDDH de l'OSCE, Rapport final, « Elections présidentielles et des conseils provinciaux en Afghanistan le 5 avril et le 14 juin 2014 », 2014, pp 23-25). Parallèlement, plusieurs exemples de pays affectés par le déplacement d'électeurs en raison de menaces pour la sécurité ou de catastrophes naturelles confirment qu'il est possible d'organiser des élections si diverses mesures d'atténuation des risques sont prises pour faciliter la pleine participation des électeurs affectés. Voir par exemple J. Grace, E. Mooney, 2007.

50 En août 2020, Albanie, Arménie, Estonie, Géorgie, Lettonie, République de Moldova, Macédoine du Nord, Roumanie, Saint-Marin, Serbie. Bureau des Traités du Conseil de l'Europe, Réserves et déclarations pour le traité n° 005 - Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 2020, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations>.

51 En août 2020, Colombie, République dominicaine, Kirghizistan, Pérou, Argentine, Arménie, Chili, Équateur, Salvador, Estonie, Éthiopie, Géorgie, Guatemala, Lettonie, République de Moldova, Roumanie, Saint-Marin, État de Palestine, Thaïlande, Namibie, Paraguay, Sénégal; CTNU, 2020.

52 Certains pays, comme la Roumanie, ont annexé des lois permettant de déroger à des droits similaires; pour plus de détails, voir P. Zhibarta, 'The Whos, the Whats, and the Whys of the Derogations from the ECHR amid COVID-19', 2020, <https://www.ejiltalk.org/the-whos-the-whats-and-the-whys-of-the-derogations-from-the-echr-amid-covid-19/>.

53 CTNU, 2020.

54 Cf. Commission de Venise, 2020, §93.

55 Bureau des Traités du CdE, Note verbale JJ7979C 2015, http://www.rulac.org/assets/downloads/Ukraine_Derogation_ECHR.pdf.

2015⁵⁶. Il n'y a certes jamais eu de dérogation à la CEDH en raison de catastrophes naturelles, mais on trouve dans le monde l'exemple du Guatemala qui, en 2010, a déclaré une dérogation aux articles 12 et 21 du PIDCP (libertés de circulation et de réunion)⁵⁷.

26. Pour résumer, au plus fort d'une situation de crise, quand une pandémie provoque un nombre élevé de décès et que la contamination se poursuit, ou encore si des menaces pour la sécurité des personnes ou les conséquences de catastrophes naturelles sont imminentes, il peut être justifié de déclarer une dérogation temporaire des droits et libertés politiques conformément aux dispositions d'urgence prévues par les traités correspondants, dans la mesure où elle est nécessaire pour combattre la crise. En fait, les avis divergent quant au bien-fondé des déclarations des dérogations des États à leurs obligations en matière de droits de l'homme en temps de crise. Les arguments « pour » sont la meilleure transparence et la surveillance internationale des obligations de rapport des États conformément au paragraphe 3 de l'Article 4 du PIDCP et à l'Article 15 de la CEDH. À l'inverse, d'autres considèrent que du point de vue international des droits de l'homme, les dérogations explicites ne constituent pas la meilleure solution parce qu'elles limitent les possibilités dont disposent les institutions de suivi des droits de l'homme (CEDH, Comité des droits de l'homme (CDH)) pour examiner les mesures des États concernés⁵⁸.

3.2.2. Ingérences nécessaires dans une société démocratique

27. Une dérogation explicite n'est pas nécessairement indispensable pour justifier les entraves au droit de participation politique et aux libertés correspondantes⁵⁹. Un « assouplissement » du droit à la participation politique et des libertés politiques connexes est également possible dans le cadre des dispositions correspondantes. Tous les droits susmentionnés – de participation politique, d'expression, de réunion (association) et de circulation – sont des droits relatifs dont la jouissance peut être limitée dans certaines circonstances : les restrictions doivent être encadrées par la loi, poursuivre un but légitime et être strictement nécessaires dans une société démocratique. Certaines dispositions mentionnent explicitement ces conditions, comme l'Article 21 du PIDCP et les Articles 10 et 11 § 2 de la CEDH; d'autres sont évoquées implicitement, comme le droit à la participation politique (Article 25 PIDCP; Article 3 du Protocole 1 à la CEDH) et la liberté de circulation (Article 12 §1 PIDCP; Article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH).

28. Confronté à une crise majeure, s'il veut légalement restreindre des droits et libertés politiques, un État doit donc respecter les conditions suivantes : les lois imposant ces restrictions doivent être suffisamment claires et accessibles pour les personnes concernées⁶⁰. Les mesures (report du scrutin; restrictions des droits de circulation et de réunion; mesures d'atténuation des risques le jour du scrutin (voir ci-dessous, Partie 4)) doivent poursuivre un but légitime (y compris la protection de la santé de la population ou des droits d'autrui (à la vie/ santé/sécurité)); et elles doivent être nécessaires dans une société démocratique – c'est-à-dire proportionnées⁶¹. Sur cette base, et en particulier au plus fort d'une crise, certaines restrictions du droit à la participation politique et des libertés politiques correspondantes paraissent justifiées.

56 CdE, « La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15 », 2015, https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights.

57 CTNU, 2020.

58 Voir le Document d'information de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, 2020. Les avis divergents toutefois sur la question: voir par exemple A. Greene, « States Should Declare a State of Emergency Using Article 15 ECHR to Confront the Coronavirus Pandemic », 2020, <https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/>; voir l'analyse de S. Molloy, 'Covid-19 and Derogations Before the European Court of Human Rights', 2020, <https://verfassungsblog.de/covid-19-and-derogations-before-the-european-court-of-human-rights/>. See also M. Scheinin, 'COVID-19 Symposium: To Derogate or Not to Derogate?', 2020, <https://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>.

59 Voir par exemple K. Dzehtsiarou, 'COVID-19 and the European Convention on Human Rights', 2020, <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/>; voir également Martin Scheinin, 2020, pour une discussion de ces aspects.⁵⁸

60 Cf. ONU, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités « Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations », 1984, §§ 15-18 (en particulier le § 17: « Les règles juridiques limitant l'exercice des droits de l'homme seront claires et accessibles à tous »).

61 Voir, pour la recherche d'un équilibre entre les droits et les moyens, O. De Schutter, 2010, 60 p. 314 et suivantes; voir notamment la CEDH, qui a estimé que les restrictions droit de circulation étaient justifiées par l'urgence sanitaire: une interprétation directe des entraves à la liberté de circulation dans le contexte des maladies infectieuses. *Enhorn c. Suède* (CEDH, 25 janvier 2005) §§43-45.

3.3. Evaluation

29. L'obligation des États de protéger les droits à la vie, à la santé et à la sécurité peut autoriser, et même contraindre, à imposer des limites au droit à la participation politique et aux libertés correspondantes. C'est ce qui ressort généralement des exemples pertinents. Sur le plan des urgences sanitaires, l'augmentation des contaminations coïncidant avec le premier tour des élections locales en France et l'accélération de la pandémie qui s'ensuivit⁶² montrent bien le risque toujours présent que les mesures adoptées pour protéger les droits à la vie et à la santé de la population d'un pays peuvent ne pas être suffisantes. De même, les dégâts matériels considérables provoqués par la catastrophe naturelle dans certains secteurs de la Nouvelle-Orléans auraient gravement menacé la vie et la santé des électeurs et des agents du bureau de vote si le scrutin avait été maintenu malgré la situation désastreuse sur le terrain⁶³. Enfin, la sécurité des électeurs a été compromise par la Russie quand elle a contraint les électeurs déplacés par le conflit en Tchétchénie de retourner dans leur localité d'origine pour y récupérer leur carte d'électeur malgré l'insécurité qui régnait encore dans ce territoire en raison de la poursuite des hostilités⁶⁴. Ainsi, comme cela a été défendu tout au long du présent rapport et conformément aux bonnes pratiques et principes internationaux, la perspective internationale des droits de l'homme offre aux États une marge de manœuvre pour restreindre légitimement le droit à la participation politique (et les libertés politiques connexes). Ces restrictions peuvent même s'imposer en raison de l'obligation de protection de la population qui incombe aux États. Parallèlement, un cadre est fixé pour les dérogations correspondantes et en assortissant de conditions les mesures pertinentes de l'État : l'essentiel est qu'elles soient prévues par la loi et proportionnées. Par conséquent, plutôt que de reporter des élections, un État peut décider de les maintenir tout en prévoyant les mesures de précaution nécessaires. Intéressons-nous aux différentes options.

4. TENUE D'ELECTIONS LORS DE CRISES MAJEURES

30. S'il décide de maintenir une élection en période de crise sévère, un État peut mettre en place des mesures d'atténuation des risques pour que les électeurs se rendent physiquement dans les bureaux de vote le jour du scrutin et, plus généralement, pendant toute la durée du processus électoral. Il peut aussi recourir à des méthodes de vote alternatives complétant (ou remplaçant) la tenue dans les bureaux de vote afin de limiter les risques liés à une crise donnée. Le cas échéant, si aucune de ces deux options ou combinaison de celles-ci ne paraît réalisable ou suffisante, les autorités nationales peuvent choisir de reporter les élections comme nous l'avons vu ci-dessus.

31. En général, différentes mesures ou solutions d'atténuation sont envisageables pour surmonter certains défis engendrés par une crise spécifique. Quand il s'agit d'une crise de santé publique comme l'actuelle pandémie de COVID-19, les mesures de distanciation physique et d'hygiène sont essentielles, surtout le jour du scrutin. Lors de catastrophes naturelles, l'impossibilité d'accéder matériellement aux bureaux de vote doit être compensée en assurant la participation des personnes déplacées, notamment grâce au vote à distance. Enfin, la sécurité des participants à une élection ainsi que l'expression libre de leur volonté à l'abri des intimidations doivent être assurées par les autorités quand un scrutin est organisé dans un climat de risque sécuritaire comme le terrorisme ou les conflits armés.

32. À l'option des mesures d'atténuation s'ajoute celle du vote à distance. Selon les circonstances, elle constitue une alternative viable ou un complément au vote présentiel. Le vote par courrier ou par Internet permet aux électeurs d'exprimer leur suffrage à distance et donc d'éviter les risques liés à la présence physique dans un bureau de vote. Une autre possibilité consiste à recourir à des urnes mobiles ou au vote par procuration, ce qui évite aux électeurs de se rendre dans les bureaux de vote, mais contraint les agents chargés des élections de se rendre à leur domicile ; ils peuvent aussi confier leur voix à un représentant désigné par une procuration.

33. Toutefois, tant les mesures d'atténuation des risques que les méthodes alternatives de vote ont un prix du point de vue du respect des normes électorales internationales. Elles peuvent aussi être difficiles à mettre en œuvre d'un point de vue pratique, par exemple quand elles impliquent une modification du cadre légal des élections, qui doit intervenir suffisamment en amont du scrutin, ou quand des

62 France Info, 2020; voir également C. D. Cotti et collègues, 'The Relationship between In-Person Voting and COVID-19: Evidence from the Wisconsin Primary', 2020, <https://www.nber.org/papers/w27187>.

63 The Wall Street Journal, 'Louisiana Seeks Funds to Reach Displaced Voters', 2005, <https://www.wsj.com/articles/SB112872930060863388>

64 E. Mooney, B. Jarrah, 2004, p 33.

infrastructures électorales sont détruites par la crise (catastrophe ou conflit). Enfin, d'autres défis tels que le financement, les ressources humaines, etc. ne sont pas négligeables. Par conséquent, comme nous l'avons vu plus haut, les autorités peuvent en fin de compte décider un report des élections quand un risque sanitaire est trop élevé, malgré les mesures d'atténuation des risques et/ou les possibilités de vote à distance. Il se peut également qu'aucune des mesures d'atténuation ne soit réalisable ou suffisante pour répondre aux besoins et que la tenue du scrutin dans le respect des normes internationales ne puisse pas être garantie. Quand une large part de l'électorat risque d'être *de facto* privée de son droit de vote en raison de menaces imminentes pour la sécurité ou la santé des personnes, les autorités pourront également opter pour un report. Avant d'examiner (dans la Section 5) les critères pertinents permettant de choisir entre ces options, intéressons-nous à présent aux mesures d'atténuation des risques (4.1) et aux méthodes alternatives de scrutin (4.2).

4.1. Mesures d'atténuation des risques

34. **Différentes mesures ou solutions d'atténuation des risques lors d'élections en présentiel** sont envisageables selon la situation de crise concernée ; il peut s'agir d'urgences sanitaires, de catastrophes naturelles ou de problèmes de sécurité. Nous les examinerons à tour de rôle.

a. *Crises sanitaires/pandémies*

35. Diverses mesures peuvent être envisagées, et l'ont été, afin de garantir la santé de tous les participants lors d'élections en présentiel, et d'atténuer les risques liés aux activités électorales⁶⁵. Il semble particulièrement nécessaire d'assurer la prévention des rassemblements à toutes les étapes du processus électoral (vote et dépouillement ; campagne électorale ; inscription des électeurs et des candidats) et de prévoir un matériel de protection pour tous les participants.

36. Plusieurs pays ont mis en œuvre les mesures nécessaires pour **éviter ou réduire la concentration humaine** pendant les élections. Ainsi, lors de ses élections législatives, la Corée du Sud a adopté une approche globale pour limiter les contacts entre les personnes **le jour du scrutin** : les électeurs sud-coréens ont été encouragés à se servir des possibilités de vote anticipé en présentiel proposées dans les 3500 bureaux de vote du pays. Cette mesure, ainsi que le vote anticipé par courrier (voir ci-après), ont permis à plus d'un quart de tous les électeurs inscrits de voter avant le jour du scrutin⁶⁶. Il est également possible d'augmenter le nombre d'heures d'ouverture des bureaux de vote ou de répartir le scrutin sur plusieurs jours : une telle mesure a été envisagée par la commission électorale de la Malaisie pour les prochaines élections ; elle prévoit également de réduire le nombre d'électeurs par bureau de vote⁶⁷. De même, il est possible d'installer les bureaux de vote dans des locaux plus spacieux et de limiter le nombre de personnes présentes simultanément à l'intérieur ; l'augmentation du nombre total de bureaux de vote a également contribué à limiter la concentration humaine à l'intérieur et à proximité de ceux-ci le jour du scrutin⁶⁸. Une autre option consiste à organiser des « drives » permettant d'éviter tout contact entre les électeurs et les agents dans les bureaux de vote⁶⁹. A l'intérieur de ces bureaux, des marquages et des écriteaux ont été installés pour prier les électeurs de respecter une distance d'au moins 1 mètre (et de préférence deux) avec leurs voisins (de telles mesures ont notamment été mises en place lors du premier tour des élections locales en France)⁷⁰.

65 Il faut notamment éviter les concentrations humaines et les contacts humains qui augmentent fortement les risques de transmission par voie respiratoire (gouttelettes) dans les rassemblements et les files d'attente. Ce risque est réel à toutes les phases du processus électoral comme la campagne, la procédure d'enregistrement des électeurs, la formation des agents des bureaux de vote des observateurs et le travail administratif de préparation du scrutin. La phase la plus critique semble être celle des procédures de vote le jour du scrutin. Cf. C. D Cotti et collègues, 2020.

66 A. Spinelli, 'Managing Elections under the COVID-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test', 2020, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/managing-elections-during-pandemic-republic-korea-crucial-test.pdf>.

67 [International IDEA, 2020, Featured case Malaysia.](#)

68 W. Fiddler, 'Voting in a Time of Pandemic: Why Shoal Lake 39 Felt Pressed to Hold an Election', 2020, <https://www.aptnnews.ca/national-news/voting-in-a-time-of-pandemic-why-shoal-lake-39-felt-pressed-to-hold-an-election/>.

69 Y. Dzhanova, 'States Are Taking Precautions to Keep Coronavirus from Disrupting Fall Elections', 2020, <https://www.cnn.com/2020/05/10/coronavirus-states-take-precautions-to-prevent-disrupted-elections.html>.

70 L'exemple français a toutefois démontré que les mesures (de distanciation physique) recommandées ne suffisent pas toujours à empêcher la contagion. F. Magnenou, 2020.

37. Outre les procédures de vote, les restrictions ont également été imposées aux **activités de campagne** pour assurer le respect des mesures de distanciation physique. Ainsi, en France, seuls les rassemblements électoraux de moins de 1000 personnes ont été autorisés⁷¹. En Corée du Sud la plupart des activités de campagne électorale en présentiel ont été annulées et reprogrammées en ligne tandis que d'autres méthodes à distance ou plus conventionnelles ont été mises à profit pour s'adresser aux électeurs⁷². Malheureusement, les campagnes électorales menées dans un tel contexte ne semblent pas avoir été équitables, comme en ont rendu compte les observateurs internationaux pendant la période préélectorale en Serbie, où le candidat sortant bénéficiait d'un avantage grâce à ses apparitions publiques, souvent dans le cadre d'une couverture médiatique positive de gestion de la pandémie par le gouvernement, tandis que les activités de campagne des partis et candidats de l'opposition étaient entravées par les restrictions générales imposées aux libertés politiques⁷³.

38. En période de pandémie, d'autres mesures peuvent également être requises autour des procédures **d'inscription des électeurs et de nomination des candidats en présentiel**. Pour les premiers, cela peut être particulièrement nécessaire dans les pays où cette inscription est active ou ceux où la présence physique des électeurs est nécessaire pour certaines procédures d'inscription (par exemple pour la vérification ou la correction des données contenues dans les registres électoraux). Des mesures d'atténuation des risques peuvent être prises pour limiter la concentration de personnes dans les bureaux d'inscription, comme l'attribution de créneaux horaires pour se faire inscrire. Les procédures de nomination des candidats peuvent être organisées de la même manière. Les deux procédures peuvent également, dans une certaine mesure, être menées à distance⁷⁴.

39. Sur le plan des **mesures d'hygiène et sanitaires**, les bonnes pratiques révèlent que le port d'un masque et de gants en plastique contribuent à limiter la transmission de la maladie entre les personnes participant aux élections. Ces mesures étaient obligatoires en Corée du Sud, qui a également déployé des mesures pour assurer la désinfection des mains des électeurs, des bureaux de vote et des objets fréquemment touchés par les électeurs. En outre, la Corée du Sud a fait prendre la température des électeurs ; ceux qui avaient une température élevée étaient orientés vers des bureaux de vote spécialement désignés pour leur permettre de voter, ce qui a contribué à garantir le respect du principe du suffrage universel⁷⁵. La distanciation physique, les règles d'hygiène, les gestes barrières pour la toux et le lavage de mains parmi les électeurs et les agents de bureaux de vote peuvent être encouragés par des bannières déployées à l'intérieur et à proximité des bureaux de vote (voire dans le plaisir général), complétées par un code de conduite énonçant des instructions plus détaillées⁷⁶. Les électeurs peuvent aussi être priés d'apporter leur propre stylo pour éviter toute transmission lors de la signature des registres électoraux, comme en France⁷⁷. En Serbie, les électeurs n'étaient pas obligés de porter un masque de protection mais seulement encouragés à le faire dans les bureaux de vote⁷⁸.

40. Pour la **protection des agents électoraux**, plusieurs pays ont également mis en place des mesures strictes, dont l'équipement de protection individuelle comme le port obligatoire de masques et de gants en plastique pour les agents des bureaux de vote, et l'instruction d'éviter tout contact avec les objets de l'élection (comme les cartes d'identité des électeurs) et la désinfection régulière des lieux fréquentés par les électeurs. Toutefois, les observateurs internationaux ont noté qu'en Serbie, par exemple, l'équipement de protection individuelle était facilement accessible mais pas utilisé de façon systématique⁷⁹. En Serbie, les personnes contaminées séjournant à l'hôpital et les personnes mises

71 The Economist, 'France Suspends Local Elections Because of Covid-19', 2020, <https://www.economist.com/europe/2020/03/19/france-suspends-local-elections-because-of-covid-19>.

72 A. Spinelli, 2020.

73 OSCE/BIDDH, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 'Parliamentary Elections in Serbia 21 June 2020', 2020, pp 2-4, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/455155.pdf>. Voir également M. Vasovic, 'Serbia's President Turned the Pandemic into a Tacky Campaign', 2020, <https://balkaninsight.com/2020/05/07/serbias-president-turned-the-pandemic-into-a-tacky-campaign/>.

74 Cf. l'exemple de l'Islande où les candidats à l'élection présidentielle réunissent des signatures électroniques pour soutenir leur désignation - L. Kyzer, 'Six Candidates Running for President', 2020, <https://www.icelandreview.com/politics/six-candidates-running-for-president/>.

75 A. Spinelli, 2020, p 3.

76 Ibid.

77 Euronews, 'Record Low Turnout in French Municipal Elections amidst Coronavirus Fears', 2020, <https://www.euronews.com/2020/03/15/france-voters-take-to-the-polls-amid-coronavirus-fears>.

78 N1, 'Serbia's doctor: Voters should wear face masks at polling stations', 2020, <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a610080/Epidemiologist-Voters-should-wear-face-masks-in-polling-stations.html>

79 Voir OSCE/BIDDH, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Parliamentary Elections in Serbia 21 June 2020, 2020, p 4; see also Reuters, 'Masked and Gloved: Israelis in Quarantine from Coronavirus Vote in Election', 2020, 17/3

en quarantaine à domicile n'avaient pas le droit de voter mais des bureaux de vote spéciaux avaient été installés dans les maisons de retraite⁸⁰. Pour ce qui concerne les agents électoraux et les observateurs électoraux, des formations virtuelles pourraient être développées et commercialisées pour offrir une alternative aux activités présentiels.

41. En effet, une formation adéquate et la confiance dans le dispositif de protection sont essentielles en période de pandémie, surtout pour les agents électoraux. Les primaires démocrates dans l'État américain du Wisconsin a confirmé que si les agents électoraux n'ont pas confiance dans les mesures de protection, il peut être difficile de pourvoir tous les postes dans les bureaux de vote. En l'occurrence, seule une fraction des bureaux de vote a pu ouvrir, ce qui a provoqué une concentration humaine excessive le jour du scrutin et contribué à la propagation de la maladie⁸¹. Un degré élevé de protection doit également être assuré pour les autres personnes impliquées dans les élections comme les observateurs, les représentants des médias, etc.

