



Strasbourg, le 19 novembre 2020

CDL-PI(2020)017

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**17^e CONFERENCE EUROPEENNE
DES ADMINISTRATIONS ELECTORALES**
**« DROIT ELECTORAL ET ADMINISTRATION DES ELECTIONS
EN EUROPE, DEFIS RECURRENENTS ET BONNES PRATIQUES »**

12 et 13 novembre 2020

Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

CARNET DE BORD ET CONCLUSIONS

Carnet de bord

La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a organisé la dix-septième Conférence européenne des administrations électorales (EMB) en ligne, les 12 et 13 novembre 2020.

Le thème de la conférence était « Droit électoral et administration des élections en Europe, défis récurrents et meilleures pratiques ». Plus précisément, les participants ont discuté de deux questions principales :

- Les défis récurrents et les bonnes pratiques en matière de droit électoral et d'administration des élections en Europe, notamment lors des campagnes électorales, des opérations de vote, du dépouillement, de la tabulation et de la transmission des résultats des élections ;
- La tenue d'élections dans les situations d'urgence - Les défis rencontrés et les solutions trouvées par les administrations électorales pendant la pandémie.

Theodoros Livianos, Vice-ministre de l'Intérieur de la Grèce, et Gianni Buquicchio, président de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, ont ouvert la conférence.

Environ 160 participants ont pris part à la conférence, représentant les administrations électorales nationales et d'autres participants tels que des universitaires, des praticiens et des experts.

D'autres institutions du Conseil de l'Europe, en particulier le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG), mais aussi des institutions internationales telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) ont participé à la Conférence.

Conclusions

La 17^e édition de la Conférence européenne des administrations électorales s'inscrit dans le prolongement d'une série de conférences internationales réussies dans le domaine électoral. Cette édition était consacrée au thème « Droit électoral et administration des élections en Europe – défis récurrents et bonnes pratiques », avec un accent particulier sur les campagnes électorales, le vote, le dépouillement, la tabulation et la transmission des résultats des élections, qui sont des sujets difficiles pour les administrations électorales et les autres organismes concernés par les élections dans le monde entier. Compte tenu de la situation actuelle de la pandémie COVID-19, les participants à la conférence ont également discuté de la tenue d'élections dans des situations d'urgence afin de partager les expériences et les solutions trouvées par les administrations électorales pendant la pandémie.

Les élections représentent une série complexe d'étapes successives, nécessitant l'implication de divers acteurs, notamment les électeurs, les candidats et les administrations électorales. Alors que dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe (CdE), les lois électorales fournissent une base adéquate pour des élections démocratiques et que l'administration électorale jouit d'un niveau élevé de confiance du public, un certain nombre de problèmes récurrents continuent de saper la confiance du public dans le processus électoral.

Malgré les améliorations apportées pour garantir l'égalité des chances des candidats en matière de campagne, l'un des problèmes récurrents est l'abus des ressources administratives. Cette pratique est répandue dans de nombreux pays, y compris ceux qui ont une longue tradition d'élections démocratiques. La Commission de Venise a recommandé un certain nombre de mesures visant à prévenir l'abus des ressources administratives et à empêcher les autorités publiques de tirer un avantage déloyal de leur position.

Les campagnes négatives constituent une autre tendance récente et préoccupante des campagnes électorales dans le monde entier, avec des campagnes marquées par la polarisation politique, la diffamation ou le dénigrement des opposants politiques. Certains partis politiques ont même eu recours à une rhétorique incendiaire et raciste, visant les minorités ethniques, religieuses ou autres. Les discours de haine contre les opposants politiques et les minorités nationales, en particulier sur les plateformes en ligne, sont répréhensibles et difficiles à endiguer, car une réglementation excessive du discours en ligne peut facilement entraîner une atteinte à la liberté d'expression sur l'internet. En tant que tel, le blocage et le retrait de contenus en ligne illégaux pour lutter contre les crimes de haine doivent se fonder sur des définitions précises des infractions et respecter le principe de proportionnalité, un recours judiciaire efficace devant les tribunaux devant être garanti.

Les médias traditionnels restent une source d'information importante et leur incapacité à fournir des informations suffisantes sur les élections est un autre défi récurrent. Les plateformes en ligne ont modifié la nature des campagnes électorales, les électeurs ayant un meilleur accès à l'information. Les candidats et les partis politiques peuvent utiliser ces plateformes pour présenter leurs points de vue aux électeurs et mobiliser leur soutien à faible coût. L'utilisation des médias en ligne pose de nouveaux défis pour faire respecter les principes de campagnes électorales équitables et respectueuses dans l'environnement en ligne, comme par exemple en ce qui concerne la réglementation de la publicité politique en ligne, qui exige davantage d'action de la part des candidats (pour faire respecter les normes éthiques), des réseaux sociaux (pour améliorer la transparence de la publicité politique sur leurs plateformes) et des pouvoirs publics (pour adopter des lois et des règlements concernant la publicité politique sur l'environnement en ligne).

Les réseaux sociaux posent des problèmes pour l'intégrité des élections en raison également des opérations de « doxing » (piratage et fuite d'informations non publiques), des opérations de mal-information (menaces en ligne, harcèlement ciblé et discours de haine) ainsi que des opérations de désinformation (diffusion d'informations fausses ou trompeuses). La diffusion de la désinformation et de récits polarisés peut aggraver les divisions et les conflits dans la société. Bien qu'il faille encore élaborer une réglementation plus complète pour les contenus en ligne en période électorale, il est important de clarifier la responsabilité des entreprises de médias sociaux qui publient des contenus illégaux préjudiciables aux candidats. Il est également nécessaire que les sanctions ne conduisent pas à l'autocensure. Parmi les autres moyens, on peut citer les programmes d'éducation aux médias numériques et le développement d'outils permettant aux utilisateurs d'identifier (par exemple, le marquage, l'étiquetage, la liste noire) et de contrer (par exemple, la vérification des faits, les corrections factuelles) la désinformation et de travailler en étroite collaboration avec les plateformes de médias sociaux, comme c'est le cas au Mexique.

L'inscription des électeurs peut être passive (listes électorales tirées directement des bases de données nationales, régionales et locales sur la population) ou active (les électeurs ne sont pas inscrits automatiquement sur les listes, mais à leur propre demande). Dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, les listes électorales sont mises à la disposition du public, par exemple en les affichant dans les bureaux de vote, en les rendant disponibles dans les bureaux municipaux et/ou en les publiant sur des sites web. La transparence et le contrôle par le public peuvent améliorer l'exactitude des listes électorales, mais il est également important de protéger les données privées des citoyens. À cet égard, certains pays ont introduit des restrictions concernant l'accès du public aux listes électorales.

Le financement des partis et/ou des campagnes électorales est une condition nécessaire aux élections, mais l'argent peut également conduire à la corruption et à une influence politique indue sur le processus électoral. Pour prévenir de tels écarts, la législation sur les partis et les élections doit contenir des réglementations claires et complètes sur le financement des partis

et des campagnes. L'attribution de financements publics dans des conditions claires vise à garantir que tous les candidats politiques disposent de ressources suffisantes pour atteindre les électeurs et contribue ainsi à l'égalité des chances pour les candidats et les partis. Le financement public est également un outil essentiel dans la lutte contre la corruption et dans la réduction de la dépendance des partis politiques à l'égard de groupes ou d'individus fortunés. Si un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ont des limites, des interdictions ou des réglementations strictes concernant les dons de donateurs étrangers, il en existe d'autres qui n'imposent aucune restriction à ces contributions. Là encore, la transparence ne doit pas impliquer de restrictions excessives au droit à la vie privée.

Dans un certain nombre d'élections des États membres du CdE, une grande partie des bureaux de vote reste impropre à l'accès indépendant des électeurs handicapés. D'autres problèmes récurrents lors du vote sont la présence de personnes non autorisées à l'intérieur des bureaux de vote, le vote multiple, le bourrage des urnes et l'achat de votes. En ce qui concerne le vote à l'étranger ou le vote par correspondance, il est important que des mesures de protection adéquates et opportunes soient mises en œuvre pour garantir l'intégrité du vote. Le vote par internet offre une alternative au vote en personne dans les bureaux de vote, mais il comporte encore des risques considérables pour la transparence et la sécurité, et un certain nombre de pays l'ont suspendu en raison de préoccupations liées à la cybersécurité. Le Comité des Ministres du CdE est conscient « que seuls les systèmes de vote électronique qui sont sûrs, fiables, efficaces, techniquement robustes, ouverts à une vérification indépendante et facilement accessibles aux électeurs renforceront la confiance du public, ce qui est une condition préalable à la tenue d'élections électroniques ».

Il subsiste des problèmes techniques et politiques lors du dépouillement des votes, notamment des lacunes de procédure, mais aussi des tentatives manifestes de fraude, y compris la falsification des résultats et des procès-verbaux. Il est important que le processus de dépouillement soit ouvert et transparent et qu'il se déroule en présence d'observateurs électoraux et de représentants des candidats ainsi que des partis politiques. Il est également nécessaire que les résultats soient non seulement publiés le plus rapidement possible, mais aussi qu'ils soient aussi détaillés que possible. La ventilation des résultats par bureau de vote et la mise à disposition du public des tableaux de synthèse contribuent considérablement à la transparence des élections.

Si les normes internationales n'imposent pas de système électoral spécifique, les changements (ir)réguliers et de dernière minute du système électoral, souvent effectués sur une base partisane et sans véritable discussion publique ou consensus, compromettent la confiance dans le processus électoral et, par conséquent, dans la démocratie elle-même.

La pandémie COVID-19 a posé un certain nombre de problèmes aux administrations électorales, qui doivent décider soit de tenir les élections à leur échéance normale, soit de les reporter jusqu'à ce que des mesures appropriées puissent être mises en place. La démocratie locale est souvent mise à rude épreuve en période d'urgence, les collectivités locales et régionales étant les premières à faire face aux répercussions des crises. Dans ce contexte, la légitimité démocratique des représentants locaux et régionaux élus, assurée par des élections libres et équitables, est plus essentielle que jamais. La tenue d'élections locales et régionales en temps de crise majeure peut toutefois comporter des risques pour la vie, la santé et la sécurité des personnes et présenter de nombreuses difficultés pratiques, qui peuvent entraîner le report des élections. Il est important que tous les acteurs concernés unissent leurs efforts pour protéger la santé des citoyens et de leurs démocraties. Si une décision de report des élections est prise, elle doit être fondée juridiquement et il est important de veiller à ce que toute suspension des droits électoraux ne soit autorisée que dans la mesure requise par la situation, en respectant le critère de proportionnalité. Le dialogue politique est essentiel pour aborder nombre des questions cruciales qui se posent et ce dialogue devrait avoir lieu dès que possible dans un format inclusif. Des périodes plus longues doivent être

prévues pour assurer une planification adéquate de l'analyse fondée sur les risques, plutôt qu'une approche ad hoc, et pour disposer de ressources humaines et de moyens appropriés. Si toutes les normes électorales ne peuvent pas être respectées dans les situations de crise majeure, un noyau minimal de principes électoraux doit être maintenu pour que les élections aient un sens et bénéficient de la confiance du public.

La Commission de Venise a souligné dans ses rapports qu'il n'existe aucun principe général permettant d'éviter la tenue d'élections pendant l'état d'urgence et de les reporter jusqu'à ce que la situation revienne à la normale. Toutefois, l'état d'urgence peut soulever des questions de protection de la santé et de la sécurité de tous les participants et acteurs du processus électoral, mais aussi d'exercice effectif des droits électoraux, y compris du droit de se faire une opinion propre avant de voter. Toute décision de tenir ou de reporter des élections pendant un état d'urgence nécessite un équilibre minutieux entre tous ces éléments. S'il est possible de reporter des élections, cela doit se faire selon un calendrier précis et dans un délai raisonnable. La deuxième question concerne l'impact de la situation factuelle sur les possibilités de campagne et les moyens de campagne couramment utilisés dans le pays en question pour ce type d'élections. La troisième question concerne les coûts de campagne.

Quatrièmement, si le premier tour des élections a déjà eu lieu et que les circonstances extraordinaires se produisent avant le deuxième tour, cela peut signifier que les candidats ont déjà terminé leur campagne ou l'ont payée. Un cinquième point concerne la sécurité du personnel chargé de l'administration des élections et des membres des commissions électorales, y compris le jour du scrutin et lors du dépouillement des votes. Sixièmement, différentes modalités de vote comme le vote anticipé et le vote par correspondance, les urnes mobiles et le vote basé sur la technologie pourraient être prises en compte.

Enfin, il convient de souligner la nécessité d'améliorer le cadre juridique entourant les processus électoraux, en vue de fournir toutes les ressources juridiques, humaines et financières aux administrations électorales et autres organismes concernés afin d'organiser des élections démocratiques dans les situations d'urgence.