



Strasbourg, le 18 mai 2009

CDL(2009)058*

Etude n° 477 / 2008

Or. angl.

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

**PROJET DE RESUME DES RECOMMANDATIONS
RELATIVES A UN STATUT INTERNATIONALEMENT
RECONNU DES OBSERVATEURS D'ELECTIONS**

sur la base des observations de

M. Owen MASTERS (expert, Royaume-Uni)
M. Valeriy MUSIN (membre suppléant, Fédération de Russie)
M. Olivier POHLER (expert, France)
**M. Ángel SANCHEZ NAVARRO (ancien membre suppléant,
Espagne)**

**This document has been classified restricted on the date of issue. Unless the Venice Commission decides otherwise, it will be declassified a year after its issue according to the rules set up in Resolution CM/Res(2001)6 on access to Council of Europe documents.*

Introduction

1. *A la suite du Rapport sur la reconnaissance internationale d'un statut pour les observateurs d'élections¹, adopté par la Commission de Venise à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la nécessité d'élaborer des recommandations visant à reconnaître, au niveau international, un tel statut, est devenue évidente.*

2. *A cette fin, et en vue d'avoir une vision globale de l'observation des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'une vue d'ensemble des législations nationales en la matière, les rapports des missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et rapports similaires de l'OSCE/BIDDH ont été examinés dans le détail pour préparer le présent document².*

3. *Avant d'aller plus avant, une distinction devrait être faite entre l'évaluation et l'observation faites par les observateurs d'élections. Par leur travail d'observation, les observateurs d'élections collectent sur le terrain des informations sur des éléments donnés du processus électoral ; par leur travail d'évaluation, les observateurs d'élections évaluent les informations reçues d'autres parties prenantes et qui requièrent plus d'attention. Une telle évaluation sera généralement menée dans les rapports finaux et exhaustifs d'observation des élections.*

4. *Le présent document a été élaboré à partir des rapports des missions internationales d'observation des élections, qui mettent en évidence les améliorations qui pourraient être apportées aux législations électorales nationales. Il vise à résumer les principaux éléments retenus dans ces rapports.*

5. *Le présent document a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ... réunion (Venise, ...) et par la Commission de Venise lors de sa ... session (Venise, ...).*

Améliorations qui pourraient être apportées aux législations électorales nationales, sur la base des rapports des missions internationales d'observation des élections

6. Plusieurs pays, principalement les pays d'Europe centrale et orientale, ont modifié leur législation électorale afin de la rendre compatible avec le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et d'autres standards internationaux. A l'inverse, aucun pays d'Europe de l'ouest n'a mis en œuvre de telles normes internationales dans sa législation, ce qui s'explique probablement par l'absence de suivi international et la confiance qu'inspire leur processus électoral. Dans ce dernier cas, le processus électoral est garanti par la présence de candidats ou de représentants de partis³.

7. A cet égard, il importe de reconnaître à ces représentants les mêmes droits juridiques que ceux des observateurs non partisans⁴. Par ailleurs, il convient de noter que les représentants

¹ Rapport sur la reconnaissance internationale d'un statut pour les observateurs d'élections élaboré sur la base des observations de MM. Valeriy Musin (membre suppléant, Fédération de Russie), Owen Masters (expert, Royaume-Uni), Olivier Pohler (expert, France) et Ángel Sanchez Navarro (membre, Espagne) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009, CDL-AD(2009)020).

² Pour les rapports de l'OSCE/BIDDH, voir www.osce.org/odihr-elections/14207.html. Pour les rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, voir www.assembly.coe.int.

³ Rapport final sur l'élection présidentielle du 22 avril et du 6 mai 2007 en France, par l'OSCE/BIDDH. Rapport de la mission d'évaluation des besoins avant les élections législatives du 9 mars 2008 en Espagne, par l'OSCE/BIDDH.

⁴ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Comité ad hoc pour l'observation des élections législatives du 25 juin 2005 en Bulgarie, §15.

de partis sont parfois officiellement mandatés par leur parti politique et n'ont donc pas besoin d'accréditation officielle⁵.

8. Plusieurs rapports de missions d'observation des élections soulignent l'importance de la participation active de la société civile pour renforcer la transparence et la crédibilité publique du processus électoral⁶. Il a été préconisé à cet égard d'éviter de faire une distinction entre les observateurs nationaux et les observateurs internationaux afin de ne pas restreindre les droits des premiers par rapport aux seconds⁷.

9. Il importe que la législation prévoie des dispositions désignant les autorités ayant compétence pour inviter les organisations internationales à envoyer des missions d'observation des élections⁸.

10. Les rapports des missions d'observation des élections formulent des recommandations aux autorités nationales pour les aider à renforcer l'exercice des droits des observateurs nationaux et internationaux dans leur législation électorale interne. Les autorités locales doivent donc faciliter le processus d'observation. En outre, afin de permettre une observation véritable et efficace, les bureaux de vote et les centres de dépouillement doivent être accessibles aux observateurs et bien organisés (par exemple, en rapprochant les observateurs et les tables de dépouillement, permettant ainsi une meilleure observation)⁹. Les réunions des commissions électorales doivent être largement ouvertes à tout type d'observateurs, notamment lors de la réconciliation des résultats¹⁰. La liberté de circulation des observateurs doit être garantie afin d'assurer un vaste processus d'observation à tous les stades du processus électoral¹¹.

11. Les observateurs qui se voient privés de leurs droits au cours du processus d'observation devraient disposer de voies de recours devant les autorités nationales ou locales¹². Les autorités compétentes devraient traiter ces recours avec diligence, le processus électoral étant de courte durée¹³.

12. La plupart des législations électorales nationales contiennent des dispositions relatives à la procédure d'accréditation qui peuvent s'appliquer aux observateurs, aux ONG et aux

⁵ Rapport final sur les élections législatives du 7 octobre 2007 en Lettonie, par l'OSCE/BIDDH.

⁶ APCE, Observation de l'élection présidentielle du 19 février 2008 en Arménie, §14.

Rapport final sur les élections législatives du 10 septembre 2006 au Monténégro, par l'OSCE/BIDDH.

⁷ Rapport final sur les élections législatives du 3 juillet 2005 en Albanie, par l'OSCE/BIDDH.

Rapport final sur les élections locales qui se sont déroulées du 12 octobre 2003 au 25 janvier 2004 en Albanie, par l'OSCE/BIDDH.

⁸ Rapport final sur les élections législatives du 12 mai 2007 en Arménie, par l'OSCE/BIDDH. APCE, Comité ad hoc pour l'observation sur le Référendum relatif à la réforme constitutionnelle en Arménie, §5. Rapport final sur l'élection présidentielle du 6 novembre 2006 au Tadjikistan, par l'OSCE/BIDDH (Etat non membre du Conseil de l'Europe).

⁹ Rapport final sur les élections locales du 18 février 2007 en Albanie, par l'OSCE/BIDDH.

¹⁰ APCE, Observation des élections législatives extraordinaire du 18 août 2007 au Kazakhstan, §34.

APCE, Observation de des élections législatives du 10 septembre 2006 en République du Monténégro, §22.

Rapport de la mission d'évaluation des besoins avant les élections législatives du 28 septembre 2008 au Bélarus par l'OSCE/BIDDH (Etat candidat à l'adhésion).

¹¹ Rapport final sur les élections législatives anticipées du 16 décembre 2007 au Kirghizistan, par l'OSCE/BIDDH (Etat non membre du Conseil de l'Europe, Etat membre de la Commission de Venise).

¹² APCE, Observation des élections législatives du 2 décembre 2007 en Fédération de Russie, §19.

Rapport final sur l'élection présidentielle extraordinaire du 5 janvier 2008 en Géorgie, par l'OSCE/BIDDH.

Rapport final sur l'élection présidentielle du 19 mars 2006 au Bélarus, par l'OSCE/BIDDH (Etat candidat à l'adhésion).

¹³ Rapport final sur les élections du 7 décembre 2003 à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, par l'OSCE/BIDDH.

institutions internationales. Cette procédure doit être simple¹⁴, et les critères, ainsi que les délais, d'attribution doivent être clairement définis dans la législation¹⁵.