42. Des mesures spécifiques sont nécessaires pour les **groupes vulnérables** (personnes âgées, malades, hospitalisées, etc.) par l'organisation de possibilités de vote appropriées assorties d'un dispositif correspondant d'information des électeurs. Afin de limiter les risques d'infection, les personnes de ces groupes devraient être autorisées, voire encouragées, à recourir aux méthodes alternatives de vote même si la population en général vote en présentiel. En Corée du Sud par exemple, le dispositif de vote domicile prévu pour les personnes hospitalisées a été élargi afin de garantir le droit de vote des citoyens vulnérables. Des bureaux de vote ont ainsi pu être déplacés depuis des sites proches des structures de vie indépendante ou assistée, des maisons de retraite ou des centres de soin afin de réduire le risque de transmission⁸². Une autre possibilité serait d'ouvrir des bureaux de vote distincts pour les groupes vulnérables.

43. En résumé, le maintien des activités nécessaires aux différentes étapes du cycle électoral, et en particulier le vote présentiel le jour du scrutin, est une option qui s'est avérée risquée mais réalisable, même en période de pandémie, à condition que les mesures appropriées soient mises en œuvre et rigoureusement respectées par les électeurs et les agents électoraux.

b. Catastrophes naturelles

44. En cas de catastrophes naturelles, les mesures palliatives sont axées sur les obstacles rencontrés. Comme souligné plus haut, lors de catastrophes naturelles, l'organisation d'élections se heurte à deux difficultés majeures : le déplacement (interne) des électeurs inscrits (personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays - PDI) et la destruction des infrastructures électorales qui prive la population de la possibilité de voter. Ainsi, les mesures prises en réaction par les États s'emploient généralement à résoudre diverses difficultés d'ordre juridique, administratif et pratique qui bien souvent empêchent les électeurs de voter. Elles concernent différents aspects du processus électoral. Dans un contexte plus large, le Congrès a abordé la question du droit de vote des personnes déplacées dans le rapport de 2018 intitulé « **Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe** ».

45. Des mesures palliatives sont tout d'abord nécessaires en cas **d'absence de papiers d'identité**. En effet, l'absence de documents attestant l'identité d'une personne, notamment sa nationalité et son lieu de résidence, est souvent un problème pour les personnes déplacées qui ont perdu leurs biens au cours de leur déplacement. Elles sont dès lors dans l'impossibilité de prouver qu'elles ont le droit de s'inscrire sur les listes électorales et de voter et se trouvent ainsi privées de leur droit de vote⁸³. Les mesures palliatives doivent donc veiller à ce que des papiers de remplacement soient délivrés à ces électeurs, tels que des certificats de personne déplacée ou des cartes d'identité ordinaires leur permettant de s'inscrire sur les listes électorales. Ils doivent pouvoir obtenir facilement lesdits

<https://www.reuters.com/article/us-israel-election-health-coronavirus/masked-and-gloved-israelis-in-quarantine-from-coronavirus-vote-in-election-idUSKBN20P1BZ>

80 Juzne Vesti, 'Oboleli od korone i oni u izolaciji ne mogu da glasaju, biračima se preporučuje kraće zadržavanje i maska', 2020, <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Oboleli-od-korone-i-oni-u-izolaciji-ne-mogu-da-glasaju-biracima-se-preporucuje-krace-zadrzavanje-i-masku.html>.

81 Politico, 'Wisconsin Health Department: 36 People Positive for Coronavirus after Primary Vote', 2020, <https://www.politico.com/news/2020/04/27/wisconsin-tested-positive-coronavirus-election-211495>.

82 Centers for Disease Control and Prevention, 'Recommendations for Election Polling Locations', 2020, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/election-polling-locations.html>.

83 J. Grace, E. Mooney, 2007.

documents, sans avoir à accomplir des démarches administratives trop lourdes ni à se rendre dans des zones éloignées ou peu sûres. Des modifications de la législation interne et des procédures administratives peuvent à ce titre être nécessaires⁸⁴.

46. Les mesures palliatives concernées doivent également s'attacher aux exigences restrictives en matière de résidence. En effet, les **conditions restrictives de résidence** imposant notamment qu'une personne ne puisse exercer son droit de vote en dehors de son lieu de résidence habituel préalable au déplacement peuvent elles aussi entraver la participation au processus électoral en cas de catastrophes naturelles. Étant donné que la plupart des personnes déplacées se trouvent en dehors de leur circonscription électorale d'origine, elles ne peuvent se conformer à la règle générale qui veut que les électeurs soient enregistrés dans la circonscription où ils résident de façon permanente, notamment dans le cas d'élections locales. Plusieurs exemples illustrent les difficultés rencontrées. Il peut arriver, comme c'était le cas en Azerbaïdjan, que la loi interdise de changer de résidence permanente et d'adresse électorale sans l'autorisation préalable des autorités administratives. Même lorsque la loi ne l'interdit pas, cette démarche peut nécessiter des formalités administratives excessives et entraîner des coûts importants ainsi que d'autres obstacles⁸⁵. En Arménie, seuls les propriétaires d'un bien immobilier ou leurs parents proches pouvaient faire enregistrer ce bien comme lieu de résidence tandis que les autres ne pouvaient le faire que sur notification écrite du propriétaire certifiée par un avocat. Sans résidence enregistrée, les personnes déplacées n'étaient pas autorisées à voter là où elles habitaient en réalité⁸⁶. Un autre problème se pose lorsque le changement du lieu de résidence a des conséquences graves, comme la perte du statut ouvrant droit à l'aide humanitaire ou lorsqu'il fait obstacle au retour⁸⁷. Les mesures palliatives prises en réponse à ces problèmes doivent prévoir une réforme du cadre législatif interne et des procédures administratives pour permettre aux personnes déplacées de s'inscrire et de voter dans la zone du déplacement, sans en subir de conséquences défavorables. Des dispositifs d'inscription et de vote par correspondance devraient être mis en place pour permettre aux personnes déplacées de participer aux élections dans leur région d'origine alors qu'elles sont déplacées⁸⁸. Cela permettrait également d'assurer la participation en cas de catastrophes naturelles.

47. **L'éducation électorale des personnes déplacées** est un autre moyen d'atténuer les effets liés aux catastrophes naturelles. En effet, le manque d'informations communiquées aux personnes déplacées au sujet des modalités de vote et l'insuffisance des efforts investis dans l'éducation des électeurs et l'organisation de campagnes générales de communication à leur intention nuisent à leur participation au processus électoral. Des consignes tardives et peu claires communiquées par les autorités ou l'absence d'instruction sur les procédures d'inscription ou de vote peuvent entraîner une faible participation électorale des personnes déplacées ; il convient par conséquent de remédier à cette situation. Au titre des mesures prises en ce sens, des campagnes ciblées d'information et de sensibilisation peuvent ainsi être organisées par les autorités afin d'informer suffisamment à l'avance les électeurs déplacés des modalités d'inscription et de vote dans une langue qu'ils comprennent. Les acteurs politiques devraient par ailleurs être encouragés à s'adresser aux personnes déplacées pendant leur campagne.

48. Enfin, les mesures doivent remédier au problème de **l'accès physique limité** des électeurs aux centres d'enregistrement et aux bureaux de vote occasionné par une catastrophe naturelle et la destruction des infrastructures physiques. Les longues distances, le manque de moyens de transport sûrs et abordables, l'insécurité sur le terrain, les modalités de vote inadaptées et l'insuffisance du nombre de bureaux de vote liée à l'endommagement des infrastructures électorales sont autant de facteurs susceptibles de limiter la participation électorale, notamment des femmes, des personnes âgées et des personnes handicapées⁸⁹. Des mesures palliatives adaptées devraient être prises pour remédier à ces problèmes. Pour autant, il importe d'avoir conscience qu'il n'est pas toujours possible de tenir des élections en présentiel après une catastrophe naturelle. Ainsi, lors des élections organisées à La Nouvelle-Orléans en 2005 après le passage de l'ouragan Katrina, l'ampleur des dégâts à la veille

84 HCR, 2009.

85 IFES, 'Internally Displaced Persons and Electoral Participation: A Brief Overview', 2016, p 8, <https://www.ifes.org/sites/default/files/idps-electoral-participation-october-2016.pdf>.

86 OSCE/BIDDH, Election Observation Mission Final Report, 'Parliamentary Election, Republic of Armenia, 30 May 1999, p. 13.

87 OSCE/ BIDDH, Election Observation Mission Final Report, 'Parliamentary Elections, Republic of Georgia, 31 October and 14 November 1999, p. 14, 16 et 22.

88 HCR, 2009.

89 J. Grace, E. Mooney, 2007.

du scrutin était telle que les autorités ont renoncé à organiser le vote en présentiel et ont mis en place des mesures de vote à distance (voir ci-dessous)⁹⁰. Dans l'éventualité où des élections se tiendraient dans un contexte de catastrophe naturelle, des efforts importants doivent être déployés pour faire en sorte que l'administration électorale soit pleinement opérationnelle et veiller à ce que des moyens de transport sûrs, accessibles et abordables pour se rendre dans les bureaux de vote et en revenir soient mis à la disposition des personnes déplacées et des autres électeurs et que la sécurité du scrutin sur place soit assurée. Des travaux de réparation des infrastructures routières essentielles ou la mise en place de solutions alternatives permettant l'accès aux bureaux de vote peuvent à ce titre être nécessaires⁹¹.

49. Certaines des mesures palliatives proposées risquent en revanche de compromettre l'intégrité du processus électoral, l'assouplissement des dispositions en matière d'identification des électeurs engendrant par exemple un risque d'usurpation d'identité et le changement d'adresse d'électeur pouvant donner la possibilité à une personne de voter plusieurs fois dans différentes circonscriptions. Aussi convient-il d'examiner avec soin les mesures concernées et les répercussions négatives qu'elles peuvent avoir sur l'intégrité du processus électoral.

c. Menaces pour la sécurité

50. Dans une certaine mesure, l'organisation d'élections sur fond de menaces sécuritaires (liées par exemple à la présence de groupes armés ou en cas de conflit et d'instabilité ou suite à des attentats terroristes) se heurte aux mêmes difficultés que la tenue d'élections en cas de catastrophe naturelle. Des mesures de même nature peuvent par conséquent être nécessaires pour pallier l'absence de documents d'identité, les conditions restrictives en matière de résidence, l'éducation des électeurs et l'accès physique limité aux infrastructures de vote. Les deux situations ont ceci de commun qu'elles ont tendance à générer des déplacements de personnes. Par ailleurs, les conflits armés peuvent aussi provoquer des déplacements de personnes en dehors du pays (réfugiés politiques) qui cherchent à fuir les affrontements entre les parties belligérantes ou les persécutions dans leur pays⁹². Cela fut notamment le cas en Bosnie-Herzégovine dans la période d'après-guerre où un certain nombre de réfugiés ont été autorisés à voter depuis l'étranger (voir ci-dessous)⁹³. Outre des mesures visant à pallier les difficultés d'ordre juridique, administratif et pratique évoquées ci-dessus que rencontrent les électeurs (qu'il s'agisse ou non de personnes déplacées), des mesures supplémentaires sont nécessaires pour atténuer le risque de pression et d'intimidation de la part de groupes armés ou d'accès non sécurisé au bureau de vote en cas, par exemple, de menace terroriste imminente. Les cas d'instabilité politique interne et les mesures d'état d'urgence constituent une catégorie en soi ayant une incidence sur les procédures de vote. Des mesures d'atténuation doivent être prises en conséquence (voir ci-dessous).

