



Doc. 15164

09 octobre 2020

Les démocraties face à la pandémie de covid-19

Avis de commission¹

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Rapporteure: Mme Yuliya LOVOCHKINA, Ukraine, Groupe des socialistes, démocrates et verts

A. Conclusions de la commission

1. La commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) se félicite du rapport établi par M. Ian Liddell-Grainger (Royaume-Uni, CE/AD) pour la commission des questions politiques et de la démocratie et soutient dans l'ensemble les projets de résolution et de recommandation qui ont été proposés.

2. Tout en partageant pleinement la conviction qu'aucune urgence de santé publique ne saurait détruire l'acquis démocratique, la commission de suivi souligne l'importance d'examiner le contexte national particulier qui a conduit à la mise en place de mesures d'urgence dans différents pays. Par conséquent, elle précise que l'évaluation de la conformité de ces mesures avec les normes démocratiques ne peut se faire qu'à l'aune de l'ordre juridique et de l'environnement démocratique propres au pays concerné avant et durant la pandémie. Le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie illustre ce point en présentant le large éventail de mécanismes, souvent très différents, mis en place par les divers États membres pour faire face à la pandémie et assurer la poursuite du fonctionnement des institutions démocratiques. La commission de suivi est la mieux à même de réaliser de telles évaluations dans le cadre de la procédure de suivi parlementaire.

3. La commission de suivi souscrit à l'avis selon lequel la pandémie de covid-19 a pris au dépourvu de nombreux pays, constatant à quel point leurs dispositifs d'état d'urgence et leur cadre juridique général sont souvent mal adaptés pour répondre aux spécificités d'une urgence sanitaire mondiale. Contraints d'adopter et de mettre en œuvre des mesures pour faire face à la pandémie au pied levé, les pays marqués par une polarisation accrue du climat politique, à l'approche notamment des élections à venir, ont été confrontés à des tensions politiques exacerbées qui, à leur tour, ont souvent nui à l'acceptation par le public de certaines des mesures d'urgence. Fort de cela, la commission met en avant l'importance pour tous les États membres de mettre dès à présent en place, en s'appuyant sur un large consensus entre tous les acteurs politiques concernés, un cadre constitutionnel et juridique approprié permettant de faire face aux situations d'urgence sanitaire mondiale, conformément aux normes de l'Organisation et aux obligations souscrites au moment de leur adhésion. La commission de suivi est la mieux placée pour suivre les progrès réalisés à cet égard dans les États membres du Conseil de l'Europe.

4. Dans cette perspective, la commission de suivi entend définir une approche commune et des critères fondés sur les normes démocratiques du Conseil de l'Europe qui permettraient de procéder à une évaluation harmonisée des solutions d'urgence appliquées dans les différents pays, tout en tenant compte de leur contexte national particulier. À cette fin, elle envisage de consacrer un chapitre spécial à la conformité des mesures d'urgence avec les normes démocratiques dans les prochains rapports établis au titre de la

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4512 du 26 juin 2020. Commission saisie du rapport: commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 15157](#). Avis approuvé par la commission le 5 octobre 2020.



procédure de suivi, dans le cadre du dialogue postsuivi ou des examens périodiques. Elle espère ainsi dresser un tableau complet des différentes manières dont les États membres ont réagi à l'urgence, repérer les éventuelles lacunes et formuler des recommandations pour l'avenir.

5. La commission de suivi rappelle qu'une telle évaluation globale est rendue possible grâce aux modifications récentes apportées à ses méthodes de travail, qui ont d'élargi la portée et le format des examens périodiques. Ainsi, tous les États membres, sans exception, feront l'objet d'un suivi du respect des obligations leur incombant en qualité de membres de l'Organisation.