13. Les critères d'accréditation des observateurs ne doivent pas être restrictifs¹⁶. Pour ce qui est des missions internationales d'observation, les pays ne peuvent pas refuser la présence de personnes de telle ou telle nationalité¹⁷. Il est arrivé que des pays exigent des observateurs qu'ils aient une expérience préalable dans le domaine de l'observation des élections¹⁸. C'est là un argument intéressant, mais le pays hôte ne devrait pas imposer de tels critères, car ce sont les institutions internationales invitées ou le pays dont proviennent les ressortissants en question qui ont compétence en la matière.

14. En outre, il est souhaitable que l'accréditation soit valable sur tout le territoire du pays hôte et non pas dans certains bureaux de vote ou circonscriptions¹⁹.

15. Afin d'éviter les problèmes de délais dans l'octroi des accréditations, la procédure devrait être rapide, une fois la demande reçue²⁰. Dans les cas où un refus d'accréditation est annulé par voie de recours, le pays hôte doit alors accorder l'accréditation rapidement et en temps utile²¹.

16. Les autorités électorales nationales sont censées faire preuve de souplesse concernant l'accréditation (et les délais d'accréditation) des organisations qui le demandent, notamment les organisations nationales²². Une approche trop stricte pourrait être interprétée comme une attitude hostile à l'égard du processus d'observation.

17. Par ailleurs, le refus d'octroyer une accréditation devrait pouvoir être contesté par l'institution ou le groupe national demandeur. Les motifs de refus devraient être communiqués sous forme écrite et en temps utile.

18. L'accréditation des ONG ou des groupes d'ONG tombe également sous le coup de la législation relative aux associations. Ainsi, il peut être demandé que les statuts de l'association en question mentionnent expressément que l'observation électorale fait partie de ses activités²³.

19. Il existe certains critères d'attribution spécifiques pour les ONG. Celles-ci doivent par exemple garantir leur indépendance vis-à-vis des partis politiques en tant qu'organisation²⁴, dans ses principes²⁵, et pour chacun de ses observateurs²⁶.

¹⁴ Rapport final sur les élections municipales du 13 et 27 mars et du 10 avril 2005 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », par l'OSCE/BIDDH.

¹⁵ Rapport final sur les élections législatives du 6 mars 2005 en Moldova, par l'OSCE/BIDDH.

¹⁶ APCE, Observation des élections législatives du 2 décembre 2007 en Fédération de Russie, §19.

¹⁷ APCE, Observation des élections législatives du 11 mai 2008 en Serbie, annexe 2.

Rapport final sur les élections législatives du 12 mai 2007 en Arménie, par l'OSCE/BIDDH.

¹⁸ Rapport de la mission d'évaluation des besoins avant les élections législatives du 28 septembre 2008 au Bélarus, par l'OSCE/BIDDH (Etat candidat à l'adhésion).

Rapport final sur les élections législatives du 18 août 2007 au Kazakhstan, par l'OSCE/BIDDH (Etat non membre du Conseil de l'Europe, Etat observateur auprès de la Commission de Venise).

¹⁹ Rapport de la mission d'évaluation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives et présidentielles du 28 novembre et du 12 décembre 2004 en Roumanie.

²⁰ Rapport final sur les élections législatives du 3 juillet 2005 en Albanie, par l'OSCE/BIDDH.

²¹ Rapport final sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 en Bosnie-Herzégovine, par l'OSCE/BIDDH. Rapport final sur les élections locales du 25 mai et 8 juin 2003 en Moldova, par l'OSCE/BIDDH.

²² Rapport final sur les élections municipales du 13 et 27 mars et du 10 avril 2005 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », par l'OSCE/BIDDH.

²³ Rapport final sur les élections législatives anticipées du 30 septembre 2007 en Ukraine, par l'OSCE/BIDDH.

²⁴ Rapport final sur les élections législatives du 6 mars 2005 en Moldova, par l'OSCE/BIDDH.

²⁵ Rapport final sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 en Bosnie-Herzégovine, par l'OSCE/BIDDH.