51. La pression politique et les manœuvres **d'intimidation** auxquelles se livrent les groupes armés sur les électeurs lors de conflits armés ou de tensions communautaires font peser une grave menace sur l'exercice du droit à participer à la vie politique. Il importe de limiter ces risques à différents stades du processus électoral, de l'inscription des électeurs à l'obtention des documents d'identité nécessaires en passant par le vote et même l'arrivée en fonction des élus⁹⁴. En général, afin de limiter ces risques, la présence accrue de services de sécurité tout au long du processus électoral peut s'avérer nécessaire. Ces effectifs devraient être dûment formés pour protéger les électeurs contre les pressions et les manœuvres d'intimidation. Ils devraient également être mixtes et, le cas échéant, compter des membres des minorités dans leurs rangs. Cela renforcerait leur légitimité ainsi que la confiance des électeurs et des agents électoraux. En tout état de cause, des garanties doivent être mises en place pour veiller à ce que les forces de sécurité déployées le jour du scrutin ne perturbent pas le processus électoral et se cantonnent strictement à protéger les participants aux élections d'éventuelles pressions et manœuvres d'intimidation de la part de groupes armés⁹⁵. Surtout, les élections ne peuvent être libres, équitables et légitimes que si les électeurs peuvent y prendre part sans craindre de courir un risque ni de subir des intimidations ou un préjudice. Des mesures palliatives adaptées sont à ce titre nécessaires.

90 Ibid.

91 HCR, 2009.

92 CICR, « Le déplacement durant les conflits armés : comment le droit international humanitaire protège en temps de guerre et pourquoi c'est important », <https://www.icrc.org/en/document/ihl-displacement>.

93 S. Bagshaw, « Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region, The Brookings Institution Project on Internal Displacement », 2000, p 8.

94 J. Grace, E. Mooney, 2007.

95 Ibid.

52. Les mesures doivent en outre pallier d'autres risques connexes, à savoir les risques liés à l'**accès non sécurisé au scrutin** en cas de conflit violent, de tensions armées ou d'attentat terroriste imminent. Le cas échéant, les États devraient fixer certaines conditions minimales en matière d'accès des électeurs au scrutin afin de veiller à ce qu'ils puissent exercer leur droit de vote librement et sans s'exposer ou craindre de s'exposer à un risque pour leur intégrité physique. La sécurisation des bureaux de vote et du trajet pour s'y rendre devrait être renforcée, notamment en déployant un nombre suffisant d'agents de sécurité dûment formés, comme dans les cas de pressions et d'intimidation évoqués plus haut⁹⁶. D'autres dispositions peuvent être prises, comme le vote en présentiel dans un autre lieu que la circonscription d'origine ou le vote par correspondance (voir ci-dessous)⁹⁷. En cas d'attentat terroriste survenant le jour du scrutin ou juste avant, les bureaux de vote risquent de subir des dommages ou de constituer le lieu même de l'attentat et il sera donc impossible d'y organiser le scrutin. Face à cette situation, les agents électoraux pourront chercher à orienter les électeurs vers un bureau de vote de remplacement situé à proximité⁹⁸. En tout état de cause, les électeurs affectés à un bureau de vote qui aurait été fermé en raison d'un attentat terroriste, soit parce qu'il s'agit du lieu de l'attentat, soit par mesure de précaution, devraient se voir proposer un autre moyen adapté pour pouvoir voter avant la fermeture des bureaux de vote⁹⁹.

53. Enfin, des mesures palliatives devraient être prises pour faire face aux situations d'**instabilité politique interne** résultant, par exemple, d'une tentative de coup d'État. Cette instabilité fait peser des menaces très spécifiques sur la sécurité des élections et est susceptible d'entraîner leur report. Si des élections sont néanmoins organisées, la principale difficulté qui se pose dans ce genre de situation sera l'éventuelle instabilité des institutions de l'État et le risque d'infiltrations et d'affrontements entre soutiens et adversaires du régime. Pour contrecarrer les tentatives antidémocratiques d'ébranler le pouvoir en place et assurer le bon déroulement des élections, les autorités peuvent être amenées à placer les auteurs présumés des faits en détention et à engager des poursuites pénales à leur rencontre¹⁰⁰ et à prendre des mesures pour veiller à ce que les électeurs aient accès à la procédure électorale et au vote sans subir de préjudice physique ni d'intimidation (voir ci-dessus). L'expérience a toutefois montré que la mise en œuvre de mesures de ce genre en pareille situation entraînait souvent un recul des droits civils et politiques, situation à son tour incompatible avec des élections démocratiques¹⁰¹.

54. D'une manière générale, diverses mesures palliatives peuvent être adoptées pour permettre la tenue d'élections même en cas de crise majeure. Néanmoins, les mesures évoquées ci-dessus peuvent ne pas suffire selon la situation interne des pays concernés. Aussi peut-il s'avérer nécessaire de recourir (en complément) à d'autres méthodes de vote¹⁰² comme nous allons le voir ci-dessous.

4.2. Les méthodes de vote alternatives

55. L'actuelle pandémie de COVID-19 a tout particulièrement (ré-)ouvert le débat sur les autres méthodes permettant de compléter (voire de remplacer) le vote classique en présentiel pour éviter les contacts entre les électeurs et les agents électoraux le jour du scrutin tout en maintenant la participation électorale. Les méthodes de vote alternatives incluent l'envoi du bulletin par courrier (également appelé vote par correspondance), le vote en ligne au moyen d'un ordinateur ou d'une application de téléphonie mobile (également connu sous le nom de : vote électronique, vote sur internet, vote en ligne), ou également le vote par procuration ou le vote avec urne mobile. Ces méthodes permettent aux électeurs de voter à distance ou par le biais d'autres personnes et certaines d'entre elles peuvent être utilisées

96 HCR, 2009.

97 IFES, 2016, p 12.

98 Il convient toutefois de noter que même si d'autres bureaux de vote que ceux visés par les attaques terroristes sont opérationnels et ouverts aux électeurs, ceux-ci pourraient raisonnablement préférer s'abstenir de voter par crainte que d'autres attentats suivent.

99 M. Morley, 2018, p 597.

100 Voir Commission de Venise, Avis sur la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence, 2006, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)015-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)015-f)

101 Voir plus haut le cas de la Turquie dans la partie 2 ; pour plus d'informations voir OSCE/BIDDH, rapport, 'Constitutional Referendum in Turkey 16 April 2017', 2017, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/324816.pdf>; voir également APCE, « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie », 2017, <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYyVWJlLURXLUVW4dHlUyXNwP2ZpbGVpZD0yMzU2NiZsYW5nPUVVO&xsl=https://pace.coe.int/pdf/a5da7abb201709e992bb69fea14897002bf20413326667a8259ffe25682ae848428feba12/doc.%2014282%20add..pdf=&xslparams=ZmlsZWlkPTIzNTY2>.

102 Même le report des élections peut être demandé. Voir ci-dessous, partie 5 pour les paramètres pris en compte en la matière.

pour élargir les dispositions relatives au vote anticipé. Face à la pandémie actuelle, un nombre grandissant de pays ont mis en place des mesures de vote alternatives/à distance ou envisagent de le faire pour les prochaines élections en 2020 ou 2021¹⁰³. Par le passé, les méthodes de vote alternatives ont permis aux électeurs déplacés en raison d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle d'exercer leur droit de vote ou ont offert une solution de vote aux électeurs lors de circonstances exceptionnelles¹⁰⁴. Le vote à distance peut aussi être utilisé localement lorsque le vote en présentiel n'est pas possible dans certaines régions, par exemple en raison d'une catastrophe naturelle localisée. Le recours à ces méthodes reste toutefois limité lors de catastrophes naturelles de grande ampleur ou de conflits armés qui entraîneraient l'effondrement des infrastructures (routes, services, etc.). Leur utilisation reste donc à définir au cas par cas et dépend des facteurs décrits ci-dessous.

56. Le vote par correspondance s'est imposé comme l'une des solutions dont il a été le plus question pour remplacer/compléter le vote en présentiel, notamment au moment de la pandémie de COVID-19. Certains États ont instauré le vote par correspondance à cette fin, principalement lorsque le cadre juridique prévoyait déjà cette disposition, par exemple pour les électeurs à l'étranger, les personnes handicapées, hospitalisées ou en détention ou l'ont retenu comme solution générale de vote dès lors que certaines conditions étaient réunies (par ex. inscription anticipée ou fourniture d'une raison spécifique). Le vote par correspondance a été utilisé avec succès pour les élections régionales dans l'État fédéral de Bavière en Allemagne ainsi qu'en Corée du Sud où des dispositions ont été prises pour le vote anticipé par correspondance. En Bavière, les élections locales se sont tenues pendant la pandémie de COVID-19 et les électeurs ont pu choisir de voter en présentiel ou par correspondance pour le premier tour tandis que le second tour s'est déroulé uniquement par correspondance, en raison de la détérioration de la situation sanitaire¹⁰⁵. Le vif succès qu'a rencontré le vote par correspondance marqué par un taux de participation élevé, tient également à la longue expérience passée de la Bavière dans l'utilisation du vote par correspondance considéré comme sûr et fiable par les électeurs, dont beaucoup sont habitués à voter de cette manière¹⁰⁶. Cette solution de vote a également été utilisée en Bosnie-Herzégovine pour permettre aux réfugiés qui avaient fui le conflit dans leur pays d'exercer leur droit de vote lors des élections locales de 1996 à Mostar ; en revanche, les personnes déplacées à l'intérieur du pays n'ont pu bénéficier de cette solution¹⁰⁷. Le vote par correspondance a été utilisé lors des élections locales à La Nouvelle-Orléans (Etat américain de Louisiane) après le passage de l'ouragan Katrina, un certain nombre d'électeurs ne pouvant accéder aux bureaux de vote et voter en présentiel ; l'expérience a cependant été moins probante : outre la lourdeur des procédures de vote par correspondance, les informations communiquées par les autorités aux électeurs étaient insuffisantes et les bulletins de vote par correspondance ont été expédiés tardivement voire pas du tout. De

103 Le vote par correspondance a été utilisé en Bavière, en Corée du Sud, à Genève et lors d'un certain nombre d'élections primaires américaines cette année. De même, un grand nombre d'États américains prévoient d'organiser les élections locales par correspondance et cette solution est envisagée pour les prochaines élections en Australie et en Nouvelle-Zélande. Pour des informations actualisées voir International IDEA, 2020. Le vote par correspondance a également été introduit en Pologne, mais dans une moindre mesure que ce qui était prévu initialement ; pour des informations actualisées voir N. Kalandadze, 'Switching to All-Postal Voting in Times of Public Health Crises', 2020, <https://www.idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crises-lessons-poland>. Il convient également de noter que le vote par correspondance est utilisé depuis longtemps déjà dans plusieurs démocraties établies d'Europe occidentale, telles que l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, la Suisse et, pour les électeurs résidant à l'étranger, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède ainsi qu'en Hongrie. Il a aussi été utilisé, par exemple, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo afin de garantir l'inclusion d'un maximum de citoyens dans le processus électoral. Pour un panorama des pratiques des États et de leur compatibilité avec les normes internationales voir Commission de Venise, 'Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe, 2004, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CGL-AD\(2004\)012-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CGL-AD(2004)012-f).

104 Comme indiqué plus haut, cela concerne principalement le vote par correspondance, par ex. lors des élections locales organisées après-guerre en Bosnie-Herzégovine pour les électeurs de la ville de Mostar déplacés à l'étranger ; lors des élections locales aux États-Unis pour les électeurs de La Nouvelle-Orléans après le passage de l'ouragan Katrina, ainsi que dans plusieurs autres pays où le vote par correspondance est une possibilité dont peuvent bénéficier sur demande les électeurs âgés, atteints d'une maladie, en situation de handicap ou résidant à l'étranger comme c'était le cas en Allemagne où cependant les dispositions relatives au vote par correspondance ont été rendues universelles, comme dans un certain nombre de pays européens (par ex. Autriche, Finlande).

105 Euronews, 2020 ; voir également que dans l'État indien du Bihar, le vote par correspondance sera autorisé pour les électeurs atteints de la COVID-19. R. Chopra, 'Bihar on its mind, Election Commission to allow postal ballots for Covid-affected', 2020, <https://indianexpress.com/article/india/bihar-polls-ec-covid-patients-postal-ballots-6471458/>.

106 Le vote par correspondance est depuis longtemps une possibilité pour les électeurs inscrits en Bavière, qui n'ont pas besoin d'une raison spécifique pour exercer ce droit et qui peuvent aussi en bénéficier lors d'un séjour temporaire à l'étranger. Ainsi les dispositions et procédures juridiques existantes en matière d'expédition, de collecte et de traitements des bulletins de vote ont permis de renforcer la confiance des électeurs dans le processus, comme en témoigne le taux de participation plus élevé que lors des élections locales et ce malgré la pandémie.

107 J. Grace, E. Mooney, 2007, p 12.

nombreuses personnes se sont donc vues privées de droit de vote, notamment celles issues de communautés défavorisées¹⁰⁸.

57. Contrairement aux méthodes traditionnelles sur support papier, les **nouvelles technologies de vote (NTV)** proposent des moyens électroniques pour le vote et le décompte des votes en utilisant les technologies de l'information et de la communication¹⁰⁹. Le vote par internet est sans doute le plus connu des NTV et a recommencé à peser dans les débats, notamment durant la pandémie de COVID-19. Toutefois, contrairement au vote par correspondance, le vote par internet n'a quasiment jamais été utilisé par un pays pour faire face à une situation de grave crise. En réalité, seuls quelques pays dans le monde ont régulièrement recours au vote par internet tandis que plusieurs autres ont expérimenté cette méthode et sont ensuite revenus au vote traditionnel¹¹⁰. Le recours limité au vote par internet en situation de crise a cependant connu une exception récemment : dans le New Jersey, au lendemain de l'ouragan Sandy en 2012, les électeurs ont ainsi été autorisés à voter par courriel et par fax. Cette décision s'est toutefois attiré les vives critiques d'experts qui estimaient que les garanties n'étaient pas suffisantes pour assurer le secret du vote et empêcher les usurpations d'identité¹¹¹. Du fait du niveau élevé de planification, de préparation et d'expérimentation nécessaire, il est peu probable que les pays qui ne disposent pas déjà des systèmes nécessaires soient en mesure de mettre en place les NTV, notamment le vote par internet, pour apporter une réponse immédiate à une situation de crise, telle qu'une pandémie, une catastrophe naturelle ou une menace sécuritaire.

58. Le vote par procuration et le vote avec urne mobile sont deux autres méthodes plus traditionnelles qui ont été envisagées ou utilisées lors de situations de crise. **Le vote par procuration** est une procédure qui permet à un électeur inscrit sur les listes électorales ne pouvant voter personnellement le jour de l'élection de déléguer son droit de vote à un représentant. Il peut, sous certaines conditions¹¹², être un autre moyen pour les personnes vulnérables de participer à une élection sans avoir à se rendre dans un bureau de vote. Le vote par procuration est par exemple utilisé en France où les électeurs doivent en principe en faire la demande en personne, mais en raison de la crise liée à la COVID-19, certaines catégories d'électeurs pouvaient demander qu'un fonctionnaire de police se rende à leur domicile pour établir leur procuration. Les personnes en quarantaine ou confinées pour cause de maladie, celles qui ne pouvaient pas se déplacer en raison d'une maladie ou d'un handicap et les résidents des maisons de retraite ont bénéficié de cette exception¹¹³. D'une manière générale, le vote par procuration lors d'une situation de crise est possible dans les pays où cette solution est prévue par la loi. Ainsi, le vote par procuration est largement utilisé aux Pays-Bas où cette pratique a une longue tradition qui a néanmoins suscité des critiques comme l'a indiqué le rapport du Congrès sur les élections locales de 2018¹¹⁴. De même, le Royaume-Uni prévoit la possibilité d'un « vote par procuration en situation d'urgence » pour les électeurs qui ne peuvent voter en raison de circonstances imprévues et qui peuvent en faire la demande, après validation par leur médecin ou leur employeur, même après la date limite pour établir une demande de vote par procuration ordinaire¹¹⁵.

59. Dans le cas du vote avec **urne mobile**, à l'inverse, l'urne est amenée par les agents électoraux jusqu'au domicile de l'électeur. Cette méthode est souvent utilisée pour que les électeurs qui, en raison de leur mobilité réduite, ne peuvent se rendre dans un bureau de vote, puissent voter. En période de grave crise telle qu'une pandémie, le recours aux urnes mobiles pourrait être élargi à un plus grand nombre d'électeurs, comme les électeurs infectés par la COVID-19 ou ceux considérés comme à risque. En tout état de cause, il est impératif que les normes de protection les plus élevées soient appliquées lorsque les agents électoraux apportent l'urne mobile à l'électeur. La Nouvelle-Zélande envisage par exemple de recourir à cette méthode lors des prochaines élections générales pour les personnes âgées, les personnes présentant des pathologies, les résidents des maisons de retraite, les

108 Ibid.

109 Voir par exemple la collection de rapports sur « Collection of reports – Using New Technologies in Electoral Process » (en anglais uniquement). Réunion à distance du 21 juin 2020.

110 Estonie, certains cantons suisses, expérimenté par ex. en Norvège.

111 Los Angeles Times, 'Voting rights coalition describes problems in N.J., other states', 2012, <https://www.latimes.com/politics/la-xpm-2012-nov-06-la-pn-voting-rights-problems-election-day-20121106-story.html>.

112 Le vote par procuration doit être soumis à des règles très strictes pour prévenir la fraude électorale. Voir Commission de Venise, 'Code de bonne conduite en matière électorale, 2002, l.3.2.v, <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

113 IFES, 'Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19', 2020, https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf.

114 Congrès, rapport d'information sur les élections municipales aux Pays-Bas (21 mars 2018) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e4a9c>

115 London Borough of Hounslow, 'Voting by proxy', 2020, https://www.hounslow.gov.uk/info/20043/elections_and_voting/1262/voting_by_proxy/3.

personnes hospitalisées et les détenus¹¹⁶. Lors de l'élection présidentielle de 2000 en Géorgie, des urnes mobiles ont été installées à proximité de la ligne de démarcation entre la Géorgie et la région séparatiste d'Abkhazie pour permettre aux personnes déplacées à la suite du conflit de voter¹¹⁷.

60. Pour conclure, les méthodes de vote alternatives/à distance élargissent l'éventail des solutions dont dispose un État pour organiser des élections en cas de crise majeure. Pour autant, ces méthodes ont rarement été utilisées en remplacement total du vote en présentiel. Et ce pour diverses raisons, la première d'entre elles étant la faisabilité pratique et juridique du recours à ces méthodes alternatives peu avant les élections, mais aussi les garanties moindres en termes d'intégrité des élections, et surtout de secret du vote¹¹⁸. S'agissant de la faisabilité pratique, la mise en œuvre de méthodes de vote alternatives est sans doute moins problématique lorsque les infrastructures physiques du pays sont intactes et que les conditions de sécurité sont sous le contrôle du gouvernement (à savoir dans les cas d'urgence de santé publique). Quoi qu'il en soit, il semble qu'il faille recourir aux méthodes alternatives de vote en complément plutôt qu'en remplacement du vote traditionnel en situation de crise¹¹⁹.

Information complémentaire 1 : l'observation internationale d'élections organisées dans un contexte de crise majeure

61. Le **déploiement physique d'observateurs électoraux** sera la plupart du temps difficile, voire impossible, lorsque les élections sont organisées dans un contexte de crise majeure. Les dangers qui pèsent sur la vie, la santé et la sécurité des observateurs sont simplement trop importants et le déploiement d'une mission risque d'être impossible en termes de faisabilité pratique. Pour autant, il peut être nécessaire de conduire une observation internationale pour assurer l'intégrité du processus électoral¹²⁰. C'est pourquoi, dans le contexte de l'actuelle pandémie de COVID-19, des missions restreintes d'observation des élections, répondant à des mesures de sécurité renforcées, ont été déployées depuis septembre 2020 en Serbie, en Croatie, en Macédoine du Nord, en Pologne et au Monténégro¹²¹. Par le passé, des missions d'observation électorale ont été déployées dans des contextes sécuritaires instables, par exemple en Afghanistan, au Pakistan et en Irak¹²².

62. Il peut s'avérer nécessaire d'opérer des choix par défaut et de se tourner vers **d'autres stratégies** lorsque la présence physique d'observateurs dans le pays n'est pas possible ; il peut s'agir de réunions à distance avec les principales parties prenantes (par ex. la commission électorale centrale, les candidats, les partis politiques, les observateurs nationaux, la société civile, les médias) et d'une coopération avec les ONG nationales et les partenaires internationaux présents dans le pays le jour du scrutin pour permettre une forme d'observation physique du processus électoral. S'il est évident que les stratégies de ce type ne remplacent pas le déploiement d'une mission d'observation électorale, elles permettent au moins une présence à distance, un certain degré d'observation, le maintien d'une

116 Commission électorale néo-zélandaise '2020 General Election COVID-19 and the 2020 General Election', 2020, <https://vote.nz/elections-and-more/all-events/2020/2020-general-election/covid-19-and-the-2020-general-election/>.

117 OSCE/BIDDH, Final Report, 'Presidential Election in Georgia 9 April 2000', 2000, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/15579.pdf>.

118 Toutefois, en dépit de ces risques et difficultés, ces méthodes sont de plus en plus acceptées comme une alternative au vote en présentiel dans les conditions définies par les normes internationales, Commission de Venise, 2002, **Error! Bookmark not defined**. I.3.2; ainsi que d'autres dispositions du Code.

119 Il a été reconnu, à la lumière des bonnes pratiques internationales, que le vote en présentiel devrait toujours être possible et proposé aux électeurs qui préfèrent ce système. Commission de Venise 2002, **Error! Bookmark not defined**. II.2.b.

120 Voir respectivement les extraits du Préambule de la Déclaration de principes relative à l'observation internationale d'élections (2005) : « L'observation internationale d'élections est l'expression de l'intérêt que la communauté internationale porte à la tenue d'élections démocratiques s'insérant dans le cadre du développement démocratique, notamment le respect des droits de l'homme et de la primauté du droit. [...] L'observation internationale d'élections peut renforcer l'intégrité des processus électoraux, soit par la dissuasion et la dénonciation des fraudes et des irrégularités, soit par des recommandations visant l'amélioration de ces processus. Elle peut également renforcer la confiance des citoyens, s'il y a lieu, encourager la participation aux scrutins et réduire le risque de conflits autour des élections. Elle contribue par ailleurs à renforcer la compréhension internationale par le partage de données d'expérience et d'informations relatives au développement démocratique [...] ».

121 OSCE/BIDDH, 'Elections in 2020', <https://www.osce.org/odihr/elections/2020>. **Notons que la plupart de ces missions étaient composées uniquement d'une équipe restreinte d'experts et qu'aucune observation systématique n'a été conduite le jour du scrutin. Toutefois, lors des élections législatives tenues récemment au Monténégro, des observateurs à long terme ont aussi été déployés pour observer le processus électoral dans les différentes régions. Il convient par ailleurs de noter qu'au cours de certaines de ces missions, par exemple lors des élections présidentielles en Pologne, des observateurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe étaient présents. APCE du Conseil de l'Europe, « L'APCE évaluera l'élection présidentielle en Pologne », <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=7932&lang=1&cat=>. Selon les informations disponibles, les mesures de distanciation sociale ont été respectées durant les réunions avec les interlocuteurs, de même que le port d'équipements de protection individuelle tels que les masques.**

122 OSCE/BIDDH, 'Elections in Afghanistan', <https://www.osce.org/odihr/elections/afghanistan>; EU EODS, 'EOM Reports', <http://www.eods.eu/eom-reports/>.

plateforme de dialogue avec les autorités locales/les parties prenantes et, même mises en œuvre à distance, devraient donc avoir des effets bénéfiques en matière d'intégrité du processus électoral.

63. **La présence physique d'une mission d'observation électorale en configuration limitée** dépendra de plusieurs facteurs. Premièrement, il est possible que des mesures de restriction des déplacements aient été mises en place et empêchent les observateurs internationaux de se rendre dans un pays ou que seuls les ressortissants de certains pays y soient autorisés, ce qui limite la composition d'une mission¹²³. Deuxièmement, les observateurs internationaux peuvent être tenus à leur arrivée dans le pays d'observer une quarantaine ou de se soumettre à un test lors d'une crise sanitaire comme l'actuelle pandémie de COVID-19. Cette option est dans ce cas naturellement la seule possible et il appartient aux autorités hôtes d'offrir des solutions propices à la conduite des activités d'observation. Troisièmement, la composition de la mission doit être adaptée à la situation de crise. Ainsi, dans des situations comme l'actuelle pandémie de COVID-19 ou dans des contextes d'insécurité, il n'est pas recommandé pour les personnes appartenant à des groupes vulnérables de participer à des missions compte tenu de leur âge ou des risques pour leur santé¹²⁴. Des mesures de distanciation sociale doivent en outre être respectées aussi bien lors des réunions avec les différents interlocuteurs que le jour du scrutin et des équipements de protection individuelle tels que des masques doivent être mis à disposition et portés. En tout état de cause, le nombre d'observateurs déployés sur le terrain doit être limité¹²⁵.

64. L'observation d'élections en période de crise majeure engendre un certain nombre de difficultés techniques, que les activités d'observation se déroulent en présentiel ou à distance. Bien souvent, la transparence des processus électoraux se trouve considérablement réduite en raison des contingences liées à la crise en question. De même, les délais peuvent être raccourcis et les décisions des autorités affectant le processus peuvent être prises de manière radicale et sans délibération. Il convient également de tenir compte des répercussions éventuelles de l'entrée en vigueur de mesures d'état d'urgence sur les activités d'observation¹²⁶. Si des dispositions alternatives de vote comme le vote à distance ou le vote anticipé sont mises en place, les activités d'observation devront être adaptées en conséquence pour en assurer le suivi¹²⁷. Dans certains cas, il pourra être nécessaire de mener les analyses à distance¹²⁸. En cas de pandémie ou d'insécurité, certaines régions du pays peuvent être inaccessibles en raison du risque accru d'infection ou d'accident. S'il peut dans certains cas être possible de tenir des réunions avec les principales parties prenantes dans l'environnement relativement sûr de la capitale, les observations conduites dans le reste du pays le jour du scrutin seront en revanche probablement très limitées. Dès lors, la coopération avec les partenaires d'autres organisations internationales et les observateurs électoraux nationaux peut être un moyen de suivre le déroulement du scrutin ainsi que les développements survenant dans le pays durant la période préélectorale.

Information complémentaire 2 : considérations relatives au report des élections

65. Le report des élections a souvent diverses répercussions sur le cadre réglementaire régissant les élections. Il s'agit notamment d'aspects pratiques comme la fixation des différents délais légaux/dates butoirs, l'inscription des électeurs et des candidats, la détermination de la durée de la campagne et le suivi du financement de la campagne ainsi que les procédures de règlement des litiges électoraux. Il importe de faire la distinction entre plusieurs situations. Les élections peuvent être annulées, ce qui entraîne l'interruption des processus électoraux comme l'inscription des électeurs et des candidats et le lancement d'un processus entièrement nouveau pour la nouvelle élection. Elles peuvent aussi être retardées/reportées, ce qui signifie que les processus électoraux en cours et leur calendrier sont suspendus avant de reprendre une fois que l'élection reportée est annoncée/organisée¹²⁹. Il arrive aussi que seul le second tour des élections soit reporté¹³⁰.

123 World Politics Review, 'How Election Observers Are Adapting to COVID-19', 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/28902/how-election-observers-are-adapting-to-covid-19>.

124 EFOR Policy Brief no. 89, Planning election observation during the COVID-19 pandemic, 2020, <https://expertforum.ro/en/files/2020/08/PB-89-observation.pdf>.

125 Ibid.

126 Global Network of Domestic Election Monitors, 'Guidance on Election Monitoring During the COVID-19 Pandemic', 2020, <https://gndem.org/stories/guidance-on-election-monitoring-during-the-covid-19-pandemic/>.

127 Ibid.

128 World Politics Review, 'How Election Observers Are Adapting to COVID-19', 2020.

129 IFES, 'Legal Considerations When Delaying or Adapting Elections', 2020, https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid-19_briefing_series_legal_considerations_when_delaying_or_adapting_elections_june_2020.pdf.

130 Dans ce cas de figure, le report ne nécessite très vraisemblablement aucune modification/mise à jour concernant l'inscription des électeurs et des candidats. Conformément à la règle générale, le registre des électeurs doit être mis à jour entre les deux

66. La différence n'est toutefois pas toujours évidente ; ce fut notamment le cas en Pologne où, ni formellement annulée ni ajournée, l'élection présidentielle de 2020, reportée dans les faits, s'est tenue sans que les électeurs se rendent aux urnes le jour du scrutin avant qu'une nouvelle élection soit annoncée et organisée deux mois plus tard¹³¹. Le report d'élections peut aussi avoir des effets induits : ainsi, après le report des élections polonaises de 2020, d'aucuns ont dénoncé le fait que les modifications juridiques apportées à la loi électorale entre le scrutin initialement prévu et le scrutin reporté compromettaient la stabilité et la clarté de la législation électorale et avaient des répercussions pratiques sur l'inscription des candidats, la campagne et son financement, les modes de scrutin et le règlement des litiges électoraux¹³².

67. À cet égard, il est essentiel que toute modification intervenant entre les deux dates du scrutin ne porte pas atteinte, ou le moins possible, aux principes fondamentaux des élections démocratiques, à savoir le suffrage universel, libre, égal et secret¹³³. Cela suppose notamment de veiller à ce que les règles électorales soient les mêmes pour tous les candidats, et tout d'abord de s'abstenir de recourir abusivement au report d'élections pour avantager le candidat sortant. Concrètement, l'intervalle de temps entre la date initialement prévue pour les élections et la date de leur report est un facteur important. Plus cet intervalle est court, moins l'incidence de l'interruption des processus électoraux risque d'être marquée. Lorsque seul le second tour est reporté, en principe, aucun problème ne devrait se poser concernant l'inscription des électeurs ou des candidats, sauf dans les cas habituels comme la mise à jour du registre des électeurs entre les deux tours en vue de la suppression des électeurs décédés, de l'ajout des électeurs ayant atteint l'âge requis pour voter et de la prise en compte des éventuels changements de résidence des électeurs¹³⁴. En tout état de cause, il importe que les décisions soient transparentes, consultatives et inclusives tant sur le plan juridique que procédural et que la sécurité juridique et la stabilité soient préservées¹³⁵.

68. S'agissant notamment de l'inscription des électeurs, le report des élections suppose la mise en œuvre d'un nouveau processus en la matière afin de dûment mettre à jour les registres électoraux et, surtout, de permettre l'inscription des nouveaux électeurs, comme ce fut le cas en 2020 en Espagne, lors du report des élections locales dans deux régions en raison de la pandémie¹³⁶. Les candidats devraient par ailleurs disposer d'un délai suffisant pour se réinscrire pour la nouvelle élection le cas échéant et les exigences relatives à la collecte de signatures devraient être adaptées en conséquence. Ainsi en Pologne, les candidats inscrits pour le scrutin initialement prévu ont été réinscrits sur demande¹³⁷. En Roumanie, les candidats à l'élection locale reportée de 2020 ont été autorisés à se réinscrire avec la moitié du nombre de signatures de soutien requis avant le report¹³⁸.

69. Concernant la réglementation de la campagne électorale, la garantie de conditions équitables pour tous les candidats et de la sécurité juridique est essentielle. Citons à ce titre l'exemple de la Pologne où la réglementation de la campagne électorale reposait sur une base n'offrant pas la sécurité juridique voulue et où la campagne et son financement ont connu un vide juridique entre les élections du 10 mai annulées de facto et l'adoption d'une nouvelle loi sur le report des élections le 2 juin¹³⁹. Fait positif, la nouvelle loi a revu à la hausse le plafond des dépenses de campagnes, autorisant un dépassement de 50 % par rapport au plafond fixé à l'origine, à la fois pour les candidats inscrits pour le scrutin initial et pour les candidats nouvellement inscrits, compte tenu de la réduction de la durée de la campagne électorale entre l'annulation des élections et la date annoncée de leur report¹⁴⁰. Enfin, le report des élections ne devrait pas avoir d'incidence négative sur les délais de règlement des litiges électoraux¹⁴¹.

tours pour tenir compte des changements survenus dans l'intervalle (décès, électeurs ayant atteint l'âge de la majorité, changement de résidence, si cela présente un intérêt pour le scrutin (élections locales par ex). Commission de Venise, 2002, I.1.2.vi.

131 OSCE/BIDDH, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 'Republic of Poland – Presidential Election, 28 June 2020', 2020, p 1, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/455728.pdf>.

132 OSCE/BIDDH, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 'Republic of Poland – Presidential Election, Second Round 12 July 2020', 2020, https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/457210_0.pdf.

133 Commission de Venise, 2002.

134 Commission de Venise, 2002, I.1.2.vi.

135 Commission de Venise, 2002.

136 IFES, 2020, p 17.

137 OSCE/BIDDH, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 'Republic of Poland – Presidential Election, 28 June 2020', 2020, p 2.

138 IFES, 'Legal Considerations When Delaying or Adapting Elections', 2020, p 17.

139 OSCE/BIDDH, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 'Republic of Poland – Presidential Election, 28 June 2020', 2020, p 3.

140 Ibid.

141 Ibid, p 4.

4.3. Évaluation

70. La tenue d'élections en période de crise majeure n'est à l'évidence pas aisée, mais ne doit pas être considérée comme impossible si l'on applique des mesures adéquates pour protéger la santé, la vie et la sécurité des électeurs, des agents électoraux et des observateurs¹⁴². Il est en principe possible de concilier ces considérations avec le respect de l'intégrité et des principes d'élections libres et équitables. Cela peut cependant avoir un coût non négligeable et nécessiter des compromis.

71. Dès lors, les États se trouvent souvent face au dilemme de choisir entre le report ou la tenue des élections : la question qu'ils doivent alors se poser est de savoir comment trouver l'équilibre « idéal » entre la nécessaire protection du droit à la vie, à la santé et à la sécurité et l'obligation de garantir l'exercice du droit à la participation politique en organisant des élections.

5. ÉLÉMENTS EN FAVEUR DE LA TENUE OU DU REPORT D'UNE ÉLECTION

72. Envisager, sous l'angle des droits de l'homme et des bonnes pratiques internationales, la question de savoir s'il faut organiser ou plutôt reporter des élections donne des éléments d'orientation et permet également de poser des limites à l'action de l'État, en rappelant par exemple qu'une élection ne peut être reportée indéfiniment. Dans la limite du cadre fixé par le droit international des droits de l'homme, il appartiendra à un État de décider, en fonction de sa situation intérieure, s'il doit organiser une élection malgré la situation de crise et prendre à ce titre des mesures d'atténuation des risques (notamment le recours accru/exclusif à des méthodes de vote alternatives) ou plutôt la reporter. Quels sont les paramètres sur lesquels un État peut s'appuyer pour orienter son choix face à une décision aussi difficile ?

73. Différents paramètres viennent à l'esprit ; parmi eux, et peut-être le plus important, **l'ampleur de la situation de crise**. En cas d'urgence sanitaire, on s'intéressera par exemple à la **propagation/intensité de la pandémie**. Les critères en la matière seront par exemple la courbe des infections, le facteur de reproduction (R inférieur ou supérieur à 1), le nombre d'hospitalisations, de personnes en soins intensifs, les capacités des hôpitaux du pays, etc. À partir de ces informations, et en concertation avec les autorités sanitaires nationales, un État devra évaluer la probabilité et la mesure dans laquelle la tenue d'élections (assortie de mesures appropriées de réduction des risques) est susceptible de favoriser la propagation de la maladie. L'adoption de mesures palliatives peut-elle raisonnablement réduire le risque pour la santé des agents électoraux et des électeurs¹⁴³ ? Par exemple, les élections locales en Angleterre ont été reportées d'un an en raison de l'arrivée de la pandémie¹⁴⁴. En Roumanie, par contre, les autorités ont décidé de tenir les élections locales en septembre 2020 après un premier report, et ce, en dépit d'une forte hausse de cas de COVID-19 dans le pays¹⁴⁵. De la même façon, peut-on déployer une mission d'observation des élections digne de ce nom sans faire courir des risques de santé aux observateurs ? Ou trop élevé, le risque qui subsiste justifierait-il le report de l'élection ?

74. De la même manière, en cas de **catastrophes naturelles ou de menaces sécuritaires**, l'élément à prendre en considération en priorité est l'ampleur des dégâts générés par la situation de crise en question. Les infrastructures physiques générales, comme les routes, les chemins de fer, etc. sont-elles opérationnelles pour permettre aux électeurs, aux observateurs et aux agents électoraux de respectivement se rendre dans les bureaux de vote et administrer les élections ? Quant à l'infrastructure électorale, comme les bureaux de vote et les centres de dépouillement, est-elle opérationnelle et dotée d'un personnel suffisant ? L'État est-il en mesure de remettre en état toutes les infrastructures nécessaires avant le jour du scrutin et de mettre en œuvre des mesures palliatives pour faciliter le processus électoral ? Ou devrait-il plutôt proposer aux électeurs une autre méthode de vote, comme le vote par correspondance ? Il peut toutefois se révéler impossible de recourir à cette solution de vote en cas de catastrophes naturelles de grande ampleur ou de flambées de violence, les infrastructures risquant de ne pas être opérationnelles. Il importe d'examiner tous ces éléments avant de décider d'organiser ou de reporter les élections tout en gardant à l'esprit que ces difficultés sont souvent

142 Voir par exemple M. Maley, 'Electoral Management Under Covid-19, 2020, University of Melbourne', https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0003/3393066/WP71_Maley.pdf.

143 Pour les mesures de réduction des risques qu'il est possible de prendre, voir Partie 4 ci-dessus.

144 BBC, 'Coronavirus: English local elections postponed for a year', 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51876269>.

145 Romania Insider, Local elections in Romania: Election campaign starts with special COVID-19 safety rules, 2020, <https://www.romania-insider.com/local-elections-campaign-start-2020>.

localisées et que ce qui est important pour une région du pays ne l'est pas pour une autre et que différentes mesures palliatives ou méthodes alternatives peuvent être appropriées.

75. En outre, la situation sur le terrain dans la plupart des zones touchées peut encore être dangereuse du fait de la poursuite des hostilités, des risques connexes d'intimidation des électeurs par des groupes armés ou des risques sanitaires liés à la survenue d'une catastrophe naturelle. L'État est-il capable **d'atténuer ces risques** en déployant des unités de sécurité et d'assurer la sécurité du scrutin afin que les personnes puissent voter librement et sans craindre pour leur vie ? Il ne fait aucun doute que si des élections se déroulent dans ces circonstances, il importe de soigneusement prendre en compte les risques auxquels peuvent raisonnablement être exposés les électeurs et les agents électoraux tout en veillant à ce que les élections respectent les normes électorales internationales. Par exemple, lors des élections locales de 2015 en Ukraine, le gouvernement a décidé de reporter le scrutin dans les communes situées le long de la ligne de contact entre les belligérants, même si elles étaient encore sous le contrôle du gouvernement¹⁴⁶.

76. La décision de tenir ou de reporter des élections en cas **d'attentat terroriste** perpétré peu avant ou le jour même d'un scrutin mérite une attention particulière. La décision dépend vraisemblablement de l'ampleur et de la portée de l'attentat. D'un côté, lorsque seuls quelques bureaux de vote sont touchés, on pourrait faire valoir que l'annulation des élections dans l'ensemble du pays est inutile, voire dangereuse, car elle créerait un précédent en interrompant le processus électoral dans tout le pays pour un attentat terroriste localisé et risquerait de menacer la stabilité politique du pays. De l'autre, si le pays est frappé par de multiples attentats coordonnés, la suspension et le report des élections sont indéniablement justifiés¹⁴⁷.

77. Des **considérations financières et logistiques** entreront par ailleurs en ligne de compte¹⁴⁸. Parmi elles, les moyens (financiers et opérationnels) dont dispose le pays pour mettre en œuvre des mesures palliatives pendant les élections : bureaux de vote supplémentaires/de remplacement, déploiement de personnel de sécurité, mise à disposition de désinfectants, etc. (voir ci-dessus, Partie 4). Il appartiendra à l'État d'évaluer s'il dispose des capacités et des effectifs nécessaires pour faire ce qu'il faut pour réduire le risque d'infection ou les risques sécuritaires le jour du scrutin. De même, dans le cas où l'infrastructure électorale serait détruite, que coûterait l'organisation des élections ? Un autre paramètre dont l'État doit tenir compte est de savoir s'il a l'expérience et les capacités nécessaires pour organiser le vote par correspondance et/ou avoir recours aux nouvelles technologies de vote en complément – voire en remplacement – du vote en présentiel. Ces possibilités sont-elles prévues par le cadre juridique ? Des dispositions ont-elles été prises concernant les méthodes de vote alternatives ? Du point de vue pratique, en cas de vote par correspondance, les services postaux sont-ils fiables¹⁴⁹ ?

78. Un autre facteur qu'il importe de prendre en considération est la protection dont peuvent bénéficier les **groupes vulnérables**, en particulier les personnes âgées, les personnes présentant certaines comorbidités (dans le cas d'une pandémie) ou les minorités qui peuvent être prises pour cible (en cas de menaces sécuritaires) le jour du scrutin¹⁵⁰. L'État est-il en mesure de prendre des dispositions pour protéger ces groupes contre une infection/la menace sécuritaire en jeu ; par ex. d'organiser de manière sécurisée un vote avec urne mobile, un vote par procuration ou de faire voter les personnes à distance ou dans des bureaux de vote séparés ? En effet, l'État devrait évaluer de manière plus globale si les élections lors d'une pandémie ou d'autres crises majeures excluent de manière disproportionnée certains groupes d'électeurs, tels que les groupes à risque mentionnés plus haut, les habitants de communes rurales, les personnes pauvres, les membres des minorités ou les personnes analphabètes qui soit n'osent pas voter compte tenu des risques (sanitaires ou sécuritaires) liés à la situation soit – lorsque le vote à distance est possible – un accès et une maîtrise plus limités du vote par internet ou par correspondance¹⁵¹. Se posent dans ce cas des questions en termes de participation non

146 OSCE/BIDDH, Final Report, 'Local Elections in Ukraine 25 October and 15 November 2015, 2016.

147 M. Morley, 2018, pp 597-600.

148 Commission de Venise, 2020, paragraphe 114 « [...] organiser un scrutin en situation d'urgence pourrait s'avérer plus coûteux pour les institutions de l'État que de reporter les élections, compte tenu des mesures spéciales probablement nécessaires pour des raisons de sécurité ».

149 Pour plus de précisions sur les mesures qui peuvent être prises voir Partie 4 ci-dessus.

150 Parmi les affections considérées à risque figurent les maladies pulmonaires ou cardiaques, le diabète ou les maladies qui affectent le système immunitaire.

151 Commission de Venise, 2020, paragraphe 112 « [...] la tenue d'élections en période d'urgence fait baisser la participation. Le plus souvent, les électeurs qui ne participent pas aussi activement qu'en temps normal sont les personnes âgées et les

discriminatoire/équitable. Des considérations similaires s'appliquent en cas de destruction des infrastructures à la suite d'une catastrophe naturelle : certains groupes sont-ils touchés de manière disproportionnée ?

79. Plus généralement, les **considérations relatives à la participation** peuvent peser dans la décision de tenir ou de reporter une élection. Un État doit juger si les électeurs seront prêts à voter malgré la situation de crise et si les difficultés diverses qu'a pu générer la crise ne les en empêcheront pas : un faible taux de participation risque de délégitimer les résultats du scrutin, en particulier si les membres des groupes précités sont exclus de manière disproportionnée. En France, par exemple, la tenue du premier tour des élections municipales en présentiel dans le contexte de la pandémie de COVID-19 a entraîné une abstention record¹⁵². À l'inverse, durant les élections locales en Bavière (Allemagne) et en Corée du Sud, le recours accru au vote à distance s'est traduit par une plus forte participation¹⁵³.

80. Un autre problème qui se pose tout particulièrement en cas de menaces sécuritaires et de catastrophes naturelles est qu'un grand nombre d'électeurs peuvent être déplacés et risquent donc d'être privés de leur droit de vote, du fait de diverses difficultés d'ordre juridique, administratif et pratique qui font obstacle à leur inscription et à leur vote. Dans ces situations, il appartient aux autorités du pays d'envisager des mesures palliatives pour faciliter le vote des électeurs déplacés et/ou de mettre en place des solutions alternatives de vote/de vote à distance. La question est en revanche de savoir si la mise en œuvre de ces mesures est réalisable (par ex. peu de temps avant les élections) et dans le cas contraire, s'il sera possible de tenir des élections dignes de ce nom alors qu'une importante proportion de la population ne peut voter et s'il est donc préférable de reporter les élections. Ainsi, la faisabilité du vote par correspondance pour les électeurs déplacés à la suite de l'ouragan Katrina à La Nouvelle-Orléans a été sous-estimée par les autorités, ce qui a entraîné des défaillances dans l'expédition des bulletins de vote aux électeurs concernés, privant un grand nombre d'entre eux de la possibilité de voter le jour de l'élection¹⁵⁴.

81. Le **cadre législatif/constitutionnel** et la question de savoir s'il existe une base juridique pour le report d'une élection (ou l'introduction de mesures alternatives de vote) sont aussi des éléments à prendre en considération¹⁵⁵. En cas de grave crise, comme nous l'avons vu, il peut être nécessaire d'adapter les modalités de vote, par exemple en recourant plus largement au vote par correspondance. Même le report d'une élection peut être justifié. Le cadre législatif/constitutionnel en vigueur prévoit-il cette possibilité ? Ou est-il nécessaire de le modifier ? Plus la stabilité d'un cadre juridique est en jeu, plus difficile il sera de modifier les règles du processus électoral, par exemple en reportant les élections¹⁵⁶. Même si l'on accepte d'apprécier avec plus de souplesse le principe de stabilité du droit électoral en temps de crise¹⁵⁷, le manque de transparence et l'incertitude qui en découle auront une influence négative sur la confiance des électeurs et la légitimité du scrutin¹⁵⁸. Ces aspects sont autant

populations les plus vulnérables (que ce soit lors d'un conflit armé ou d'autres situations d'urgence, comme une pandémie ou une catastrophe naturelle) ».

152 The Economist, 'France Suspends Local Elections Because of Covid-19', 2020, <https://www.economist.com/europe/2020/03/19/france-suspends-local-elections-because-of-covid-19>.

153 Deutsche Welle, 'Coronavirus Affects Election Turnout in France', Bavaria, 2020.

154 The Wall Street Journal, 'Louisiana Seeks Funds to Reach Displaced Voters', 2005.

155 Pour ce qui est de la base juridique, par exemple en situation d'urgence, les choses sont différentes. Voir Commission de Venise, 2020, paragraphe 97 : « [...] Plusieurs constitutions prévoient qu'une telle situation impose ou permet le report d'élections, par exemple par prolongation de la législature (Croatie, Italie, Allemagne, Grèce, Pologne, Lituanie, Slovaquie, Espagne, Hongrie et Canada). De même, une situation d'urgence peut interdire la dissolution du parlement (Allemagne, Espagne, Portugal, Pologne, Hongrie, Russie). En Turquie, un état de guerre déclaré entraîne le report des élections (article 78 de la Constitution). En Estonie, pendant l'état d'urgence ou l'état de guerre, il ne peut y avoir d'élection du parlement, du Président de la République ou des assemblées représentatives des collectivités locales, et il ne peut être mis fin à leur mandat. Les mandats du parlement, du Président et des assemblées locales sont prorogés s'ils prennent fin durant l'état d'urgence ou l'état de guerre ou dans les trois mois qui suivent la fin de l'état d'urgence. Dans ce cas, de nouvelles élections ont lieu dans les trois mois à compter de la fin de l'état d'urgence ou de guerre. »

156 En effet, selon les bonnes pratiques électorales, le droit électoral ne devrait pas pouvoir être modifié moins d'un an avant une élection, sauf sur des aspects techniques. Commission de Venise, 2002, **Error! Bookmark not defined.** II.2.b.

157 Même s'ils ne sont pas prévus, des changements peuvent en effet toujours être possibles. Comme l'a affirmé la Commission de Venise, en période de pandémie, il peut arriver qu'il ne soit pas possible de respecter tous les principes électoraux qui s'appliquent en temps normal. Commission de Venise, 2020, paragraphe 98 ; la stabilité du cadre juridique pourrait alors être relativisée en cas de pandémie, pour essayer de parvenir à un certain équilibre. Voir *ibid*, paragraphe 110.

158 L'élection présidentielle polonaise est un exemple qui illustre de manière négative les conséquences d'un manque de transparence : initialement prévue au début du mois de mai, elle aurait dû se dérouler entièrement par correspondance/à distance et a finalement été reportée quelques jours à peine avant la date prévue du scrutin. EPDE, 'Timeline of the Election Chaos', 2020, <https://www.epde.org/en/news/details/timeline-of-the-election-chaos.html>.

de facteurs dont un État doit tenir compte pour décider de l'attitude à adopter¹⁵⁹. Quoi qu'il en soit, la plus grande transparence envers l'ensemble des acteurs électoraux (partis, candidats, électeurs, observateurs, etc.) sera nécessaire et les garanties procédurales (participation du parlement et pas uniquement de l'exécutif en cas d'amendements) devront être maintenues¹⁶⁰. **La situation politique générale** est un autre paramètre à intégrer. Un État peut se trouver face à plusieurs scénarios, selon le contexte national : le pays risque par exemple d'être en proie à une instabilité et à des troubles civils s'il décide de tenir les élections ; cette décision peut en effet créer un sentiment d'exclusion chez certains groupes d'électeurs et alimenter la défiance des citoyens en cas de recours massif ou exclusif aux méthodes de vote à distance – principalement par correspondance. Inversement, des troubles peuvent survenir si les électeurs craignent que le pouvoir politique ne devienne inamovible et que des abus soient commis, par exemple lorsque les élections sont reportées pour une durée indéterminée¹⁶¹. La décision dépend donc nécessairement de la situation de chaque pays. En tout état de cause, un processus aussi inclusif que possible, aboutissant soit à la tenue des élections assortie de mesures d'atténuation, soit à leur report, semble nécessaire.

82. S'agissant de l'obligation des États de respecter le droit à la participation politique, **la probabilité d'organiser des élections dans le respect des normes internationales et ce, malgré l'étendue de la crise** est probablement le paramètre le plus important¹⁶². Un État devra juger si et dans quelle mesure les principes du suffrage universel, libre, égal et secret peuvent être respectés en dépit des mesures adoptées pour atténuer le risque de propagation d'une maladie, de privation du droit de vote ou de menaces sécuritaires le jour du scrutin. Qu'il s'agisse de limiter les contacts humains en cas d'urgence de santé publique, d'assouplir les règles en matière d'inscription des électeurs et d'identification des électeurs déplacés ou de renforcer la présence des forces de sécurité le jour des élections, les autorités doivent décider quelles restrictions et quelles mesures d'atténuation il est finalement possible d'accepter pour parvenir à un compromis. Par exemple, dans quelle mesure une campagne électorale qui serait essentiellement menée sur les réseaux sociaux nuit-elle à l'égalité des chances entre les candidats ? Et le candidat sortant s'en trouve-t-il indûment avantagé ? L'assouplissement des règles d'inscription des électeurs déplacés risque-t-il d'entraîner des fraudes électorales généralisées ? Quelle est la probabilité que les forces de sécurité gouvernementales postées à l'intérieur et aux abords des bureaux de poste exercent elles-mêmes une pression sur les électeurs ? Par ailleurs, le recours à des méthodes de vote à distance, comme le vote par internet ou par correspondance, porte-t-il atteinte de manière disproportionnée au droit au suffrage universel et secret et plus généralement à l'intégrité des élections ? Et est-il même réaliste de recourir à des méthodes alternatives de vote lorsque les infrastructures physiques et électorales sont endommagées, compte tenu également des garanties nécessaires pour prévenir la fraude ? Pour résumer, il conviendra d'évaluer dans quelle mesure il est possible de garantir l'intégrité des élections en période de crise majeure et d'organiser des élections conformes aux normes internationales¹⁶³.

83. L'ensemble de ces facteurs déterminera/devrait déterminer le choix d'un État de tenir ou de reporter des élections. Une décision adaptée aux réalités contextuelles devra être prise en conséquence en fonction de la situation intérieure de l'État concerné. Si le droit international des droits de l'homme offre aux États une certaine marge de manœuvre dans cette décision, il les oriente aussi et fixe des limites à leur action.

6. REMARQUES CONCLUSIVES

84. Comme le montre l'actuelle pandémie de COVID-19, les États peuvent se trouver confrontés à la décision difficile de maintenir ou de reporter des élections en cas de crise majeure. Dans les deux cas,

159 Voir également Commission de Venise, 2020, paragraphe 118 : se pose la question connexe de savoir qui doit décider du report des élections : les règles doivent être claires et les compétences correctement réparties/définies.

160 Voir ci-dessus, partie 4.

161 Commission de Venise, 2020 paragraphe 101 respectivement. Voir également ibid, paragraphe 102 concernant les différentes mesures pour lutter contre ces abus, parmi lesquelles, le contrôle juridictionnel, la limitation dans le temps du report des élections, la nécessité d'une majorité qualifiée au parlement, etc. ; voir également Groupe des Nations Unies pour le développement durable, 'Policy Brief: COVID-19 and People on the Move', 2020, p 21, <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-covid-19-and-people-move>.

162 Voir Commission de Venise, 2020, 42 paragraphe 96. « Pareilles circonstances peuvent mettre à mal l'équité des élections. Pour qu'un scrutin respecte les grands principes énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale (§60) – c'est-à-dire qu'il soit égal, universel, libre, secret et direct –, il doit être possible non seulement de voter, mais aussi de bénéficier d'une campagne électorale ouverte et équilibrée ». Commission de Venise, 2002, **Error! Bookmark not defined.** I.3.1.

163 Voir Commission de Venise, 2020.

l'obligation qu'a l'État de protéger les droits à la santé, à la vie et à la sécurité de sa population nécessitera des restrictions du droit à la participation politique et aux libertés politiques qui y sont associées. À terme, des décisions adaptées à la situation doivent être prises. Le droit international des droits de l'homme laisse à ce titre une certaine latitude aux États pour décider, en fonction du contexte national, de la solution la meilleure dans une situation précise. Il les oriente également dans leur choix de maintenir ou de reporter les élections et fixe des limites à leur action.

85. Une chose est sûre cependant : les situations de crise majeure sont des situations extraordinaires. Les normes électorales ne peuvent pas toutes être respectées lors d'une crise¹⁶⁴. Les mesures palliatives ainsi que les méthodes de vote alternatives/à distance qui sont adoptées pour endiguer la propagation d'une maladie, faire face à une catastrophe naturelle ou atténuer les risques sécuritaires nécessiteront certaines restrictions du droit à la participation politique et aux libertés qui y sont associées. Pour autant, un noyau essentiel de principes électoraux doit être respecté en toutes circonstances et à tous les niveaux de gouvernement pour que les élections soient considérées comme légitimes et bénéficient de la confiance du public. Le droit international des droits de l'homme et les normes et bonnes pratiques électorales internationales offrent à ce titre quelques éléments et orientations.

164 Ibid.