6. La commission de suivi partage la conclusion selon laquelle la supervision et le contrôle parlementaires sont essentiels dans les situations d'urgence. La tenue d'élections démocratiques régulières conformes aux normes européennes est à la base de la démocratie parlementaire. Elle est fondamentale pour garantir la légitimité du processus démocratique. La commission convient du fait qu'en règle générale, des élections ne devraient pas avoir lieu dans les situations d'urgence. Dans le même temps, elle s'inquiète du déficit démocratique qui résulterait d'un report prolongé des processus électoraux si les conditions engendrées par la pandémie perdurent. Elle prend acte des efforts déployés par un certain nombre d'États pour mettre en œuvre des mesures spéciales afin de permettre au processus démocratique de suivre son cours en situation de pandémie. Elle relève également que, dans le climat politique hautement concurrentiel qui prévalait dans plusieurs pays en raison de la tenue d'élections, ces efforts ont souvent été perçus comme étant motivés par des arrière-pensées et des différends politiques.

7. De plus, la commission de suivi note le manque de clarté ou l'inadéquation dans certains pays des conditions légales régissant le report d'élections déjà convoquées, en particulier en cas de non déclaration d'un état d'urgence total ou en l'absence d'un large consensus entre tous les acteurs électoraux. La commission demande donc instamment à tous les États membres de mettre en place, bien avant la tenue des prochains scrutins et après avoir recueilli l'assentiment général de toutes les forces politiques, la législation et les critères nécessaires au report d'élections ainsi que les conditions et mesures spécifiques à mettre en œuvre pour permettre leur poursuite en situation de pandémie.

8. Par ailleurs, la commission met en exergue le risque potentiel lié à l'impossibilité pour les commissions ad hoc de l'Assemblée parlementaire d'observer des élections nationales, si les restrictions de voyage venaient à perdurer. Certains pays pourraient en effet être tentés de rejeter toute critique éventuelle du processus électoral, en invoquant l'absence d'observateurs internationaux. Cela étant, la commission reconnaît qu'un certain nombre de mesures mises en œuvre pour permettre le déroulement des élections dans des conditions de pandémie, comme le recours accru au vote par correspondance et en ligne, diminuent l'impact du processus d'observation le jour du scrutin. Cette évolution confirme l'importance d'une observation à long terme de la préparation d'élections et du contexte politique dans lequel elles ont lieu, autant de sujets qui ont été et continuent de représenter des domaines d'attention importants pour la commission de suivi. L'Assemblée devrait étudier les possibilités de renforcer ses capacités d'observation à long terme des élections en mettant à profit les compétences et les outils offerts par la commission de suivi et ses rapporteurs.

9. La commission de suivi précise que malgré les conditions difficiles, elle a continué son travail de suivi des États membres grâce aux possibilités proposées par les nouvelles technologies. Parallèlement, elle souligne que les visites de pays et les contacts directs qu'entretiennent les rapporteurs avec les parties prenantes nationales sont au cœur même du dialogue politique incarné par la procédure de suivi.

10. Tout en s'étant attachée à la poursuite du fonctionnement des institutions démocratiques au niveau national, la commission juge tout aussi important le maintien de ces processus à l'échelle internationale, conformément aux normes européennes. Toutes les instances parlementaires internationales, dont l'Assemblée, devraient mettre en place un cadre approprié permettant d'assurer la poursuite de leurs activités et leur bon fonctionnement dans les conditions liées à une pandémie ou autre situation d'urgence.

11. Au vu des conclusions ci-dessus, la commission propose d'apporter les amendements suivants au projet de résolution.

B. Proposition d'amendements

Amendement A (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5, insérer le paragraphe suivant:

L'Assemblée est consciente qu'on ne peut apprécier la conformité des mesures d'urgence avec les normes démocratiques sans tenir compte du cadre constitutionnel et de l'ordre juridique ainsi que de la pratique démocratique propres à chaque pays. Si aucun contexte interne ne peut justifier de déroger au processus et aux principes démocratiques, il conviendrait de prendre en considération la situation nationale spécifique dans le cadre de l'évaluation du respect des engagements et obligations qui incombent au pays concerné.

Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 11, insérer le paragraphe suivant:

L'observation des élections doit rester un outil important au service de l'évaluation du processus électoral, Compte tenu des limites éventuelles de la présence d'observateurs internationaux, ainsi que de l'utilisation accrue de mécanismes de vote alternatifs pour remplacer le vote en personne, en raison des conditions liées à la pandémie, l'Assemblée devrait développer des modalités alternatives pour l'évaluation des élections. L'Assemblée souligne que l'évaluation du processus électoral va bien au-delà de l'observation physique le(s) jour(s) des élections.

C. Exposé des motifs par M^{me} Yuliya Lovochkina, rapporteure pour avis

1. Introduction

1. La crise pandémique a eu un impact considérable sur le fonctionnement de tous les piliers des institutions démocratiques, à savoir le pluralisme, l'État de droit et les droits humains, dans les États membres du Conseil de l'Europe. La mise en œuvre impérieuse de mesures d'urgence visant à renforcer la sécurité sanitaire est devenue un défi qui peut potentiellement mettre en danger les processus démocratiques. À l'heure où, après avoir subi la première vague de la pandémie de covid-19, la majorité des pays européens sont confrontés à une deuxième vague, le moment est venu de tirer les premières conclusions, de dresser un bilan des différentes manières de gérer les crises et de définir les mesures qui permettraient de mieux les appréhender à l'avenir dans le cadre des structures démocratiques.

2. La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire est bien placée pour entreprendre cette tâche. Il importe en effet, tout en évaluant la réponse apportée par les différents pays pour faire face à l'urgence, de prendre en compte le contexte politique et juridique propre à chacun d'entre eux. En fonction de l'existence ou non d'un consensus politique, des politiques de confrontation et de l'expérience passée, les mêmes mesures peuvent être de nature à susciter des controverses dans un pays et être jugées pleinement acceptables dans un autre.

3. Il va de soi que la remarque ci-dessus ne peut en aucun cas servir à justifier une quelconque violation de nos principes et normes sous prétexte d'un «consensus interne». Cependant, en l'absence de normes démocratiques internationalement reconnues et exhaustives dans ce domaine, l'évaluation du respect des valeurs et principes du Conseil de l'Europe doit se faire – dans une certaine mesure – au cas par cas. Cela relève de la compétence de la commission de suivi qui veille de manière permanente au respect par les États membres de leurs obligations et engagements.

4. Outre les 11 pays qui font l'objet d'une procédure de suivi complète, trois autres sont engagés dans un dialogue postsuivi. À la suite de la récente réflexion menée par la commission sur ses méthodes de travail, et de la modification du format et des modalités de sélection des pays devant faire l'objet d'un examen périodique, l'ensemble des États membres sont désormais soumis à un suivi périodique comparable. La commission de suivi pourra ainsi disposer d'une vue d'ensemble des différentes solutions mises en œuvre dans toute l'Europe.

5. Il est essentiel de définir des critères d'évaluation communs harmonisés et la commission entend se pencher sur le sujet. Elle a déjà convenu de consacrer un chapitre de tous ses prochains rapports – qu'il s'agisse de rapports établis dans le cadre de la procédure de suivi complète, du dialogue postsuivi ou des examens périodiques – à la manière dont un pays donné a géré la crise en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques et les mesures prises à cet égard.

6. Cela dit, la commission souligne la nécessité d'élaborer, le cas échéant, des normes démocratiques qui guideraient les pays confrontés à d'éventuelles nouvelles crises et permettraient de ne pas mettre en péril l'acquis démocratique dans les États membres du Conseil de l'Europe. À ce titre, la commission salue le

travail accompli à ce jour par les différentes entités du Conseil de l'Europe et en particulier la boîte à outils proposant des conseils aux États membres, intitulée «Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19», présentée par la Secrétaire Générale en avril 2020.

7. Les remarques formulées ci-dessous sont de nature générale et visent à attirer l'attention sur certaines questions importantes qu'il conviendra de prendre en compte dans les futurs rapports de suivi.

2. Fonctionnement des institutions démocratiques en période de crise

8. L'aperçu rapide qui s'est dégagé des différentes auditions organisées par la commission a permis de mettre en évidence les voies constitutionnelles et juridiques très différentes empruntées par chaque État membre pour répondre à la pandémie et assurer le bon fonctionnement de ses institutions démocratiques dans de telles conditions. Certains pays ont déclaré un état d'urgence total (par exemple, l'Estonie, la Serbie), d'autres ont appliqué différentes formes d'urgence sanitaire (Pologne, Espagne), tandis que d'autres encore ont adapté leur réponse en recourant à des ordonnances d'urgence visant à protéger l'ordre public (Malte, Pays-Bas). Dans bien des cas, la situation reflète également l'évolution rapide de la pandémie à laquelle les États membres n'ont eu guère le temps de se préparer. Certains États membres caractérisés par un climat politique plus fortement polarisé, à l'approche notamment des élections à venir, ont été confrontés à des tensions politiques exacerbées qui, à leur tour, ont eu une incidence sur l'acceptation par le public de certaines des mesures d'urgence.

9. L'on ne saurait trop insister sur l'importance pour tous les États membres de mettre dès à présent en place, en s'appuyant sur un large consensus entre tous les acteurs politiques concernés, un cadre constitutionnel et juridique approprié permettant de faire face aux situations d'urgence sanitaire mondiale, conformément aux normes du Conseil de l'Europe et aux obligations souscrites au moment de leur adhésion. La commission de suivi est la mieux placée pour suivre les progrès réalisés à cet égard, définir une approche commune et des critères fondés sur les normes démocratiques de l'Organisation qui permettraient de procéder à une évaluation harmonisée des solutions d'urgence appliquées dans les différents pays, tout en tenant compte de leur contexte national particulier.

10. Si l'on peut comprendre que la crise sanitaire massive à laquelle de nombreux pays du Conseil de l'Europe ont été confrontés, et pour beaucoup continuent de l'être, a entravé le fonctionnement normal des institutions démocratiques, il convient de souligner la nécessité de maintenir des garanties démocratiques et, en particulier un système de freins et contrepoids. En d'autres termes, les mesures mises en place en vue de protéger la santé publique ne doivent pas mettre à mal les mécanismes et processus démocratiques qui constituent l'acquis des États membres du Conseil de l'Europe.

11. Dans ce contexte, je partage pleinement l'avis de M. Liddell-Grainger, à savoir que la continuité des institutions démocratiques légitimes est de la plus haute importance en situation d'urgence et que l'équilibre démocratique des pouvoirs doit être maintenu et que tout état d'urgence, ainsi que les pouvoirs extraordinaires qu'il confère, doivent être limités dans leur durée, leurs circonstances et leur portée. La situation dans laquelle le gouvernement dispose d'un pouvoir sans freins et contrepoids est dangereuse pour l'ordre constitutionnel et juridique et pourrait entraîner un nombre considérable de recours devant les cours constitutionnelles. Le renforcement des pouvoirs de l'exécutif et la suspension de certains droits et libertés, comme la liberté de circulation, sont acceptables dans la mesure uniquement où ils constituent un moyen prévu par la loi, limité dans le temps, proportionné aux exigences de l'urgence et soumis à un contrôle législatif. En particulier, toute prolongation de l'état d'urgence devrait faire l'objet d'un contrôle par le parlement quant à sa nécessité. Dans le cadre de ses futurs travaux, la commission de suivi s'appuiera sur ces critères pour évaluer le respect des normes démocratiques par nos États membres.

12. Je partage aussi pleinement la position de M. Liddell-Grainger, selon laquelle les parlements doivent continuer à jouer un triple rôle de représentation, de législation et de contrôle pendant tout état d'urgence.

13. Toute disposition législative adoptée par l'exécutif durant l'état d'urgence ou à la suite d'une dérogation licite élargissant les pouvoirs de l'exécutif, devrait aussi prévoir des échéances claires au-delà desquelles ces mesures exceptionnelles deviendraient caduques. Les rapporteurs de la commission de suivi examineront si toutes les mesures d'urgence restrictives ont été abrogées une fois la situation d'urgence passée.

14. La commission de suivi s'efforcera également de déterminer le respect du principe de nécessité et de proportionnalité dans certains pays, en d'autres termes elle cherchera à savoir si la dérogation aux règles et procédures normales du processus décisionnel démocratique n'a pas donné lieu à des abus. Il importe par ailleurs de rappeler que, de manière générale, il conviendrait de s'abstenir de toute réforme législative fondamentale durant l'état d'urgence.

15. Je suis convaincue, au même titre que M. Liddell-Grainger, que le contrôle parlementaire de l'exécutif demeure capital. Les rapporteurs respectifs de la commission de suivi porteront une attention particulière à la manière dont il a été exercé dans les pays sous leur responsabilité.

16. Il faut cependant souligner que pour être en mesure d'exercer correctement sa fonction de contrôle, un organe législatif doit être considéré comme légitime. À cet égard, se pose la question de la tenue d'élections sous tous ses aspects, depuis la campagne électorale jusqu'au jour du scrutin, dans les situations d'urgence. Je reviendrai sur ce point plus en détail dans le prochain chapitre.

17. La commission de suivi se penchera sans doute sur le fonctionnement des systèmes judiciaires pendant la crise dans certains pays. Il importe notamment de voir si les tribunaux ont été en mesure d'examiner les restrictions aux droits humains les plus graves et les plus controversées et si le fonctionnement des cours constitutionnelles – lorsqu'elles existent – n'a pas été entravé.

3. Élections en situation d'urgence

18. Dans son exposé des motifs, M. Liddell-Grainger expose succinctement les différentes préoccupations liées à la tenue d'élections dans le contexte d'une pandémie et d'autres situations d'urgence et leurs divers aspects. Je partage ses conclusions et réflexions et je me contenterai de formuler quelques observations complémentaires, qui rejoignent en grande partie les points abordés dans la section précédente à propos du fonctionnement des institutions démocratiques.

19. Les élections démocratiques, piliers de la démocratie représentative, garantissent la légitimité démocratique des institutions parlementaires. Comme il est souligné dans chaque procédure de suivi, le caractère véritablement démocratique d'une élection n'est pas seulement déterminé par la conduite du vote les jours de scrutin, mais dépend également de l'environnement politique préélectoral et de l'existence de conditions de campagne égales pour tous les candidats en lice. Une situation d'urgence affecte tous ces aspects et, en règle générale, il conviendrait de ne pas organiser d'élections dans de telles conditions.

20. Cependant dans le même temps, vu l'importance du rôle des parlements en tant que «garants de la démocratie en temps de crise», comme l'affirme à juste titre le rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie, il est essentiel que la légitimité du parlement et ses fonctions ne puissent pas être remises en cause. Par conséquent, dans le cadre d'une période d'urgence susceptible d'être longue en raison d'une pandémie mondiale, l'organisation d'élections, selon des critères et des conditions stricts et rigoureusement définis afin de garantir leur caractère démocratique, peut être envisagée. Cette option est d'autant plus importante lorsque les élections étaient déjà convoquées avant que l'urgence n'éclate.

21. Un certain nombre d'États membres ont été confrontés à cette situation au moment où la pandémie de covid-19 a frappé, et il convient d'analyser soigneusement leurs différentes réactions afin d'en tirer les leçons pour des contextes similaires susceptibles de se présenter à l'avenir. À cette fin, la commission de suivi a organisé le 22 juin une audition intitulée «Le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe des États membres du Conseil de l'Europe et la conduite d'élections démocratiques dans le contexte du covid-19», avec la participation notamment de la Commission de Venise. Cette audition s'est focalisée sur trois études de cas distinctes: la Pologne, la Macédoine du Nord et la France.

22. S'agissant de la Pologne, l'élection présidentielle avaient été convoquée avant le déclenchement de la pandémie de covid-19, la date du scrutin étant fixée au 10 mai 2020. Compte tenu du climat politique fortement polarisé dans le pays, aucun accord n'a pu être conclu entre la majorité au pouvoir et l'opposition quant au report de l'élection ou aux conditions et critères permettant son déroulement à la date prévue. Au départ, les autorités ont fait savoir qu'elles souhaitaient maintenir la tenue de ce scrutin au 10 mai. Cette position s'est avérée de plus en plus contestée et controversée en raison des risques pour la santé et la sûreté publiques si l'élection était maintenue et de l'impossibilité de mener véritablement campagne au vu des mesures de confinement mises en place, faussant ainsi les conditions d'une concurrence équitable pour les candidats en lice. La controverse grandissante autour de l'élection a finalement amené les autorités à la reporter deux jours avant la date initialement prévue. Cependant, la base juridique de cette décision, qui ne reposait ni sur un large accord politique ni sur une décision formelle du parlement, est discutable et aurait pu donner lieu à des différends juridiques si elle n'avait pas été encadrée par un accord consensuel entre la majorité au pouvoir et l'opposition, définissant les nouvelles dates de l'élection ainsi que les conditions et modalités de sa tenue. L'élection présidentielle a finalement eu lieu le 28 juin et le 12 juillet 2020. En tant que membre de la mission d'évaluation électorale de l'Assemblée parlementaire lors des premier et deuxième tours de l'élection présidentielle en Pologne, je voudrais souligner que, malgré les lacunes susmentionnées, les élections ont été bien organisées.

23. En Macédoine du Nord, des élections législatives anticipées avaient été convoquées pour le 19 avril 2020, après la dissolution du parlement le 16 février 2020. Cependant, aux termes d'une décision consensuelle prise par l'opposition et la majorité au pouvoir, ces élections ont été reportées pour cause de pandémie de covid-19. Il a été convenu que la campagne électorale ne pourrait avoir lieu qu'après la levée de l'état d'urgence. Celle-ci est intervenue le 23 juin 2020 et les élections ont finalement été organisées le 15 juillet 2020.

24. En dépit des controverses, la France a tenu le premier tour de ses élections locales le 15 mars 2020. Le deuxième tour, initialement prévu le 22 mars, a été reporté *sine die* du fait de l'évolution rapide de la crise sanitaire de la covid-19 et en raison du taux de participation extrêmement faible au premier tour lié à la progression de la pandémie. Le deuxième tour s'est finalement déroulé le 28 juin 2020, après la levée des mesures de confinement visant à contenir la propagation du coronavirus. Toutes les décisions relatives à ces élections, à savoir le maintien du premier tour, le report du deuxième tour ainsi que la nouvelle date pour sa tenue, ont été prises après consultation et consensus des divers acteurs politiques et reposaient sur les avis du Conseil scientifique français. Ces décisions ont donc bénéficié du soutien de la société française, même si l'impact et les conséquences politiques du délai fort long entre le premier et le deuxième tour continuent de faire débat.

25. Une analyse approfondie de ces études de cas dépasse le cadre du présent avis, mais deux observations importantes méritent d'être faites.

26. D'abord, dans de nombreux pays, le cadre juridique applicable au report d'élections déjà convoquées, alors que l'état d'urgence n'est pas déclaré, est inadéquat, voire inexistant, en l'absence notamment d'un consensus entre les acteurs politiques concernant ce report de scrutin. Cette question a déjà été examinée en dehors de conditions pandémiques, dans le cadre des procédures de suivi en cours, et récemment à l'occasion des élections locales albanaises de 2019 (voir [Avis 959/2019](#) de la Commission de Venise sur la portée du pouvoir du Président en matière de fixation des dates des élections).

27. Deuxièmement, le consensus entre toutes les parties prenantes quant aux conditions et critères de l'éventuel report d'un scrutin, ainsi que sur les modalités et mesures spéciales à mettre en place pour sa tenue en situation d'urgence, est essentiel pour l'acceptation et la confiance du public dans la nature démocratique des élections. Un tel consensus est plus difficile à obtenir, et c'est compréhensible, dans le climat politique très compétitif qui règne avant des élections et, a fortiori, en cas de forte polarisation de cet environnement.

28. Par conséquent, il convient d'inviter instamment tous les États membres à veiller à l'adoption, sur la base d'un consensus entre tous les acteurs politiques, d'un cadre juridique approprié définissant clairement les conditions et critères applicables au report d'élections, ainsi que les modalités et le mécanisme permettant au bout du compte de les organiser en situation de pandémie. Ce faisant, les États membres se conformeront aussi pleinement au principe de stabilité de la législation électorale, qui dispose qu'aucune modification ne doit y être apportée dans les six mois précédant la date du scrutin.

29. Dans ce contexte, le rapporteur tient à souligner que, si la conduite d'élections dans de telles situations d'urgence peut s'avérer nécessaire pour garantir la légitimité constante des institutions démocratiques et de leur travail, la tenue de référendums et de plébiscites n'est pas autorisée, en particulier lorsqu'ils portent sur des questions constitutionnelles. Un exemple en est le vote dit «All-Russian Vote» sur des amendements controversés à la Constitution de la Fédération de Russie. Prévu à l'origine le 22 avril, «All-Russian Vote» a été reporté au 1^{er} juillet 2020 en raison de la pandémie de covid-19. Plusieurs mécanismes inédits et controversés ont été mis en place pour organiser sa tenue dans des conditions pandémiques. Le vote en présentiel a pu se dérouler sur plusieurs jours, du 25 juin au 1^{er} juillet 2020. En outre, pendant cette période, des bureaux de vote de fortune, ne répondant pas aux critères habituellement requis, ont été installés dans des parcs et des espaces publics. Ces mécanismes ont affecté l'observation du vote ainsi que le secret du scrutin, soulevant des questions et affectant la confiance du public dans le processus électoral et le résultat du vote. La légitimité démocratique de ces amendements constitutionnels qui, entre autres choses, modifient fondamentalement la structure et l'équilibre des pouvoirs en Fédération de Russie, s'en trouve elle aussi affectée négativement.

30. Le rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie souligne à juste titre l'importance d'une observation internationale impartiale des élections, telle que celle menée par l'Assemblée, pour évaluer le caractère démocratique des élections et renforcer la confiance du public dans leurs résultats. Les conséquences de l'impossibilité pour l'Assemblée d'observer des élections si les restrictions de voyage venaient à perdurer devront être examinées. Certains pays pourraient en effet être tentés de rejeter toute critique éventuelle du processus électoral, en invoquant l'absence d'observateurs internationaux.

31. En parallèle, il convient de souligner qu'un certain nombre de mesures mises en œuvre pour permettre le déroulement des élections dans des conditions de pandémie, comme le recours accru au vote par correspondance et en ligne, diminuent l'impact du processus d'observation le jour du scrutin. Cette évolution renforce l'importance d'une observation à long terme de la préparation d'élections et du contexte politique dans lequel elles ont lieu, autant de sujets qui ont été et continuent de représenter des domaines d'attention importants pour la commission de suivi. L'Assemblée devrait étudier les possibilités de renforcer ses capacités d'observation à long terme des élections en mettant à profit les compétences et les outils offerts par la commission de suivi et ses rapporteurs.

4. Anticiper les crises futures

32. Dans les chapitres précédents, j'ai exposé les principales questions qui seront examinées par les rapporteurs en charge du suivi dans les pays respectifs placés sous leur responsabilité ainsi que les préoccupations à prendre en compte. Il ne s'agit, à l'évidence, que de réflexions générales qui seront approfondies et développées par la commission de suivi et ses rapporteurs.

33. Comme mentionné ci-dessus, de nombreux pays ont été pris au dépourvu par la crise pandémique et n'étaient pas préparés à relever un tel défi. Dans ce contexte, je tiens à féliciter la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe qui a réagi rapidement en publiant une boîte à outils à l'intention des États membres sur le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme pendant la crise de la covid-19. La contribution d'autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres et de la Commission de Venise, a également été des plus précieuses.

34. Il reste toutefois à élaborer des normes démocratiques susceptibles de servir de référence et d'orientation pour les États membres du Conseil de l'Europe en cas de nouvelle situation d'urgence. Une fois ces normes démocratiques clairement définies, la commission de suivi veillera à leur mise en œuvre et s'attachera, plus généralement, aux efforts déployés par les États membres pour adopter des mesures législatives spécifiques permettant de mieux gérer à l'avenir des crises similaires.

35. À cet égard, le présent débat parlementaire constitue une première étape encourageante vers un débat paneuropéen sur l'amélioration des garanties du processus démocratique en toutes circonstances.

36. De manière plus générale, je pense que les instances parlementaires internationales, notamment l'Assemblée parlementaire, devraient également mettre au point des méthodes et des procédures leur permettant d'assurer leur bon fonctionnement, y compris les activités de suivi, en cas d'éventuelle nouvelle crise.

37. Cela étant, je tiens à souligner que la commission de suivi et ses rapporteurs n'ont pas suspendu leurs travaux durant la crise pandémique. Ils ont notamment suivi de près l'évolution de la situation dans leurs pays respectifs et ont fait des déclarations publiques, le cas échéant. En diverses circonstances, ils se sont entretenus avec les autorités et ont procédé à des échanges de vues, par vidéoconférence, avec différentes parties prenantes.