20. Le pays dans lequel est enregistré une ONG peut également être un critère de sélection par l'autorité accréditrice. Ainsi, certaines ONG étrangères voient leur demande d'accréditation rejetée²⁷, alors qu'elles sont de plus en plus nombreuses à demander à envoyer des missions d'observation dans d'autres pays. L'origine étrangère de certains fonds peut également être invoquée pour rejeter la demande d'accréditation d'une ONG nationale²⁸.

21. Ces critères peuvent sembler sévères ou risquent de limiter l'utilité du processus d'observation. Inversement, il est arrivé qu'on ait demandé à une ONG d'observer une élection à l'échelle du pays, ce qui est parfois impossible, notamment dans certains grands pays²⁹.

22. Cependant, l'absence d'observateurs nationaux ne prouve pas forcément qu'il y a eu entrave au processus d'observation des élections par les autorités nationales ; au contraire, cela peut montrer que la population et la société civile ont une grande confiance dans le processus électoral³⁰.

23. Il arrive souvent que les recommandations formulées à l'issue d'une mission d'observation d'une élection n'aient aucun effet³¹. C'est là où les démocraties de longue date devraient montrer l'exemple en rajoutant, dans leur législation électorale, des dispositions sur le processus d'observation³².

24. Enfin, il est essentiel que les autorités électorales ainsi que les observateurs nationaux et internationaux connaissent parfaitement leurs droits et leurs devoirs concernant le processus d'observation des élections, de façon à ce que celui-ci se déroule sans heurts et inspire confiance aux citoyens³³.

Conclusions

25. Cet état des lieux concernant le statut des observateurs d'élections, qui ressort des rapports des missions internationales d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH, montre la diversité des dispositions régissant ce statut, voire l'absence d'un tel statut ou de garanties suffisantes à cet égard dans les législations électorales nationales. En particulier, certaines législations électorales nationales opèrent une distinction – difficile à justifier – entre observateurs nationaux et internationaux, que d'autres ne retiennent pas. Des améliorations sont possibles et recommandées dans les législations nationales de la plupart des Etats membres considérés, quel que soit le degré de

²⁶ Rapport de la mission d'évaluation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives et présidentielles du 28 novembre et du 12 décembre 2004 en Roumanie.

²⁷ Rapport final sur l'élection présidentielle du 4 décembre 2005 au Kazakhstan, par l'OSCE/BIDDH.

²⁸ APCE, Comité ad hoc pour l'observation des élections législatives du 6 novembre 2005 en Azerbaïdjan, §17. Rapport de la mission d'évaluation des besoins avant l'élection présidentielle d'octobre 2008 en Azerbaïdjan, par l'OSCE/BIDDH.

Rapport final sur les élections législatives du 6 novembre 2005 en Azerbaïdjan, par l'OSCE/BIDDH.

Rapport final sur l'élection présidentielle du 15 octobre 2003 en Azerbaïdjan, par l'OSCE/BIDDH.

²⁹ Rapport final sur l'élection présidentielle du 14 mars 2004 en Fédération de Russie, par l'OSCE/BIDDH.

³⁰ APCE, Observation des élections législatives du 22 juillet 2007 en Turquie, §15.

Rapport final sur les élections législatives anticipées du 22 juillet 2007 en Turquie, par l'OSCE/BIDDH.

³¹ APCE, Observation de l'élection présidentielle du 2 mars 2008 en Fédération de Russie, §33.

Rapport final sur les élections législatives anticipées du 21 octobre 2007 en Pologne, par l'OSCE/BIDDH.

³² Rapport de la mission d'évaluation des besoins avant les élections législatives du 9 mars 2008 en Espagne, par l'OSCE/BIDDH.

Rapport final sur les élections fédérales du 21 octobre 2007 en Suisse, par l'OSCE/BIDDH.

Rapport final sur l'élection présidentielle des 13 et 27 juin 2004 en République de Serbie (Serbie-Monténégro), par l'OSCE/BIDDH.

³³ Rapport final sur les élections législatives du 3 juillet 2005 en Albanie, par l'OSCE/BIDDH. Rapport final sur les élections du 7 décembre 2003 à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, par l'OSCE/BIDDH.

développement démocratique de ceux-ci. Sur cette base, la Commission de Venise élaborera des lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections.