Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12355
09 septembre 2010

Un statut internationalement reconnu aux observateurs d'élections

Rapport[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Frans WEEKERS, Pays-Bas

Résumé

L'observation des élections joue un rôle important dans l'amélioration du processus électoral démocratique; c'est un instrument efficace pour identifier les failles du processus électoral, pour empêcher la fraude et pour renforcer la confiance de l'électorat dans le processus électoral. Il existe néanmoins, vu la multiplicité des organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales engagées dans cette activité, un risque accru de «faire son marché» parmi les observateurs d'élections.

Il existe de nombreux instruments internationaux régissant le statut des observateurs d'élections – tels que la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux – ainsi que les lignes directrices adoptées par l'OSCE/BIDDH (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme), par la Communauté d'Etats indépendants, par l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe. Toutefois, il s'agit en majorité d'instruments non contraignants et fragmentaires.

De surcroît, dans la majorité des Etats membres, le statut des observateurs d'élections est souvent absent de la législation électorale nationale ou seulement partiellement traité.

En conséquence, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme estime qu'il convient d'introduire des règles plus unifiées, au niveau tant international que national. Le Conseil de l'Europe devrait envisager d'apporter une reconnaissance juridique, en particulier par le biais d'une recommandation, aux «Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections», publiées par la Commission de Venise en décembre 2009. Ce document définit les droits ainsi que les devoirs des observateurs d'élections. Il recommande aussi aux Etats membres d'éviter qu'il ne fasse double emploi avec la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et avec le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux, instruments qui devraient également être intégrés aux systèmes électoraux nationaux.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3322 du 16 mars 2007.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 5
C. Exposé des motifs, par M. Weekers, rapporteur 6
1. Introduction 6
1.1. Mon mandat 6
1.2. Objectif du rapport 6
2. Rôle des observateurs d'élections 7
3. Types d'observateurs d'élections 8
4. Cadre existant pour l'observation des élections 9
4.1. Au plan international 9
4.2. Au niveau national 12
5. Observateurs d'élections selon les lignes directrices de la Commission de Venise 13
5.1. Statut général 13
5.2. Accréditation 14
5.3. Obligations des observateurs électoraux internationaux et nationaux 15
6. Conclusion 16

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à ses travaux antérieurs relatifs au processus électoral, en particulier aux Résolutions 1320 (2003) sur le Code de bonne conduite en matière électorale, 1546 (2007) sur le Code de bonne conduite des partis politiques, 1591 (2007) sur le vote à distance, 1590 (2007) sur le vote à bulletin secret – Code européen de bonne conduite sur le vote à bulletin secret, comprenant des lignes directrices pour les personnalités politiques, les observateurs et les électeurs, 1705 (2010) sur les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, et, enfin, 1736 (2010) sur le Code de bonne conduite en matière de partis politiques.

2. Les élections démocratiques sont la manifestation des droits fondamentaux, civils et politiques, et constituent un pilier essentiel de stabilité politique. L'Assemblée a déjà souligné que la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres à scrutin égal, universel, secret et direct reste une condition fondamentale de la reconnaissance du caractère démocratique d'un système politique, et que son objectif est d'établir la plus vaste zone au monde d'«élections libres et équitables».

3. L'observation des élections joue un rôle important dans l'amélioration du processus électoral démocratique et dans la promotion de la protection des droits de l'homme. Les observateurs électoraux supervisent des élections se déroulant conformément à des normes législatives nationales et internationales. Ils examinent également le cadre législatif électoral en vigueur. Par conséquent, l'observation des élections est un instrument efficace pour identifier les failles du processus électoral et pour empêcher la fraude. C'est aussi un outil qui renforce la confiance de l'électorat dans le processus électoral.

4. Aujourd'hui, l'observation des élections est une procédure largement acceptée. Au niveau international, de nombreuses organisations, dont l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne, participent à l'observation des élections, la plupart ayant adopté des lignes directrices sur le statut des observateurs d'élections.

5. L'Assemblée note que, même si plusieurs organisations sont soucieuses de promouvoir des élections libres et équitables et, par conséquent, si plusieurs lignes directrices régissent le statut des observateurs d'élections de diverses manières, ces lignes directrices manquent de cohérence. Dans sa Résolution 1320 (2003), l'Assemblée, constatant que «chaque organisation européenne ou internationale appliquait ses propres critères en matière d'observation et d'évaluation des élections, et qu'il n'existe aucun texte formel définissant les principes du patrimoine électoral européen ni d'organe européen permanent de suivi électoral», estime que «le Conseil de l'Europe, en raison de son rôle spécifique de gardien de la démocratie en Europe, doit être à l'avant-garde en matière de codification des règles électorales».

6. L'Assemblée rappelle qu'elle possède une longue expérience en matière d'observation des élections et souligne le rôle qu'elle joue dans la promotion des élections démocratiques.

7. Elle attire également l'attention sur l'acquis des autres organes du Conseil de l'Europe en matière de droit électoral, en particulier les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), son Conseil des élections démocratiques et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Elle salue, en particulier, les lignes directrices relatives à l'élection adoptées par la Commission de Venise, tels que le Code de bonne conduite en matière électorale et ses récents documents sur le statut des observateurs d'élections.

8. S'appuyant sur les recommandations et les lignes directrices de la Commission de Venise, l'Assemblée constate que, même si plusieurs instruments de droit international, essentiellement non contraignants, traitent des droits et devoirs des observateurs d'élections, ces derniers ne font pas l'objet de règles communes. Au niveau international, ces règles restent encore fragmentaires. L'Assemblée estime qu'il est nécessaire d'harmoniser les règles internationales sur le statut des observateurs d'élections.

9. S'agissant des règles nationales régissant le statut des observateurs d'élections, l'Assemblée constate que, dans la majorité des Etats membres, elles ne font l'objet d'aucune disposition législative. Bien que certains Etats aient prévu des règles sur ce point, ces dispositions varient considérablement d'un pays à l'autre, et les pratiques électorales restent encore soumises à des traditions nationales disparates. L'Assemblée rappelle que cette situation ne doit pas servir de prétexte pour saper les principes fondamentaux régissant la conduite d'élections libres et équitables.

---

2. . Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 24 juin 2010.

10. L'Assemblée estime que l'adoption de règles unifiées à l'échelon européen pourrait renforcer le statut de l'observation des élections, de même que leur crédibilité et leur légitimité, mais aussi empêcher certains problèmes pratiques – tels le risque de «faire son marché» parmi les observateurs d'élections. Ces règles doivent être fondées sur la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et sur le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux.

11. Le Conseil de l'Europe doit redoubler d'effort pour maintenir la confiance dans les systèmes électoraux. La mise en œuvre des précédentes lignes directrices et d'un statut uniforme pour les observateurs d'élections serait l'un des moyens de réaliser cet objectif.

12. L'Assemblée en appelle donc aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

12.1. pour mettre en œuvre dans leur législation nationale, si ce n'est déjà fait, la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux;

12.2. pour promouvoir la connaissance des règles édictées par ces textes auprès des parties prenantes, tant en organisant des séminaires et des formations qu'en fournissant une documentation pertinente et actualisée;

12.3. pour mettre en place une coopération internationale avec d'autres organisations, telles que l'OSCE/BIDDH et l'Union européenne, et avec d'autres parties prenantes à l'observation des élections.

13. L'Assemblée se félicite des travaux précieux menés par la Commission de Venise en matière de droit électoral et, en particulier, pour codifier et mettre en place des règles régissant le statut des observateurs d'élections. Elle l'encourage à poursuivre ses efforts sur cette question.

14. En outre, l'Assemblée en appelle aux Etats membres du Conseil de l'Europe pour mettre en œuvre les lignes directrices de la Commission de Venise sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, tout en évitant de dupliquer les normes fixées dans la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections et dans le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux. En établissant expressément des règles sur les droits et devoirs des observateurs d'élections, les Etats membres doivent en particulier:

14.1. permettre aux observateurs d'élections de couvrir les domaines d'évaluation de tout le processus électoral, y compris la période antérieure au scrutin, le jour du scrutin et la période postérieure au scrutin;

14.2. s'assurer que les observateurs d'élections sont convoqués suffisamment à l'avance;

14.3. définir clairement et harmoniser la procédure d'accréditation, les règles régissant l'accréditation devant être appliquées avec souplesse;

14.4. prévoir des voies de recours en cas de non-respect des droits des observateurs d'élections;

14.5. veiller à ce que la liberté de circulation des observateurs ne soit pas entravée;

14.6. garantir la sécurité des observateurs d'élections dans l'exercice de leurs fonctions.

15. Les membres des délégations parlementaires auprès de l'Assemblée sont invités:

15.1. à introduire la question du statut des observateurs d'élections dans les travaux de leurs parlements nationaux;

15.2. à promouvoir les travaux menés par la Commission de Venise et l'Assemblée en matière électorale, notamment l'observation des élections.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution … (2010) sur un statut internationalement reconnu pour les observateurs d'élections, dans laquelle elle invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à transposer soigneusement la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux, ainsi que les lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections édictées par la Commission de Venise.

2. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

2.1. de veiller à ce que les Etats membres reconnaissent comme il se doit la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux et les lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections en ce qui concerne les observateurs nationaux et internationaux;

2.2. de veiller à promouvoir les documents susmentionnés, notamment en les diffusant auprès de toutes les parties prenantes à l'organisation et l'observation d'élections;

2.3. de lancer de nouveaux travaux sur le cadre réglementaire régissant le statut des observateurs d'élections, notamment en envisageant de transformer les lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections en recommandation du Comité des Ministres.

3. . Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 24 juin 2010.

C. Exposé des motifs, par M. Weekers, rapporteur

1. Introduction

1.1. Mon mandat

1. Le présent rapport procède d'une décision, en date du 15 mars 2007, du Bureau de l'Assemblée parlementaire mandatant la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour élaborer un rapport sur «un statut internationalement reconnu aux observateurs d'élections». Le 19 avril 2007, la commission m'a désigné comme rapporteur.

2. La décision susmentionnée prise par le Bureau de l'Assemblée a fait suite à la Conférence sur la dimension parlementaire de l'observation des élections: mise en œuvre de normes communes, organisée par l'Assemblée les 15 et 16 février 2007 à Strasbourg[4]. La conférence a rassemblé un vaste éventail de participants issus de la communauté des observateurs, tels que parlementaires, organisations internationales, société civile et administrateurs électoraux d'Europe, d'Afrique et d'Amérique. M. René van der Linden, alors Président de l'Assemblée parlementaire, a tiré les conclusions de la conférence. Parmi les domaines de travail évoqués dans ces conclusions, deux questions spécifiques ont été soulignées: le vote à distance et la nécessité d'un statut internationalement reconnu des bservateurs d'élections (tant nationaux qu'internationaux) susceptible d'être inscrit dans la législation nationale. L'Assemblée s'est dite prête à lancer ce processus. Lors de la conférence, le représentant de l'Association des administrateurs d'élections européens (ACEEEO) a exprimé l'avis que «le statut des observateurs internationaux devrait être harmonisé, universel et précisé dans un seul document afin de prévenir différentes interprétations».

3. A la suite de la décision du Bureau de l'Assemblée, le 6 mai 2008, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a invité la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à préparer un avis sur un certain nombre de questions concernant le statut des observateurs d'élections, «(…) indiquant, par ailleurs, quels Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, s'il en est, n'ont pas inscrit l'observation des élections dans leur législation – afin d'aider les travaux de la Commission sur ce rapport»[5]. Le 20 mai 2009, la Commission de Venise a publié son rapport relatif à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, document déjà adopté lors de sa 78e session plénière, à Venise, les 13 et 14 mars 2009[6]. Le document visait à dresser l'inventaire des textes et des normes existant, aux niveaux international et national, en matière de droits et de devoirs des observateurs d'élections. Ont suivi un résumé des recommandations relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections[7], publié par la Commission de Venise le 15 juin 2009, et les lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections (ci-après «lignes directrices»), publiées le 14 décembre 2009[8].

1.2. Objectif du rapport

4. Les élections libres constituent une part cruciale de la gouvernance démocratique et un principe fondamental des droits de l'homme, notamment en matière de droits civils et politiques[9]. Le droit de voter et de participer aux élections est garanti dans bon nombre de documents internationaux, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 21), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 25) et la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) (article 3 du Protocole additionnel, STE no 9)[10]. Des élections démocratiques honnêtes sont une expression de souveraineté, car elles permettent à l'individu d'influer sur les décisions gouvernementales. De ce fait, l'équité des élections et, en conséquence, le rôle des observateurs d'élections sont cruciaux pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme[11].

---

4. . Disponible sur le site http://assembly.coe.int/Conferences/2007Elections/Programme_FR.pdf.
5. . Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport relatif à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, CDL-AD(2009)020rév, p. 2.
6. . Ibid.
7. . Adopté les 12-13 juin 2009 par le Conseil des élections démocratiques, document CDL-AD(2009)026.
8. . Adoptées les 11-12 décembre 2009 par le Conseil des élections démocratiques, document CDL-AD(2009)059.
9. . Election observation handbook, 5e édition, OSCE/BIDDH 2005, p. 11.
10. . D'autres droits fondamentaux, comme la liberté de parole et d'expression, ainsi que l'interdiction de discrimination, sont aussi très liés aux élections.
11. . Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, p. 1-2.

5. Une analyse des documents actuels sur les observateurs d'élections montre que les critères et les règles concernant le statut de ces observateurs varient au niveau national et restent encore fragmentaires au niveau international, et ce malgré l'existence de plusieurs lignes directrices sur les observateurs internationaux, adoptées par différentes instances internationales. C'est pourquoi il est de plus en plus nécessaire d'introduire un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections.

