



Strasbourg, le 26 septembre 2012

Etude n° 687 / 2012

CDL(2012)063*

Or. fr.

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

**L'IMAGE DES MIGRANTS ET DES REFUGIES VEHICULES
PENDANT LES CAMPAGNES ELECTORALES**

NOTE D'INFORMATION

préparée par le Secrétariat

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

1. En date du 4 juillet 2012, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de conduire une étude sur l'image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales. Cette demande de l'Assemblée parlementaire s'appuie sur le rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées portant sur « L'utilisation des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales »¹ et la résolution 1889 (2012) portant sur le même thème. Il faut également relever l'avis de la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire sur cette même question,² qui a fait des propositions d'amendements à la résolution alors en projet. Notamment, un amendement retenu invite la Commission de Venise à réaliser une étude sur l'utilisation des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales, en vue d'amender éventuellement le Code de bonne conduite en matière électorale.

2. Le rapport précité sur « L'utilisation des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales » constate dans son exposé des motifs (et plus particulièrement dans sa partie 3) une image dégradée des migrants et des réfugiés dans les discours et débats politiques et souligne les facteurs qui contribuent à ce regain de xénophobie. Dans sa partie 4, le rapport détaille les mécanismes et dispositions en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et au Conseil de l'Europe visant à lutter contre la xénophobie et à revenir aux valeurs préconisées par le Conseil de l'Europe, et ce en particulier au moment des campagnes électorales. Le rapport rappelle ainsi les législations existantes au niveau national, le rôle des commissions électorales et tribunaux électoraux mais également les traités internationaux auxquels sont parties les Etats membres et qui couvrent cette problématique³. Le rapport détaille également les textes adoptés par le Conseil de l'Europe sur le discours de haine. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5) qui consacre la liberté d'expression ne fait pas de ce principe un principe absolu, ce droit pouvant être, comme le souligne l'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 1345 (2003) sur le discours raciste, xénophobe et intolérant en politique, « limité par des intérêts publics concurrents, notamment la prévention des troubles à l'ordre public, la protection des principes moraux et celle des droits d'autrui. Ces droits et libertés peuvent ainsi être soumis à des limitations lorsqu'ils sont exercés de façon à causer, à inciter, à promouvoir, à préconiser, à encourager ou à justifier le racisme, la xénophobie ou l'intolérance ». La Cour européenne des droits de l'homme a identifié un certain nombre de formes d'expression qui doivent être considérées comme offensantes et a établie des paramètres afin de caractériser un « discours de haine », à défaut de définition universellement reconnue. On peut citer notamment l'arrêt [Féret c. Belgique](#) comme exemple de non-violation de l'article 10 (16 juillet 2009 ; n° 15615/07 ; document référence 852549)⁴. Le rapport précité de l'Assemblée parlementaire rappelle également des textes et publications du Comité des Ministres, de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et du Groupe d'éminentes personnalités qui prépare un rapport sur le thème « Vivre ensemble ». Le rapport développe également (partie 5) le rôle des médias, des sondages et des référendums dans la construction de l'image des migrants et demandeurs d'asile. Enfin, le rapport dresse des conclusions et des recommandations sur la question (partie 6).

3. La résolution 1889 (2012) de l'Assemblée parlementaire sur « l'image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales » souligne également l'image dégradée

¹ Doc. 12953, 8 juin 2012.

² Doc. 12978, 26 juin 2012.

³ Extrait du rapport à cet égard : « Par exemple, l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) et l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies (PIDCP) demandent que les Etats veillent à ce que la législation nationale érige en infraction passible de sanctions pénales l'incitation à la discrimination raciale ou la diffusion d'idées stigmatisant tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une origine ethnique ».

⁴ La fiche thématique de la Cour européenne des droits de l'homme sur le discours de haine, qui regroupe la jurisprudence pertinente sur ce sujet, se trouve à l'adresse suivante : http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C4BF881D-5435-49A8-A6C9-CE132170C31A/0/FICHES_Discours_de_haine_FR.pdf.

des migrants et des réfugiés dans les discours des candidats et des partis politiques pendant les campagnes électorales et, sur cette base, recommande aux Etats membres un certain nombre de mesures. La résolution les invite notamment « 11.1.6. à lever les obstacles à la participation démocratique en accordant aux migrants des droits électoraux, notamment le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections locales et régionales au bout de cinq ans de résidence légale ou moins ». Cette recommandation tout comme d'autres recommandations qui concernent les débats politiques lors des campagnes électorales, les sondages ou le rôle des commissions électorales, brossent un éventail sinon exhaustif du moins très large de la responsabilité des Etats membres dans le cadre législatif à mettre en place afin de parvenir à une protection efficace de l'image des migrants et des réfugiés dans le cadre des élections ainsi que l'importance de la mise en œuvre efficace d'un tel cadre législatif.

4. Le point 12 de ladite résolution souligne que « l'Assemblée invite la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), notamment son Conseil des élections démocratiques, à réaliser une étude sur l'utilisation des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales, en vue d'amender éventuellement le Code de bonne conduite en matière électorale ». Ce point est issu d'une proposition d'amendement au projet initial de résolution, proposé par la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire et plus particulièrement son rapporteur, M. Miltiadis Varvitsiotis, qui souligne dans l'avis précité de sa Commission (Doc. 12978) que « le rôle extrêmement important joué par la Commission de Venise en aidant les Etats membres à améliorer leur législation électorale, y compris par son Conseil des élections démocratiques, auquel notre Assemblée participe. La Commission de Venise pourrait analyser davantage la façon dont les partis politiques utilisent les migrants et les réfugiés pendant les campagnes électorales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, afin d'amender, éventuellement, le Code de bonne conduite en matière électorale ».

5. Si les instruments du Conseil de l'Europe pertinents en matière de migration précédemment évoqués ne couvrent pas expressément la question de l'image des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales, ils peuvent, appuyés par des organes existants du Conseil de l'Europe répondre de manière plus pertinente à cette problématique que ne le ferait la Commission de Venise. En matière d'institutions au sein du Conseil de l'Europe, le Secrétaire Général a nommé un « Coordinateur Migration » afin d'assurer la transversalité des questions de migrations au sein du Conseil de l'Europe. Dans la même logique, un Groupe consultatif « Migrations » a été mis en place au Conseil de l'Europe, en vue de garantir un haut niveau de cohérence et de coordination des différentes activités de l'Organisation relatives aux migrations, à l'asile et à l'intégration. Ce Groupe est composé des organes du Conseil de l'Europe les plus impliqués dans les questions ayant trait aux migrations. En outre, le Cadre relatif aux travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations⁵ prévoit la mise en place d'une plate-forme rassemblant différents « points de contacts » en matière de migrations dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette plate-forme mettra à disposition différentes contributions et expertises pour toutes les activités du Conseil de l'Europe relatives aux migrations. Il pourrait donc être pertinent pour l'Assemblée parlementaire de solliciter cette plate-forme sur cette question spécifique de l'étude de l'image des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales, qui relève d'une démarche plus sociologique que juridique.

6. Il pourrait être également intéressant de sensibiliser le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme sur cette problématique afin qu'il puisse interpeller les autorités qu'il rencontre lors de ses visites régulières dans les Etats membres sur cette problématique particulière et qu'en conséquence ses rapports de visites reflètent les éventuels abus et discours haineux à l'encontre des migrants et des réfugiés constatés lors de campagnes électorales.

⁵ Cadre relatif aux travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations 2011-2013, SG/Inf(2011)10rev.

7. Parmi les textes de référence de la Commission de Venise, le Code de bonne conduite en matière électorale⁶ n'évoque pas la question des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales. La campagne électorale est envisagée sous l'angle du respect de la liberté d'expression et de la neutralité des autorités publiques. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques⁷ semble le texte de référence de la Commission de Venise le plus approprié pour évaluer la pertinence d'une étude de la Commission sur la question au regard des textes propres à la Commission.

8. Tout d'abord, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques souligne, parmi les principes directeurs pour les partis politiques, le principe de non-discrimination (partie II, A. 2 c)) selon lequel « 10. Les partis politiques ne devraient pas agir contre les valeurs de la CEDH et le principe d'égalité. Les partis ne doivent exercer contre les personnes aucune discrimination fondée sur les motifs interdits par la CEDH ».

9. En outre, Il faut se référer au rapport explicatif dudit Code de bonne conduite (partie III). Le rapport explicatif indique notamment les possibilités de sanctions voire de dissolution d'un parti en cas de statuts et/ou de propos discriminatoires fondés sur des motifs raciaux ou religieux ou appelant à la discrimination raciale et à l'intolérance (par. 75-78). En effet, les partis politiques sont les acteurs essentiels de toute campagne électorale, étant les auteurs et diffuseurs des messages politiques propres à une campagne électorale. A ce titre, ils peuvent donc être les vecteurs et diffuseurs de discours haineux et xénophobes à l'égard des migrants et des réfugiés en particulier.

10. Le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière de partis politiques traite également des fonctions politiques (point D). Ainsi, il souligne (point D. 3, par. 188) que « [t]oute campagne électorale comporte en elle-même de nombreux risques d'abus de la part des partis politiques, qui se disputent parfois âprement les voix des électeurs. La législation nationale n'anticipe et n'empêche pas nécessairement toutes les pratiques déloyales. D'autres formes de réglementation fixant des règles de conduite générales lors des campagnes électorales sont donc nécessaires. Un Code de conduite pour les élections peut être une solution relativement efficace, en particulier si les partis politiques s'engagent librement à respecter les dispositions de ce code, parce qu'il résulte de négociations intégralement menées entre eux ou modérées par une tierce partie, plutôt que de leur être imposé par une autorité extérieure⁸. Un tel code de conduite peut être défini comme « un ensemble de règles de comportement pour les partis politiques et leurs adhérents concernant leur participation aux processus électoraux, règles auxquelles les partis souscrivent en principe librement et qui peuvent, suite à cet accord, être incorporées dans la législation⁹ ». Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques prend ainsi l'exemple de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » où un code de conduite pour les élections a été signé de leur propre initiative par les principaux partis politiques avant les élections législatives de 2006 et visait notamment à promouvoir un climat de tolérance démocratique (par. 189 du Code de bonne conduite en matière de partis politiques).

11. Ainsi, à la lumière des textes conventionnels, des travaux de l'Assemblée parlementaire, des textes du Comité des Ministres et d'autres organes du Conseil de l'Europe, il n'apparaît pas souhaitable de modifier les Codes de bonne conduite de la Commission de Venise. En effet, les textes de référence de la Commission, combinés avec les textes et travaux existants du Conseil de l'Europe et en particulier de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres, ainsi que des organes travaillant sur ces questions au Conseil de l'Europe, suffisent

⁶ CDL-AD(2002)023rev.

⁷ CDL-AD(2009)021.

⁸ Voir le *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Elections* de l'IDEA, Collection des Codes de conduite de l'IDEA International, 1999, pp. 8 et 9.

⁹ Voir *ibid.* p. 7.

à couvrir la problématique et recommandent aux Etats membres d'élaborer des législations et de mettre en œuvre celles-ci afin de protéger l'image des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales.