

Élections démocratiques

# Elections locales et régionales lors de crises majeures

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
du Conseil de l'Europe

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Élections démocratiques

# **Elections locales et régionales lors de crises majeures**

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
du Conseil de l'Europe

| Édition anglaise :

| *Local and regional elections in major crisis situations*

| La reproduction des textes est autorisée à condition d'en  
| citer le titre complet ainsi que la source : Conseil de l'Europe.

| Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas  
| d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil  
| de l'Europe, merci de vous adresser à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

| Conception de la couverture et mise en page : Division de  
| la production des documents et des publications (DPDP),  
| Conseil de l'Europe

| Conseil de l'Europe, août 2022

| Imprimé en France

# Table des matières

---

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>5</b>
<b>ELECTIONS LOCALES ET RÉGIONALES LORS DE CRISES MAJEURES</b>	
<b>EXPOSÉ DES MOTIFS</b>	<b>9</b>
Introduction	12
Scénarios possibles de crises majeures et défis correspondants pour la tenue d'élections	16
Les élections en cas de crise majeure du point de vue des normes internationales des droits de l'homme	25
Tenue d'élections lors de crises majeures	42
Éléments en faveur de la tenue ou du report d'une élection	78
Remarques conclusives	90
<b>RÉSOLUTION 455 (2020)</b>	<b>93</b>
<b>RECOMMANDATION 444 (2020)</b>	<b>97</b>



## Avant-propos

---

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 : Covid-19, catastrophes naturelles, conflits armés ou encore attentats terroristes, tous ces événements ont, à des degrés divers, entravé la capacité des États à organiser des élections. A chaque fois, la démocratie locale est soumise à une énorme pression étant donné que les collectivités locales et régionales sont en première ligne pour faire face aux répercussions des crises.

Dans le contexte des crises majeures, la légitimité démocratique apportée par des élections libres et équitables organisées périodiquement est plus que jamais essentielle. La tenue d'élections locales et régionales 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 des élections.

Si le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe reconnaît que les normes électorales ne peuvent pas toutes être appliquées en cas de crise majeure, il insiste sur un noyau essentiel de principes qui doivent être respectés afin que les élections soient considérées comme légitimes et bénéficient de la confiance du public.

Le Congrès appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe à respecter le droit international des droits de l'homme, les normes électorales internationales et les bonnes pratiques, dans leurs décisions de maintien ou de report d'élections à tous les niveaux de gouvernement. Il encourage également les autorités à identifier des exemples de bonnes pratiques en la matière et à évaluer les mesures d'atténuation envisageables le jour du scrutin ainsi que les possibilités de méthodes alternatives de vote.

Les situations de crise majeure représentent aussi un défi pour l'observation des élections locales et régionales. Pour y faire face, le Congrès a élaboré une stratégie alternative en vue d'observer des élections sur le terrain afin de pouvoir répondre rapidement aux invitations des Etats membres du Conseil de l'Europe tout en garantissant la sécurité des observateurs. Ces missions à distance et «hybrides», déployées dans le cadre d'une crise majeure, restent temporaires, limitées à la durée de la crise, et ne peuvent remplacer une mission d'observation électorale à part entière menée dans le cadre des activités statutaires du Congrès.

Depuis 2001, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux mène des activités régulières d'observation des élections locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, et parfois au-delà. Cette activité est complémentaire du processus de suivi politique de la Charte européenne de l'autonomie locale, un traité international unique qui constitue la pierre angulaire de la démocratie locale en Europe.

La collection « Elections démocratiques » présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.

- ▶ La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales (2022).
- ▶ Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes (2022).
- ▶ La tenue de référendums au niveau local (2021).
- ▶ Les élections locales et régionales dans les situations de crise majeure (2020).
- ▶ 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 (2018).
- ▶ La liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional (2017).
- ▶ Critères pour se présenter aux élections locales et régionales (2015).
- ▶ Les listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger (2015).
- ▶ Le vote à 16 ans – Conséquences sur la participation des jeunes au niveau local et régional (2015).



# **Elections locales et régionales lors de crises majeures**

## **Exposé des motifs**

---

CG-FORUM(2020)01-05

28 septembre 2020

**Commission de la suivi**

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



## Résumé

La 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.

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

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

---

1. Le rapport a été établi avec la contribution de Prof. Dr. Christina Binder, Bundeswehr Universität de Munich, Allemagne.

Nouvelle-Orléans (Etat américain de Louisiane) après l'ouragan Katrina. De la même façon, les Etats-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 2020<sup>2</sup>. 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 pandémie<sup>3</sup>. 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.

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

- 
2. 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>.
  3. BBC, 'Coronavirus: English local elections postponed for a year', 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51876269>.

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 voter<sup>4</sup>. 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 vote<sup>5</sup>. Un État peut également décider le report d'une élection.

- 
4. 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.
  5. 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.

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 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.

Comment concilier ces dimensions et prévenir les contradictions? Le présent rapport commence par un survol des différents scénarios possibles. 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. 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. 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. Il conclut par une brève évaluation.

## **SCÉNARIOS POSSIBLES DE CRISES MAJEURES ET DÉFIS CORRESPONDANTS POUR LA TENUE D'ÉLECTIONS**

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.

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-19<sup>6</sup>. Des problèmes similaires s'étaient déjà posés lors des épidémies d'Ebola dans plusieurs pays d'Afrique occidentale de 2014 à 2016<sup>7</sup>. 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

---

6. 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>.

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

propager les virus à toute la société<sup>8</sup>. 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 protéger la vie et la santé de leur population et celle de garantir la tenue périodique d'élections conformément aux normes internationales<sup>9</sup>. Pour limiter les risques en organisant malgré tout des élections, la distanciation physique et des règles sanitaires strictes peuvent être imposées<sup>10</sup>. 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 personnes<sup>11</sup>. Si le risque paraît trop élevé, les États peuvent également décider de reporter les élections.

Les **catastrophes naturelles** engendrent des problèmes différents parce qu'elles provoquent généralement des déplacements de population et la destruction d'infrastructures. Quand

- 
8. 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\\_Dfok1J1ppWgb34VXL-SaRvGqeQJNwzn-39Dhq3GIEkOSiZ\\_UZQs](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_Dfok1J1ppWgb34VXL-SaRvGqeQJNwzn-39Dhq3GIEkOSiZ_UZQs).
  9. C. Binder, A. Drnovsky, 'To Vote or Not to Vote?', 2020, <https://verfassungsblog.de/to-vote-or-not-to-vote/>.
  10. 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>.
  11. 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>.

elles surviennent en période électorale les électeurs, et en particulier les personnes déplacées (voir personnes déplacées à l'intérieur de leur pays<sup>12</sup>) 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

---

12. 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 (Note 11) 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)

droits. Cette situation a affecté de manière disproportionnée les électeurs afro-américains et a nui aux candidats représentant cette communauté<sup>13</sup>. 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 élections<sup>14</sup>. 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 respectives<sup>15</sup>.

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 citoyen<sup>16</sup>. 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

- 
13. 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>.
  14. 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/~iompress/grace\\_mooney\\_IDP\\_participation.pdf](https://www.geneseo.edu/~iompress/grace_mooney_IDP_participation.pdf).
  15. 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](https://law.emory.edu/elj_documents/volumes/67/3/morley.pdf).
  16. HCR, « Manuel pour la protection des déplacés internes », 2008, <https://www.unhcr.org/fr-lk/4794b5262.pdf>.

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 électorale<sup>17</sup>.

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 pour engendrer une situation où les personnes déplacées ne peuvent pas démontrer qu'elles ont le droit de vote<sup>18</sup>. 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

---

17. Congrès, « 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>.

18. HCR, 2009.

voter<sup>19</sup>. 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 interne<sup>20</sup>. 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 scrutin<sup>21</sup>. 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 Tchétchénie<sup>22</sup>. 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

- 
19. L. Prather, E. Herron, 'Enfranchising Displaced Voters: Lessons from Bosnia-Herzegovina', 2007, <https://pdfs.semanticscholar.org/b66f/6d9cb487e73b7a279a19dfbf8c32f08a8d11.pdf>.
  20. 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](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105_osce.pdf).
  21. 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/~iompress/grace\\_mooney\\_IDP\\_participation.pdf](https://www.geneseo.edu/~iompress/grace_mooney_IDP_participation.pdf).
  22. 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>.

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*<sup>23</sup>.

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'Ukraine<sup>24</sup>.

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 bureaux<sup>25</sup>. 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

---

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

24. 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>.

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

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 sécurité<sup>26</sup>.

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 2016<sup>27</sup>. 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'urgence<sup>28</sup>. Les

---

26. 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>.

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

28. « 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).

impératifs de 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.

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.

## **LES ÉLECTIONS EN CAS DE CRISE MAJEURE DU POINT DE VUE DES NORMES INTERNATIONALES DES DROITS DE L'HOMME**

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 distance<sup>29</sup>.

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), avant de nous intéresser aux droits à la participation politique et

---

29. 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>.

aux libertés politiques connexes et d'examiner les dérogations possibles en cas d'urgence 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. 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.

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

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 des droits de l'homme<sup>30</sup>. De même, en l'affaire *Öneriyildiz 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)<sup>31</sup>.

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 PIDESC<sup>32</sup>.

---

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

31. CEDH, *Öneriyildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004.

32. 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.

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 protéger<sup>33</sup>. 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 prévalu<sup>34</sup>. Ces mesures considérées comme les plus efficaces des points de vue scientifique et empirique ont été adoptées par de nombreux pays<sup>35</sup>.

- 
33. 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/>.
  34. 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>.
  35. 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](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561650).

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 ...<sup>36</sup>. 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 similaires<sup>37</sup>. Par conséquent, la protection

---

36. 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 ....)

37. 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](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_FRA.pdf).

contre toute menace pour la sécurité qui pourrait survenir un jour d'élections est également imposée par le droit à la sécurité. 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 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.

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

Le droit à la participation politique suppose, en principe la tenue d'élections périodiques au suffrage universel, libre, égalitaire et secret<sup>38</sup>. Les libertés correspondantes d'expres-

---

38. 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.

sion, 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?

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.

### Déroptions en situation d'urgence

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. »<sup>39</sup> 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)<sup>40</sup>.

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

---

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

40. 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/>.

provoquée par l'ouragan Mitch en 2001<sup>41</sup>. Pareillement, l'Ukraine a demandé une dérogation en invoquant l'Article 15 de la CEDH parce qu'elle était confrontée au conflit armé dans l'est du pays en 2015<sup>42</sup>. 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 épidémiques, des mesures de distanciation physique et de confinement s'imposent pour infléchir la courbe des infections<sup>43</sup>. Ce fait est largement documenté et confirmé par les preuves médicales<sup>44</sup>. 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 2001<sup>45</sup> ou pour le moins dans les secteurs les plus durement touchés, comme dans le

---

41. CTNU, « état de traités », PIDCP, [https://treaties.un.org/Pages/View-Details.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/Pages/View-Details.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_fr).

42. 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>.

43. 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=tw-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=tw-27013292).

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

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

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 belligérants<sup>46</sup>.

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

---

46. 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.

la CEDH (certains ont entre-temps retiré leur dérogation)<sup>47</sup>; 22 États l'ont fait à l'égard du PIDCP<sup>48</sup>. 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 dérogation<sup>49</sup>. Concernant le PIDCP, la plupart des dérogations ont généralement soit visé les libertés de circulation et de réunion (Articles 12, 21

---

47. 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>.

48. 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.

49. Certains pays, comme la Roumanie, ont annexé des lois permettant de déroger à des droits similaires; pour plus de détails, voir P. Zghibarta, '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/>.

PIDCP), soit été formulées en termes plus généraux<sup>50</sup>. 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 similaires<sup>51</sup>.

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)<sup>52</sup>. La France a déclaré une dérogation à la CEDH et au PIDCP suite aux attentats terroristes de Paris en 2015<sup>53</sup>. Il n'y a certes jamais eu de dérogation à la CEDH en raison de catastrophes naturelles,

---

50. CTNU, 2020.

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

52. Bureau des Traités du CdE, Note verbale JJ7979C 2015, [http://www.rulac.org/assets/downloads/Ukraine\\_Derogation\\_ECHR.pdf](http://www.rulac.org/assets/downloads/Ukraine_Derogation_ECHR.pdf).

53. 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/oURU-JmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights](https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURU-JmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights).

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)<sup>54</sup>.

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 concernés<sup>55</sup>.

---

54. CTNU, 2020.

55. 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://>

## Ingérences nécessaires dans une société démocratique

Une dérogation explicite n'est pas nécessairement indispensable pour justifier les entraves au droit de participation politique et aux libertés correspondantes<sup>56</sup>. 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

---

[strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/](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/>.

56. 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.<sup>58</sup>

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).

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 concernées<sup>57</sup>. 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,) 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 proportionnées<sup>58</sup>. Sur cette base, et en particulier au plus fort d'une crise, certaines

---

57. 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 »).

58. 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.

restrictions du droit à la participation politique et des libertés politiques correspondantes paraissent justifiées.

## Evaluation

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'ensuivit<sup>59</sup> 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 terrain<sup>60</sup>. 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

---

59. 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>.

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

qui régnait encore dans ce territoire en raison de la poursuite des hostilités<sup>61</sup>. 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.

## TENUE D'ÉLECTIONS LORS DE CRISES MAJEURES

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

---

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

nationales peuvent choisir de reporter les élections comme nous l'avons vu ci-dessus.

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.

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.

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 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 les critères pertinents permettant de choisir entre ces options, intéressons-nous à présent aux mesures d'atténuation des risques et aux méthodes alternatives de scrutin.

## Mesures d'atténuation des risques

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

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 électorales<sup>62</sup>. 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.

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

---

62. 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.

tous les électeurs inscrits de voter avant le jour du scrutin<sup>63</sup>. 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 vote<sup>64</sup>. 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 scrutin<sup>65</sup>. Une autre option consiste à organiser des « drives » permettant d'éviter tout contact entre les électeurs et les agents dans les bureaux de vote<sup>66</sup>. 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 un mètre (et de préférence deux) avec leurs voisins (de telles mesures ont notamment été

- 
63. 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>.
  64. International IDEA, 2020, Featured case Malaysia.
  65. 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/>.
  66. Y. Dzhanova, 'States Are Taking Precautions to Keep Coronavirus from Disrupting Fall Elections', 2020, <https://www.cNBC.com/2020/05/10/coronavirus-states-take-precautions-to-prevent-disrupted-elections.html>.

mises en place lors du premier tour des élections locales en France)<sup>67</sup>.

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 autorisés<sup>68</sup>. 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 électeurs<sup>69</sup>. 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

---

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

68. 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>.

69. A. Spinelli, 2020.

étaient entravées par les restrictions générales imposées aux libertés politiques<sup>70</sup>.

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 distance<sup>71</sup>.

---

70. 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/>.

71. 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/>.

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 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 universel<sup>72</sup>. 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, complétées par un code de conduite énonçant des instructions plus détaillées<sup>73</sup>. Les électeurs peuvent aussi être priés d'apporter leur propre stylo pour éviter toute transmission lors de la signature des registres électoraux, comme en France<sup>74</sup>. En Serbie, les électeurs n'étaient pas

---

72. A. Spinelli, 2020, p 3.

73. Ibid.

74. 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>.

obligés de porter un masque de protection mais seulement encouragés à le faire dans les bureaux de vote<sup>75</sup>.

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 systématique<sup>76</sup>. En Serbie, les personnes contaminées séjournant à l'hôpital et les personnes mises en quarantaine à domicile n'avaient pas le droit de voter mais des bureaux de vote spéciaux avaient été installés dans les maisons de retraite<sup>77</sup>. Pour ce qui concerne les agents électoraux et les

---

75. 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>

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

77. 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-maski.html>.

observateurs électoraux, des formations virtuelles pourraient être développées et commercialisées pour offrir une alternative aux activités présentiellees.

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 maladie<sup>78</sup>. 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.

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 votre domicile prévu pour les

---

78. 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>.

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 transmission<sup>79</sup>. Une autre possibilité serait d'ouvrir des bureaux de vote distincts pour les groupes vulnérables.

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

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

---

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

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** ».

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 vote<sup>80</sup>. 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 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 nécessaires<sup>81</sup>.

Les mesures palliatives concernées doivent également s'attacher aux exigences restrictives en matière de résidence.

---

80. J. Grace, E. Mooney, 2007.

81. HCR, 2009.

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 obstacles<sup>82</sup>. 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 réalité<sup>83</sup>. Un autre problème se pose lorsque le changement du lieu de résidence a des

---

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

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

conséquences graves, comme la perte du statut ouvrant droit à l'aide humanitaire ou lorsqu'il fait obstacle au retour<sup>84</sup>. 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 déplacées<sup>85</sup>. Cela permettrait également d'assurer la participation en cas de catastrophes naturelles.

**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

---

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

85. HCR, 2009.

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.

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 handicapées<sup>86</sup>. 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 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)<sup>87</sup>. Dans l'éventualité où des élections se tiendraient dans un contexte de catastrophe naturelle, des efforts

---

86. J. Grace, E. Mooney, 2007.

87. Ibid.

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 nécessaires<sup>88</sup>.

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

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

---

88. HCR, 2009.

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 pays. 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) . 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).

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 élus<sup>89</sup>. 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 armés<sup>90</sup>. 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.

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

---

89. J. Grace, E. Mooney, 2007.

90. Ibid.

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 haut<sup>91</sup>. 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)<sup>92</sup>. 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 proximité<sup>93</sup>. 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 vote<sup>94</sup>.

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

---

91. HCR, 2009.

92. IFES, 2016, p 12.

93. 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.

94. M. Morley, 2018, p 597.

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 encontre<sup>95</sup> 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 démocratiques<sup>96</sup>.

---

95. 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)

96. Voir plus haut le cas de la Turquie ; 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=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMzU2NiZsYW5nPUVO&xsl=https://pace.coe.int/pdf/a5da7abbd201709e992bb69fea14897002bf20413326667a8259ffe25682ae848428feba12/doc.%2014282%20add..pdf==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIzNTY2>.

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 vote<sup>97</sup> comme nous allons le voir ci-dessous

## Les méthodes de vote alternatives

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 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

---

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

pour les prochaines élections en 2020 ou 2021<sup>98</sup>. 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 exceptionnelles<sup>99</sup>. Le vote

- 
98. 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?pdffile=CDL-AD\(2004\)012-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)012-f).
99. Comme indiqué plus haut, cela concerne principalement le vote par correspondance, par ex. lors des élections locales organisées

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.

**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

---

(Note 98) 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).

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 sanitaire<sup>100</sup>. 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 manière<sup>101</sup>. 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

---

100. 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/>.

101. 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.

personnes déplacées à l'intérieur du pays n'ont pu bénéficier de cette solution<sup>102</sup>. 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 nombreuses personnes se sont donc vues privées de droit de vote, notamment celles issues de communautés défavorisées<sup>103</sup>.

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 communication<sup>104</sup>. 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

---

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

103. Ibid.

104. 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.

et sont ensuite revenus au vote traditionnel<sup>105</sup>. 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'identité<sup>106</sup>. 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.

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

---

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

106. 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>.

peut, sous certaines conditions<sup>107</sup>, 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 exception<sup>108</sup>. 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 2018<sup>109</sup>. De même, le Royaume-Uni prévoyait la possibilité d'un « vote par procuration en situation d'ur-

---

107. 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, I.3.2.v, <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

108. 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](https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf).

109. Congrès, rapport d'information sur les élections municipales aux Pays-Bas (21 mars 2018) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016808e4a9c>

gence» 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 ordinaire<sup>110</sup>.

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 personnes hospitalisées et les détenus<sup>111</sup>. 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

---

110. London Borough of Hounslow, 'Voting by proxy', 2020, [https://www.hounslow.gov.uk/info/20043/elections\\_and\\_voting/1262/voting\\_by\\_proxy/3](https://www.hounslow.gov.uk/info/20043/elections_and_voting/1262/voting_by_proxy/3).

111. 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/>.

région séparatiste d'Abkhazie pour permettre aux personnes déplacées à la suite du conflit de voter<sup>112</sup>.

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 vote<sup>113</sup>. 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 crise<sup>114</sup>.

---

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

113. 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, I.3.2; ainsi que d'autres dispositions du Code.

114. 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, II.2.b.

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

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 électoral. 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 Monténégro. Par le passé, des missions d'observation électorale ont été déployées dans des contextes sécuritaires instables, par exemple en Afghanistan, au Pakistan et en Irak.

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 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.

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 mission. 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 santé. 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 limité.

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'observation. 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 suivi. Dans certains cas, il pourra être nécessaire de mener les analyses à distance. 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

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/organisée. Il arrive aussi que seul le second tour des élections soit reporté.

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 tard. 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 électoraux.

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 secret. 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 électeurs. 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 préservées.

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 pandémie. 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 demande. 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 report.

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 juin. 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 report. Enfin, le report des élections ne devrait pas avoir d'incidence négative sur les délais de règlement des litiges électoraux.

## Évaluation

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 observateurs<sup>115</sup>. 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.

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.

---

115. 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](https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0003/3393066/WP71_Maley.pdf).

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

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 ?

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

électorales et des électeurs<sup>116</sup>? Par exemple, les élections locales en Angleterre ont été reportées d'un an en raison de l'arrivée de la pandémie<sup>117</sup>. 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 pays<sup>118</sup>. 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?

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

---

116. Pour les mesures de réduction des risques qu'il est possible de prendre.

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

118. 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>.

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 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.

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 gouvernement<sup>119</sup>.

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 justifiés<sup>120</sup>.

Des considérations financières et logistiques entreront par ailleurs en ligne de compte<sup>121</sup>. 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,

---

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

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

121. 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».

etc. (voir ci-dessus). 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 fiables <sup>122</sup>?

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 scrutin<sup>123</sup>. 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?

---

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

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

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 ont – lorsque le vote à distance est possible – un accès et une maîtrise plus limités du vote par internet ou par correspondance<sup>124</sup>. Se posent dans ce cas des questions en termes de participation non 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 ?

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 scrutin. 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

---

124. 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 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)».

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 ont – lorsque le vote à distance est possible – un accès et une maîtrise plus limités du vote par internet ou par correspondance. Se posent dans ce cas des questions en termes de participation non 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?

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 record<sup>125</sup>. 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 participation<sup>126</sup>.

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

---

125. 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>.

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

concernés, privant un grand nombre d'entre eux de la possibilité de voter le jour de l'élection<sup>127</sup>.

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 considération<sup>128</sup>. 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

---

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

128. 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.»

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 élections<sup>129</sup>. Même si l'on accepte d'apprécier avec plus de souplesse le principe de stabilité du droit électoral en temps de crise<sup>130</sup>, le manque de transparence et l'incertitude qui en découle auront une influence négative sur la confiance des électeurs et la légitimité du scrutin<sup>131</sup>. Ces aspects sont autant de facteurs dont un État doit tenir compte pour décider de l'attitude à adopter<sup>132</sup>. Quoi qu'il en soit, la plus grande transparence

---

129. 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, II.2.b.

130. 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.-

131. 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>.

132. 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.

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 maintenues. 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 indéterminée<sup>133</sup>. 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.

---

133. 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>.

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 important<sup>134</sup>. 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

---

134. 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 {S60} – 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, I.3.1.

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 internationales<sup>135</sup>. 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.

## REMARQUES CONCLUSIVES

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, l'obligation qu'a l'État de protéger les droits à la santé, à la vie et à la sécurité de sa population nécessitera

---

135. Voir Commission de Venise, 2020.

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.

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 crise. 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.



# Résolution 455 (2020)

---

**Elections locales et régionales lors de crises  
majeures**

Debattue et adoptée par le Congrès  
le 28 septembre 2020

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 Etats 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) ;

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)**

---

**Elections locales et régionales lors de crises  
majeures**

Débatue et adoptée par le Congrès  
le 28 septembre 2020

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;

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.

Ces dernières décennies, plusieurs crises graves ont exposé les démocraties d'Europe et au-delà à des défis pour le fonctionnement normal des institutions démocratiques, et en particulier pour la démocratie locale. Dans le contexte des crises majeures, la légitimité démocratique apportée par des élections libres et équitables organisées périodiquement est plus que jamais essentielle. La tenue d'élections locales et régionales peut néanmoins présenter des difficultés entraînant le report des élections ou empêchant l'observation des élections locales et régionales sur le terrain.

Si le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe reconnaît que les normes électorales ne peuvent pas toutes être appliquées en cas de crise majeure, il insiste sur un noyau essentiel de principes qui doivent être respectés afin que les élections soient considérées comme légitimes et bénéficient de la confiance du public.

À cette fin, le rapport du Congrès fournit des lignes directrices fondées sur les normes et les meilleures pratiques internationales concernant la tenue et le report des élections locales et régionales en période de crise majeure.

*La collection « Elections démocratiques » présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.*

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 46 États membres. Formé de deux chambres – la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions – et de trois commissions, il comprend 612 élus représentant plus de 130 000 collectivités territoriales.