6. Dans mon rapport, je me concentrerai avant tout sur les lignes directrices internationales existantes concernant le statut des observateurs d'élections et sur les disparités de la législation nationale en la matière, afin de démontrer la nécessité d'adopter des normes unifiées pour les observateurs électoraux internationaux. Ce faisant, je renvoie aux textes existant sur les droits et obligations des observateurs. Parallèlement, en référence aux lignes directrices de la Commission de Venise sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, j'essaierai d'indiquer comment définir au mieux leur statut et comment déterminer les droits et les devoirs – ainsi qu'en matière d'accréditation – à intégrer au système électoral national. A nouveau, j'aimerais rendre hommage aux travaux effectués par la Commission de Venise dans ce domaine, en particulier à ses trois documents susmentionnés, qui ont facilité l'élaboration du présent rapport.

2. Rôle des observateurs d'élections

7. L'observation des élections représente un outil crucial pour évaluer un processus électoral. Elle a déjà montré son efficacité pour identifier les failles et pour assurer la crédibilité et la légitimité de ce processus. C'est un critère permettant de mesurer l'évolution démocratique d'un pays[12].

8. L'observation des élections revêt un caractère à la fois technique et politique. L'observation technique des élections porte sur l'adéquation du corpus législatif qui régit une élection, ainsi que sur la conduite de cette élection en conformité avec cette législation. Toutefois, les élections ne peuvent pas être considérées indépendamment du contexte politique dans lequel elles se déroulent.

9. L'observation des élections a pour rôle de promouvoir et de protéger le droit à des élections libres. Le but est de garantir que le processus électoral est démocratique et ne fait l'objet d'aucune irrégularité. Les observateurs surveillent le processus électoral pour assurer qu'il se déroule conformément au droit national et international, mais leur rôle se limite à l'observation. Ils ne participent pas vraiment à l'administration électorale[13]. De même, leur seul verdict ne suffit pas à valider ou invalider une élection[14].

10. Depuis la fin de la guerre froide, l'observation internationale des élections a connu un véritable boom, et beaucoup d'organisations internationales possèdent leurs propres observateurs d'élections[15]. L'observation internationale des élections est aussi devenue un important mécanisme pour assurer l'intégrité des élections dans des pays en cours de transition vers la démocratie et dans des sociétés sortant d'un conflit[16].

11. En général, le rôle des observateurs d'élections consiste à accroître la confiance des électeurs dans le processus électoral, à les rassurer sur sa confidentialité et à empêcher la fraude[17]. De récents exemples en Ukraine[18], en Fédération de Russie[19], en Géorgie[20] et dans d'autres pays[21] montrent la nécessité de faire participer les observateurs d'élections au processus électoral.

---

12. . ACE – Réseau du savoir électoral, Encyclopédie, ACE version 1.0, «Gestion de l'observation», disponible sur http://aceproject.org/main/francais/em/eme09.htm.
13. . Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, 27 octobre 2005, p. 1-2.
14. . A. Kvakkestad, «Cancellation of election results – Lessons learned from election observation», dans The cancellation of election results, série «Science et technique de la démocratie», no 46, Commission de Venise, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, p. 16.
15. . Ch. Binder, International Election observation by the OSCE and the Human Right to Political Participation (Observation électorale internationale par l'OSCE et droits de l'homme en matière de participation politique), «European Public Law», volume 13, no 1, 2007, p. 133.
16. . Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), «The Future of International Electoral, Observation: Lessons Learned and Recommendations», 1999, p. 1-3.
17. . A. Kvakkestad, op. cit., p. 16.
18. . A la suite de l'élection présidentielle en Ukraine en janvier 2010, les observateurs d'élections ont jugé le processus électoral équitable et démocratique, malgré des allégations de fraude émises par les deux partis au second tour; voir la Déclaration de la mission des Etats-Unis à l'OSCE sur l'élection présidentielle du 17 janvier en Ukraine (United States Mission to the OSCE Statement on January 17 Presidential Election in Ukraine, PC.DEL/41/10), 21 janvier 2010 (www.osce.org/documents/pc/2010/01/42460_en.pdf); «Ukraine: l'élection présidentielle répond à la plupart des engagements internationaux»).

3. Types d'observateurs d'élections

12. Avant tout, il convient de faire la distinction entre observateurs internationaux et nationaux d'élections. Selon la Commission de Venise[22], «trois types d'observateurs peuvent être distingués: les observateurs nationaux partisans, les observateurs nationaux non partisans et les observateurs internationaux (non partisans). Dans la réalité, la distinction entre les deux premières catégories ne va pas toujours de soi. C'est pourquoi il est préférable que l'observation soit ouverte le plus largement possible, à la fois sur le plan national et sur le plan international». Les observateurs internationaux sont étrangers au pays où se tient l'élection. En général, ils sont désignés par des gouvernements nationaux ou par des organisations internationales, ou en leur nom. Les observateurs nationaux sont citoyens du pays où a lieu l'élection et sont parfois membres d'une organisation non gouvernementale (ONG). A l'évidence, les deux types d'observateurs d'élections sont nécessaires: les observateurs nationaux ont une meilleure connaissance du pays et de la langue, alors que les observateurs internationaux peuvent être considérés comme plus susceptibles d'impartialité[23].

13. La «communauté» des observateurs internationaux comprend (entre autres):

– des membres des assemblées parlementaires internationales – Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire de l'OSCE, Parlement européen, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Parlement panafricain, Assemblée interparlementaire des Etats membres de la Communauté d'Etats indépendants (AIP CEI), Union interparlementaire (UIP), etc.;

– des représentants d'organisations et d'institutions internationales – Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Commission européenne, Organisation des Etats d'Amérique (OEA), etc.;

– des groupes de réflexion et des ONG participant à l'observation et à l'administration des élections: le Centre Carter, l'Institut démocratique national (NDI), l'ex-«Fondation internationale pour les systèmes électoraux» (IFES), le Réseau européen des organisations de surveillance des élections (ENEMO), etc.

Auparavant, en 2004, les élections ukrainiennes avaient posé beaucoup plus de problèmes d'observation, car les allégations de fraude massive lors de l'élection présidentielle avaient suscité des protestations massives, aujourd'hui appelées «révolution orange». Reste que, à l'époque, certains observateurs avaient déclaré les élections équitables et sans fraude (à l'instar de l'OSCE qui avait déjà déclaré que l'élection était équitable. Communiqué de presse de l'OSCE: «Run-off confirms that Ukraine's presidential election meets most international commitments», voir www.osce.org/odihr-elections/item_1_42681.html).

19. . En 2007, au cours des élections de la Douma, la Fédération de Russie a d'abord tenté de limiter le nombre d'observateurs en déclarant n'accepter que 70 observateurs. Elle a aussi retardé la délivrance de visas aux observateurs. Le Bureau des institutions démocratique et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) a conclu que l'observation des élections serait impossible dans ces circonstances. Voir, en particulier, N. Popescu, Observing Russia's elections, 2 décembre 2007, European Council on Foreign Affairs (Conseil européen des affaires étrangères): www.ecfr.eu/content/entry/commentary_observing_russias_elections/, et le communiqué de presse de l'OSCE: «ODIHR unable to observe Russian Duma elections» (www.osce.org/item/27967.html).

20. . Les élections géorgiennes, en 2003, se sont terminées par la «révolution des roses». Le premier problème est apparu au cours de la période préélectorale, avant le jour des élections. L'indépendance des tribunaux a été mise en cause et des violences ont été signalées durant la campagne électorale. La capacité de la Géorgie à pouvoir recenser les personnes habilitées à voter à l'élection a également été mise en doute. La liste des électeurs a posé problème le jour de l'élection, lorsqu'un bureau de vote a présenté jusqu'à trois listes à prendre en compte. Or, lorsque le taux de participation électorale a été mentionné, les nombres ne s'additionnaient pas. Voir A. Kvakkestad, op. cit., p. 20-21.

21. . Des problèmes sont aussi survenus en 2005, en Moldova et en Azerbaïdjan, ainsi que dans certains pays, tel le Kazakhstan, qui n'est pas membre du Conseil de l'Europe mais jouit du statut d'observateur auprès de la Commission de Venise. Voir A. Kvakkestad, op. cit., p. 21-23.

22. . CDL-AD(2002)23rev., Code de bonne conduite en matière électorale; Lignes directrices et rapport explicatif (paragraphe 87).

23. . ACE – Réseau du savoir électoral, Encyclopédie, ACE version 1.0, «Gestion de l'observation», voir plus haut la note 12.

4. Cadre existant pour l'observation des élections

4.1. Au plan international

14. Du fait que beaucoup d'organisations internationales déploient des observateurs d'élections, le statut de ces observateurs et les règles concernant l'observation des élections sont disséminés dans un nombre considérable de documents relevant de divers forums. Cependant, ces documents ne sont pas totalement cohérents entre eux.

15. Néanmoins, les textes existants traitant de l'observation des élections soulignent généralement l'importance d'une «approche» à long terme pour cette observation (c'est-à-dire d'une évaluation des périodes préélectorale, électorale et postélectorale). Ils font également référence aux droits et obligations des observateurs.

4.1.1. Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux

16. La Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections («la déclaration») et le code de conduite qui l'accompagne, le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux («le code»), sont les documents internationaux les plus détaillés en ce qui concerne les droits et devoirs des observateurs d'élections. Ils ont été établis par la Division de l'assistance électorale des Nations Unies (UNEAD), l'Institut démocratique national et le Centre Carter, et entérinés par 22 organisations gouvernementales et non gouvernementales le 27 octobre 2007[24]. Depuis lors, d'autres organisations[25], toutes participant à des discussions informelles tenues en permanence sur les bonnes pratiques, ont souscrit à ce document, qui reste encore ouvert à approbation[26].

17. La déclaration et le code susmentionnés fournissent un cadre global pour l'observation des élections[27]. L'article 20 de la déclaration stipule que les missions internationales d'observation «devraient être composées de personnes dotées de compétences politiques et professionnelles suffisamment variées et ayant fait preuve d'une intégrité sans faille…». Cette déclaration dresse également la liste des obligations de l'Etat hôte, notamment concernant l'accès sans entrave à son territoire par les observateurs et par les personnes impliquées dans l'organisation des élections, ainsi que leur droit de rendre compte (article 7). Elle impose aussi des obligations aux observateurs d'élections, notamment pour établir des communications avec tous les candidats politiques à l'élection (article 15), pour respecter les lois du pays hôte et faire preuve d'impartialité politique[28].

4.1.2. La Convention européenne des droits de l'homme

18. L'importance d'un système démocratique efficace est soulignée en préambule de la Convention européenne des droits de l'homme, qui stipule que le maintien des droits de l'homme et des libertés fondamentales repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique. L'article 3 du Protocole additionnel à la Convention garantit le droit à des élections libres[29]. Cette disposition accorde à l'individu le droit de vivre dans une société démocratique et d'y participer, ce qui inclut le droit de voter pour des représentants et de présenter sa candidature à l'élection[30]. Toutefois, cette liberté n'est pas absolue, ce

---

24. . Voir le site www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf.
25. . Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont approuvé ces documents en octobre 2005.
26. . Disponible sur le site http://cartercenter.org/peace/democracy/des_declaration.html.
27. . L'OSCE/BIDDH, la Commission de Venise, ainsi que le Bureau de l'Assemblée ont entériné la déclaration et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux, contrairement à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui, à l'occasion de la Conférence de l'Assemblée sur la dimension parlementaire de l'observation des élections, en février 2007, a regretté, inter alia, qu'elle n'évoque pas les parlementaires ou les assemblées parlementaires, et leur rôle dans l'observation des élections.
28. . A la différence d'autres documents existant dans ce domaine, la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections a uniquement trait à l'observation internationale, ainsi que l'indique son titre. Par conséquent, elle n'est pas applicable à des observateurs d'élections nationaux. Le document souligne que «l'observation internationale des élections est menée dans l'intérêt des citoyens du pays où se déroulent les élections et de la communauté internationale».
29. . «Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»
30. . Conférence sur la dimension parlementaire de l'observation des élections, séance de travail 1, «Les normes internationales en matière d'élections libres: fondement d'une évaluation objective», 15 février 2007, présidence: M. Spencer Oliver, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, p. 33.

que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu à plusieurs reprises (par exemple, dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*[31]). La Cour accorde aux Parties contractantes une large marge pour respecter les obligations que leur impose l'article 3 du Protocole additionnel[32] (voir, en particulier, les affaires *Labita c. Italie*[33], *Hirst no 2 c. Royaume-Uni*[34] et *Yumak et Sadak c. Turquie*[35]).

4.1.3. Document de Copenhague et Manuel d'observation des élections de l'OSCE

19. Le Document de Copenhague de l'OSCE[36] souligne les «principes de la justice essentiels à l'expression complète de la dignité inhérente à la personne humaine et des droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains» (article 5). Selon ce document, les Etats participants invitent les observateurs à superviser le déroulement de leurs procédures électorales nationales, dans la mesure autorisée par la loi. Les observateurs internationaux s'appliqueront également à faciliter un accès analogue pour les élections organisées à un niveau inférieur au niveau national. Ces observateurs s'engageront à ne pas s'immiscer dans les opérations électorales. Le Document de Copenhague établit une distinction entre les observateurs nationaux et étrangers (article 8).

20. Par ailleurs, l'OSCE/BIDDH a aussi publié le *Manuel d'observation des élections*[37], qui contient des directives pratiques pour la conduite des missions d'observation des élections menées par le BIDDH.

4.1.4. Documents de l'Union européenne

21. L'Union européenne a publié ses propres lignes directrices concernant les observateurs d'élections: la «Communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales» et le *Manuel pour l'observation électorale de l'Union européenne*[38]. Ces lignes directrices contiennent essentiellement des règlements sur la conduite de l'observation électorale, mais aussi sur les droits et les obligations des observateurs d'élections. Tous les observateurs de l'Union européenne sont tenus de signer un contrat, qui contient les lignes directrices sur leur mission. Entre autres, les observateurs doivent respecter la législation du pays hôte et ne jouissent d'aucune immunité spéciale[39].

4.1.5. Documents de référence pour la Communauté d'Etats indépendants

22. En 2002, la Fédération de Russie a initié l'élaboration et l'adoption de la Convention sur les normes en matière d'élections démocratiques et les droits et libertés électoraux dans les Etats membres de la Communauté d'Etats indépendants (Convention de la CEI), qui contient des dispositions sur le statut et les pouvoirs des observateurs nationaux et internationaux et définit leurs droits et obligations. A ce jour, cette convention a été ratifiée par l'Arménie, le Kirghizistan, la Moldova, la Fédération de Russie et le Tadjikistan, et est désormais en vigueur.

---

31. . Requête no 9267/81, arrêt du 2 mars 1987; voir en particulier les paragraphes 46-54. La Cour a déclaré que l'article 3 du Protocole additionnel garantit un principe caractéristique d'une démocratie politique élective et que, de ce fait, il est d'une importance capitale dans le système de la Convention. Il ne donne pas simplement lieu à des obligations entre Etats, à l'instar d'autres clauses substantives de la Convention et de ses protocoles. Il s'agit davantage d'un droit individuel de voter et de se présenter à une élection.

32. . Pour plus d'informations, voir, par exemple, M. O'Boyle, «Electoral disputes and the ECHR: an overview», dans The cancellation of election results, série «Science et technique de la démocratie», no 46, Commission de Venise, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, p. 39-55.

33. . Requête no 26772/95, arrêt du 6 avril 2000.

34. . Requête no 74025/01, arrêt du 6 octobre 2005.

35. . Requête no 10226/03, arrêt du 8 juillet 2008.

36. . Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe), Copenhague, 29 juin 1990 (ci-après dénommé le «Document de Copenhague de l'OSCE»): www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf.

37. . L'on peut aussi déduire (là encore sans autres détails) que le Document de Copenhague de l'OSCE admet la participation des observateurs, tant nationaux qu'internationaux, à toutes les élections, quel qu'en soit le niveau (national, régional et/ou local).

38. . Décision du Conseil no 9262/98, PESC 157, COHOM 6: http://ec.europa.eu/europeaid/observer/council_decision_9262_en.pdf.

39. . Manuel pour l'observation électorale de l'Union européenne, p. 18-19, http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/eu_election_observation_handbook_en.pdf.

23. Ce document contient des informations concernant le statut juridique des observateurs internationaux et nationaux (en particulier ses articles 14 et 15)[40] – à noter que le statut des observateurs internationaux est relativement conforme à d'autres documents internationaux. Néanmoins, dans son avis adopté en mars 2007, la Commission de Venise a exprimé quelques doutes quant à certaines restrictions imposées aux droits des observateurs[41].

24. De plus, en septembre 2002, l'Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale (ACEEEO), désormais l'Association des administrateurs d'élections européens, a approuvé un projet de convention européenne sur les normes, les droits et les libertés en matière électorale, qui inclut, entre autres, des dispositions sur le «statut et les pouvoirs des observateurs nationaux» et des «observateurs internationaux». En 2004, la Commission de Venise a émis un certain nombre de réserves quant à ce projet de convention[42]. Il a alors donné lieu à une version révisée, afin de prendre en compte une partie de ces remarques.

25. En conclusion, il convient d'ajouter que l'Assemblée interparlementaire de la CEI a approuvé les «Recommandations aux observateurs internationaux de la Communauté d'Etats indépendants dans l'observation des élections et des référendums», qui constituent un guide méthodologique pratique pour l'observation d'élections et un manuel de formation des observateurs nationaux et internationaux ainsi que des administrateurs électoraux dans les pays membres de la CEI[43].

4.1.6. Lignes directrices adoptées au sein du Conseil de l'Europe

4.1.6.1. Lignes directrices de l'Assemblée parlementaire sur l'observation d'élections

26. L'Assemblée parlementaire est forte d'une riche expérience en matière d'observation d'élections parlementaires et présidentielles, ainsi que de référendums nationaux, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe (Arménie, Monaco, Fédération de Russie et Serbie, par exemple). Par ailleurs, l'Assemblée a observé un certain nombre d'élections hors de la zone géographique du Conseil de l'Europe, par exemple au Chili, au Mexique, dans les territoires sous contrôle des autorités palestiniennes, ou encore au Kazakhstan[44].

27. Alors que, initialement, l'Assemblée observait les élections de manière indépendante, depuis la seconde moitié des années 1990, les élections ont systématiquement été observées par l'Assemblée dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE) composée de délégations parlementaires de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du Parlement européen et, à l'occasion, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, ainsi que de représentants du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE.

28. Compte tenu des objectifs et du caractère politique des missions d'observation de l'Assemblée ainsi que des problèmes qui ont résulté, par le passé, des modalités de coopération avec d'autres institutions internationales, le Bureau de l'Assemblée a adopté un ensemble de lignes directrices en 2004 – mises à jour en 2005, 2006 et 2007. Ces lignes directrices couvrent: les élections à observer; la coopération dans ce domaine; l'organisation pratique de l'observation; et, enfin, les différentes formes d'observation des élections par l'Assemblée: *a.* missions d'observation des élections; *b.* missions d'évaluation des élections; et, *c.* présence à l'occasion d'élections sans observation ni évaluation formelle.

---

40. . Dans cette convention, les droits de ces différents groupes sont à peu près semblables.

41. . Voir l'Avis no 399/2006, CDL-AD(2007)007, de la Commission de Venise, 19 mars 2007: «La Convention contribue à la définition et à la mise en œuvre des normes internationales du droit électoral. Elle comprend des éléments qui reprennent des textes internationaux – ou, plus précisément, européens; d'autres éléments se révèlent quelque peu problématiques. Ils ne seront pas répétés ici en détail, mais l'on peut citer les restrictions aux droits des observateurs, l'interdiction de toute implication des étrangers dans le processus électoral, ou l'obligation d'accepter les résultats des élections. (…) En dehors des questions spécifiques posées dans le présent avis, la forme générale de la Convention soulève un certain nombre de questions.»

42. . Voir l'Avis no 253/2003, CDL-AD(2004)010, 17 mars 2004, paragraphe 91: «Il convient enfin de souligner, d'une manière générale, que toutes les restrictions aux droits contenus dans cette Convention devraient être clairement assujetties au principe de proportionnalité.»

43. . Voir le site www.cikrf.ru/eng/aboutcik/chairman/doklad_AAV_220506_en.jsp.

44. . Voir B. Haller, «Election observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe», dans Human Rights Law Journal, volume 26, nos 5-8, 30 novembre 2005, p. 162.

29. Les lignes directrices énoncent que l'observation des élections parlementaires ou présidentielles ainsi que des référendums dans un Etat candidat ou dans un Etat faisant l'objet d'une procédure de suivi doit être un droit inaliénable de l'Assemblée. Le manque de coopération d'un Etat avec l'Assemblée peut conduire à des sanctions (paragraphe 2 des lignes directrices), et tout «refus d'envoyer une invitation constituera un critère d'évaluation en soi» (paragraphe 10).

4.1.6.2. Lignes directrices de la Commission de Venise: Code de bonne conduite en matière électorale, Code de bonne conduite en matière référendaire et Guide pour l'évaluation des élections

30. En réponse à une demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a adopté en 2002 un Code de bonne conduite en matière électorale[45], qui contient, entre autres, des dispositions relatives à l'observation des élections.

31. Selon ses lignes directrices, la possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne tant les observateurs nationaux que les observateurs internationaux. L'observation des élections doit couvrir toutes les étapes du processus électoral. Les observateurs d'élections doivent avoir la liberté de circuler, et les lieux qui leur sont interdits doivent être clairement indiqués par la loi. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité[46].

32. En 2007, ce code a été complété par un Code de bonne conduite en matière référendaire, qui contient des dispositions similaires sur l'observation des élections[47].

33. En 2006, la Commission de Venise avait également adopté un «guide pour l'évaluation des élections»[48] qui souligne, entre autres, le principe fondamental de non-ingérence des observateurs dans le processus électoral.

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

34. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le Congrès) observe régulièrement des élections locales et/ou régionales dans des Etats membres et des pays candidats et, de temps en temps, dans des Etats tiers (Israël est un exemple récent). En vertu de la règle 4.6 des lignes directrices du Bureau de l'Assemblée – observation des élections par l'Assemblée parlementaire –, l'observation d'élections régionales et locales relève de la compétence du Congrès. Si l'Assemblée reçoit une invitation à observer ce type d'élections et que le Bureau accepte, une commission ad hoc de l'Assemblée est spécialement constituée pour, éventuellement, coopérer avec la mission d'observation des élections déployée par le Congrès.

4.2. Au niveau national

35. Un aperçu de la législation nationale existante montre qu'il n'existe pas de règles cohérentes concernant le statut des observateurs d'élections, bien que celui-ci soit internationalement reconnu. Dans son rapport sur ce sujet[49], la Commission de Venise a examiné la législation électorale nationale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et en est venue aux conclusions ci-dessous.

36. Seuls 20[50] des 47 Etats membres ont mis en place des dispositions nationales sur l'observation des élections. Sur ces 20 Etats, 8[51] seulement ont inscrit dans leur législation électorale des dispositions décrivant le statut des observateurs d'élections. Six ne prévoient pas expressément de statut, mais mentionnent les activités des observateurs dans les dispositions décrivant le processus électoral. Trois donnent compétence à leurs autorités électorales nationales pour accorder ce statut – ainsi «l'ex-République

---

45. . Document CDL-AD(2002)023rév.
46. . Section II.3.2 – Observation des élections
    a. La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.
    b. L'observation ne doit pas se limiter au jour de l'élection, mais comprendre la période d'enregistrement des candidats et, le cas échéant, des électeurs, ainsi que la campagne électorale. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection que pendant celle-ci et après celle-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.
    c. La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre.
    d. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité.
47. . CDL-AD(2007)008, II.3.2.
48. . CDL-AD(2006)021.
49. . Document CDL-AD(2002)020rév., paragraphes 65-81.

yougoslave de Macédoine» prévoit un statut partiellement juridique pour les observateurs et demande aussi aux autorités électorales de prévoir un code pour le suivi des élections. Quatre Etats mentionnent simplement l'observation des élections sans entrer dans le détail de droits ou de devoirs, de modalités ou de procédure d'accréditation. Des principes reconnus au niveau international existent de façon très diverse dans la législation nationale, mais aucune législation ne les cite de manière exhaustive[52].

37. On peut noter que la législation électorale nationale diffère dans ses multiples dispositions. Il arrive aussi qu'aucune disposition n'existe concernant la participation d'observateurs au processus électoral – par exemple, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Dans certains Etats, tels que la Pologne et la République slovaque, des observateurs sont admis, mais rien n'indique qui peut être nommé pour cette mission. Certains pays admettent soit des observateurs nationaux, soit des observateurs internationaux (par exemple, la Hongrie, la Lettonie, la Roumanie et la Turquie). D'autres pays admettent les deux, observateurs nationaux et observateurs internationaux (par exemple, le Monténégro, la Fédération de Russie ou l'Ukraine)[53]. Même si certains pays ne prévoient pas d'observation des élections dans leur législation nationale, cela n'empêche pas l'observation internationale (par exemple, Monaco et la Serbie)[54].

38. Les principes fondamentaux – libre accès aux documents électoraux, procédure d'accréditation, possibilité d'observer toutes les étapes du processus électoral et port de l'identification prescrite – sont généralement bien couverts[55]. Bien que l'accès sans entrave à tous les bureaux de vote et la liberté de circulation soient garantis, cette dernière peut se voir limitée à la circonscription électorale. Même chose pour l'accréditation, qui peut n'être valable que dans un district ou une circonscription électorale[56]. La possibilité pour les équipes principales *(core-team missions)* de faire des déclarations publiques est rarement mentionnée dans la législation électorale du pays[57]. Ainsi, les autorités peuvent parfois imposer des contraintes aux observateurs internationaux.

5. Observateurs d'élections selon les lignes directrices de la Commission de Venise

5.1. Statut général

39. En proposant des lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, la Commission de Venise n'entend pas faire double emploi avec les documents existant déjà, à savoir la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux. La Commission recommande simplement aux Etats membres la mise en œuvre prudente et rigoureuse de ces deux documents[58].

40. De plus, les droits et les devoirs des observateurs d'élections n'étant pas toujours suffisamment garantis dans les législations nationales en place, une autre recommandation de la Commission de Venise est que ses propres lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections soient soigneusement mises en application dans la législation nationale.

---

50. . Albanie, Azerbaïdjan, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Moldova, Monténégro, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, République slovaque, Turquie et Ukraine. Tel est également le cas du Bélarus.

51. . Article 6, Code électoral de l'Albanie; article 30, Code électoral de l'Arménie; article 42, Code électoral de l'Azerbaïdjan; articles 17-1 et 17-2, loi électorale de la Bosnie-Herzégovine; article 70, Code électoral de la Géorgie; articles 105 à 117, Code électoral de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»; articles 31-12 et 31-13, loi fédérale sur le système automatisé de la Fédération de Russie Vybory (élections); article 70, loi de l'Ukraine sur l'élection du Président.

52. . CDL-AD(2009)020rev., paragraphes 65-68.

53. . Ibid., paragraphes 82-85.

54. . Ibid., paragraphes 65-68.

55. . Au moins dans les 13 pays qui détaillent le processus d'observation; voir, par exemple, articles 40-13 et 40-16, Code électoral de l'Azerbaïdjan; article 17.2, loi électorale de la Bosnie-Herzégovine; article 70.2.d, Code électoral de la Géorgie. Les autres principes sont plus ou moins développés dans les autres parties de la législation.

56. . CDL-AD(2009)020rév., paragraphes 71-73.

57. . Article 44-8, Code électoral de l'Azerbaïdjan; article 32.8, loi fédérale sur le système automatisé de la Fédération de Russie Vybory (élections); article 70-5, loi de l'Ukraine sur l'élection du Président.

58. . CDL-AD(2009)059, paragraphe 5. La Commission de Venise signale que ces deux documents ne couvrent pas les observateurs nationaux et que, à ce jour, il n'existe pas d'instrument international garantissant les droits et les devoirs des observateurs électoraux tant nationaux qu'internationaux. Aussi la Commission de Venise recommande-t-elle que les droits et les devoirs des observateurs nationaux et internationaux soient aussi semblables que possible. Ils doivent reposer sur des principes communs, droits et obligations.

41. Il est à noter, également, que les lignes directrices de la Commission de Venise ne traitent pas des droits fondamentaux – par exemple, droit de participer aux affaires publiques, liberté d'association, droit d'accès à l'information, liberté d'expression, de parole ou de circulation – ni de tout autre droit relatif aux élections ainsi que garanti par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme. Néanmoins, ces droits s'appliquent eux aussi aux organisations d'observation des élections et aux observateurs[59]. La Commission de Venise souligne que les observateurs, tant nationaux qu'internationaux, doivent jouir de tous les droits fondamentaux dont le respect est considéré comme une condition essentielle à la tenue d'élections démocratiques[60].

5.2. Accréditation

5.2.1. Règles générales

42. Il se peut que les conditions d'accréditation diffèrent pour les observateurs d'élections nationaux et internationaux selon les Etats, ainsi que dans les documents des organisations internationales[61]. Aussi toute tentative de créer des règles communes pour le statut des observateurs d'élections doit-elle s'efforcer d'harmoniser les procédures d'accréditation. Selon la Commission de Venise, la crédibilité de l'observation des élections serait renforcée s'il était stipulé que les observateurs d'élections doivent bénéficier despossibilités les plus larges qui soient de participer au processus d'observation des élections. L'accréditation doit couvrir les aspects géographique, chronologique et matériel de l'observation.

43. L'invitation à observer les élections doit être envoyée aux observateurs internationaux suffisamment longtemps avant le jour des élections pour assurer une préparation adéquate et pour permettre une observation à long terme des diverses étapes électorales[62]. En outre, il convient de délivrer à tous les observateurs électoraux les accréditations en temps utile, peu après le dépôt de la demande et, en tout état de cause, avant le jour du scrutin. Les procédures d'accréditation doivent être simples et gratuites pour les observateurs. En clair, l'observation des élections ne doit se heurter à aucun obstacle intempestif. Les observateurs doivent jouir d'un droit de recours effectif en cas de refus d'accréditation.

44. L'Etat doit garantir qu'aucune autorité gouvernementale, électorale ou chargée de la sécurité n'interviendra dans le processus de sélection des membres de la mission internationale ou nationale d'observation des élections, ni ne tentera d'en limiter la portée, la durée ou le nombre d'observateurs. Il est souhaitable que ces garanties soient aussi portées par écrit dans la législation nationale. Les autorités nationales ne doivent pas pouvoir refuser l'accréditation en fonction de critères discriminatoires – en particulier, l'opinion politique d'un observateur ou la nationalité d'un observateur international.

5.2.2. Accréditation géographique

45. Par accréditation géographique, il faut entendre la liberté de circulation dans tous les secteurs où ont lieu les élections[63]. Selon la Commission de Venise, les observateurs doivent jouir de la liberté d'accès à tous les lieux officiels associés au processus électoral, y compris ceux ouverts au public (en particulier, les bureaux de vote), afin de pouvoir observer l'élection à travers tout le pays sans avis préalable aux autorités[64].

46. Les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre doivent être clairement indiqués par la loi conformément au principe de proportionnalité[65]. L'observation doit pouvoir avoir lieu ailleurs que dans les locaux réservés aux élections – par exemple, tribunaux et/ou commissions électorales régionales et/ou de district et/ou la Commission électorale centrale. Les observateurs doivent pouvoir assister à toute activité publique dans le cadre de leur mission d'observation[66]. L'observation électorale doit couvrir tous les niveaux des élections, c'est-à-dire national, régional et local[67].

---

59. . Ibid., paragraphe 7.
60. . Ibid., section III.1.1.
61. . Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA.), International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections (normes électorales internationales: Lignes directrices pour l'examen du cadre juridique des élections), p. 90-92. Voir www.idea.int/publications/ies/upload/15.%20Election%20observers.pdf.
62. . CDL-AD(2009)059, section III.1.2.
63. . Ibid., sections II et III.1.4.
64. . L'inaccessibilité de certaines parties du territoire à l'observation d'élections doit être justifiée par des motifs objectifs et raisonnables (raisons de sécurité, par exemple), tandis que les restrictions plus lourdes interdisant aux observateurs d'élections d'exercer leur mission doivent être prévues par la loi.
65. . CDL-AD(2009)059, section III. 1.5.
66. . Ibid., section III.1.5.

5.2.3. Accréditation chronologique

47. Le but de l'observation des élections est également de garantir qu'aucune irrégularité ne se produit avant, pendant ni après le jour du vote. La seule manière d'assurer un déroulement des élections conforme à la législation nationale et en accord avec les règles et les normes internationales consiste à observer la totalité du processus électoral, c'est-à-dire dans ses périodes préélectorale, électorale et postélectorale[68].

48. Lors de la période préélectorale, les observateurs doivent être autorisés à évaluer le processus de rédaction et de modification de la législation électorale; ce qui ne signifie pas qu'ils doivent être présents en personne, cette phase pouvant aussi s'effectuer par voie de consultation. Cette phase couvre aussi, entre autres, l'inscription des électeurs et des partis politiques, ainsi que les questions liées à la campagne électorale. La phase électorale englobe toute la période du scrutin, du processus d'ouverture au processus de clôture. La phase postélectorale couvre la vérification et la confirmation de l'élection des candidats et des partis/entités/alliances politiques[69]. Cette phase est aussi importante que les deux qui la précèdent. Il faut veiller à ce que l'Etat ne mette pas les personnes élues en prison ni ne restreigne autrement leur droit à représenter le peuple.

5.2.4. Accréditation matérielle

49. Outre l'accès à toutes les formes de matériel électoral, les observateurs doivent aussi jouir d'un accès sans entrave à toutes les personnes concernées par le processus électoral, tels que partis et candidats, même à ceux frappés d'inéligibilité ou s'étant retirés de l'élection. Cela signifie également que les observateurs peuvent entrer en contact et s'entretenir avec toutes les personnes présentes dans les locaux électoraux – sous réserve qu'elles y soient disposées[70].

50. Les lignes directrices de la Commission de Venise concernent aussi les règles d'établissement de rapports. Les observateurs doivent avoir l'assurance de pouvoir publier, sans aucune ingérence, des déclarations et des rapports publics contenant leurs conclusions et recommandations sur les processus et événements liés à l'élection. Ils doivent aussi avoir le droit de tenir des conférences de presse sur leurs travaux, ainsi que de publier leurs conclusions sur telle ou telle élection. Les observateurs d'élections doivent avoir le droit de communiquer librement au chef de mission – sous forme de fiches ou de notes et via d'autres moyens techniques – leur avis sur le déroulement du processus électoral. Si une mission d'observation des élections est témoin d'irrégularités à rectifier, elle doit avoir le droit d'émettre des propositions ou des remarques aux autorités responsables des opérations électorales. Les observateurs électoraux doivent pouvoir copier des documents électoraux et/ou en obtenir la copie[71].

51. Il convient de garantir qu'aucune autorité publique n'exercera de pressions (y compris par des représailles ou des incitations) sur des ressortissants nationaux ou étrangers qui travaillent pour une mission d'observation électorale, internationale ou nationale, ou qui fournissent des informations à cette dernière. Les autorités publiques doivent garantir aux observateurs électoraux qu'ils peuvent accomplir leur mission[72].

5.3. Obligations des observateurs électoraux internationaux et nationaux

52. Les documents de la Commission de Venise portent aussi sur les obligations des observateurs. Les observateurs d'élections doivent toujours être en possession de leurs pièces d'identité et d'accréditation. Ils doivent respecter toutes les lois et les règles du pays où ils observent et, en aucun cas, ne doivent entraver le déroulement du processus électoral, sur quelque aspect que ce soit[73].

53. Les observateurs d'élections sont soumis à une obligation d'impartialité et ne doivent pas intervenir dans le processus électoral. Ils ne doivent jamais manifester de parti pris ou de préférence concernant des questions pouvant avoir des conséquences politiques ou électorales, et ils doivent s'abstenir de toute activité politique ou partisane. Ils doivent être au-dessus de tout conflit d'intérêts et, à tout instant, respecter le principe de stricte impartialité en ne manifestant pas de préférence pour un candidat ou un parti quelconque[74].

---

67. . Ibid., section III.1.3.
68. . Ibid., paragraphes 12-13.
69. . Ibid., paragraphes 15-16 et section III.1.6.
70. . Ibid., section III.1.6.
71. . Par exemple, les procès-verbaux des résultats.
72. . CDL-AD(2009)059, sections III.1.7.vi et vii.
73. . Ibid., section III.2.

54. Les observateurs des élections doivent montrer une attitude respectueuse à l'égard des agents électoraux, des autres autorités nationales et de tous les autres participants au processus électoral. A tout instant, y compris pendant leur temps libre, ils doivent se comporter de manière professionnelle et irréprochable. Le statut d'observateur d'élections suppose le strict respect du cadre législatif du pays où ont lieu les élections, ainsi que du principe d'impartialité et de non-ingérence. Les observateurs d'élections doivent fonder leurs rapports et conclusions sur des faits et des éléments vérifiables, et faire preuve de conscience professionnelle et d'un strict respect de l'impartialité. En conséquence, l'observateur d'élections qui ne respecte pas ces principes – quand bien même il agirait dans l'anonymat et durant son temps libre – pourra se voir retirer son accréditation. Une telle décision doit, néanmoins, être prise dans le respect du principe de proportionnalité[75].

6. Conclusion

55. Il existe de nombreux instruments internationaux régissant le statut des observateurs d'élections – tels que la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux –, ainsi que les lignes directrices adoptées par l'OSCE/BIDDH, par la Communauté d'Etats indépendants, par l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe.

56. Toutefois, il s'agit en majorité d'instruments non contraignants et ces textes traitent de la participation des observateurs au processus électoral de différentes manières. Certains se limitent à une déclaration générale sur l'importance du rôle des observateurs, tandis que d'autres décrivent en détail les fonctions de la mission d'observation. De plus, la plupart ne réglementent pas le statut des observateurs nationaux.

57. Dans la majorité des Etats membres, le statut des observateurs d'élections est souvent absent de la législation électorale nationale ou seulement partiellement traité. Cette lacune est peut-être due au fait que, comme l'Assemblée l'a déjà indiqué, les pratiques électorales dans les Etats membres sont encore souvent soumises à l'influence des traditions nationales[76]. Néanmoins, ces traditions ne doivent pas servir de prétexte pour justifier certaines pratiques qui compromettent les principes fondamentaux régissant la conduite d'élections libres et équitables.

58. En conséquence, il convient d'introduire des règles plus unifiées au niveau tant international que national, et la législation électorale nationale doit prévoir des dispositions concernant les observateurs d'élections.

59. Dans ses «Lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections», la Commission de Venise présente les droits ainsi que les devoirs de ces observateurs. Elle recommande aux Etats membres une mise en œuvre prudente de ces lignes directrices dans la législation nationale, notamment en évitant de faire double emploi avec la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et avec le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux, instruments à également intégrer aux systèmes électoraux nationaux.

60. A nouveau, je tiens à souligner l'importance des conclusions et des recommandations de la Commission de Venise concernant le statut des observateurs d'élections. C'est pourquoi j'estime que l'Assemblée doit promouvoir la mise en œuvre dans les Etats membres des lignes directrices susmentionnées. Dans cette optique et compte tenu de la diversité des situations en matière d'observation des élections, une question vient à l'esprit. En effet, l'on peut se demander si une codification internationale – ou, plus spécifiquement, européenne – du statut des observateurs d'élections, qui engloberait leurs droits et obligations, est réellement possible et/ou souhaitable. Cette question me paraît d'une importance mineure car, en tout état de cause, tous les Etats doivent être encouragés à inscrire dans leur législation nationale l'observation nationale et internationale de leurs élections, et à faciliter cette observation dans la pratique. Les «Lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections» n'abordent pas non plus ce problème en détail. Elles insistent uniquement sur la nécessité d'éviter la duplication des normes internationalement reconnues – à savoir la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux – et soulignent la nécessité d'une mise en œuvre prudente et rigoureuse. Par conséquent, j'estime que c'est à chaque Etat membre

74. . Toutefois, les observateurs nationaux ne seront pas nécessairement soumis aux mêmes obligations de neutralité, puisqu'il est admis que les agents des partis jouent un rôle dans le processus électoral.
75. . CDL-AD(2009)059, section III.2.
76. . Résolution 1590 (2007), «Vote à bulletin secret – Code européen de bonne conduite sur le vote à bulletin secret comprenant des lignes directrices pour les personnalités politiques, les observateurs et les électeurs», paragraphe 7.

d'examiner comment les introduire au mieux dans son système national. Le Conseil de l'Europe doit aussi envisager d'apporter une reconnaissance juridique à ces lignes directrices, en particulier par le biais d'une recommandation.