



Doc. 13038

01 octobre 2012

Pour des élections plus démocratiques

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Michael McNAMARA, Irlande, Groupe socialiste

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite le rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie, M. Jean-Charles Gardetto, pour son rapport objectif et complet, et souscrit au projet de résolution proposé.
2. Considérant l'expérience acquise par l'Assemblée parlementaire en matière d'observation internationale des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, il importe tout particulièrement que le présent rapport fasse le bilan de sa contribution à la constitution du «patrimoine électoral européen». Il souligne à juste titre le rôle joué par les observateurs internationaux et nationaux, au statut desquels la commission a réfléchi en 2010², pour garantir le caractère démocratique des élections.
3. Compte tenu de l'importance politique de ce sujet, la commission souhaite proposer quelques amendements destinés à renforcer encore le projet de résolution.

B. Proposition d'amendements

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 5, après les mots «menaces, pressions, violences et intimidations à l'encontre de candidats ou d'électeurs», ajouter «, détention arbitraire de candidats et partisans de l'opposition».

Amendement B (au projet de résolution)

Supprimer le paragraphe 8.1.3.

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 8.1.11, après les mots «au processus électoral», ajouter les mots suivants: «, sous réserve des restrictions raisonnables prévues par la loi, comme la durée de résidence à l'étranger,».

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3629 du 25 janvier 2010. Commission chargée du rapport: Commission des questions politiques et de la démocratie. Voir le [Doc. 13021](#). Avis approuvé par la commission le 1^{er} octobre 2012.

2. Voir le rapport de notre ancien collègue de la commission, M. Frans Weekers (Pays-Bas, ADLE), [Doc. 12355](#), ainsi que la [Résolution 1771 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1945 \(2010\)](#) sur un statut internationalement reconnu pour les observateurs d'élections.



Amendement D (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 8.1.11, ajouter les mots suivants: «quelle que soit la nature ou la gravité de leurs infractions».

Amendement E (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 8.2.3, après les mots «La présence d'observateurs», supprimer les mots «nationaux ou» et, après les mots «d'observateurs internationaux devrait être facilitée, conformément», ajouter les mots «à la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et».

Amendement F (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 8.2.3, après les mots «Les observateurs nationaux, y compris ceux issus de la société civile, devraient être admis dans tous les Etats membres», ajouter les mots «, conformément à la Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et au Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections».

Amendement G (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 10.4, après les mots «notamment l'Assemblée parlementaire», supprimer les mots «la Cour européenne des droits de l'homme».

Amendement H (au projet de résolution)

Après le paragraphe 10.4, insérer l'alinéa suivant:

«soutient la Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et le Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections;»

C. Exposé des motifs, par M. McNamara, rapporteur pour avis

1. Je ne puis que féliciter M. Gardetto pour son excellent rapport, qui traite d'un large éventail de questions relatives à la tenue d'élections libres, équitables et pluralistes. Le rapport met en exergue quelques défaillances du processus électoral de certains Etats membres du Conseil de l'Europe et propose des mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections.

2. J'aimerais néanmoins proposer quelques amendements au projet de résolution, qui visent à le renforcer en mettant l'accent sur certains points de droit et certaines questions relatives aux droits de l'homme.

1. Dans le projet de résolution:

1.1. Amendement A

L'amendement vise à ajouter la «détention arbitraire de candidats et partisans de l'opposition», qui est un exemple flagrant de violations électorales; M. Gardetto évoque la détention des candidats de l'opposition au paragraphe 112 de son rapport. L'amendement renforcerait la résolution, en ajoutant la nécessité d'éviter toute violation des droits de l'homme dans ces situations.

1.2. Amendement B

L'amendement vise à harmoniser le projet de résolution avec le contenu du rapport (paragraphe 167 et 168), qui souligne que les Etats sont libres de choisir leur système électoral (voir également la [Résolution 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 met en avant la diversité de ces systèmes dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Bien que je partage avec le rapporteur l'idée que «les Etats membres devraient opter pour un système électoral qui reflète au mieux l'opinion du peuple et la composition politique de l'électorat» (paragraphe 167), je suis d'avis que le fait de

proposer dans le projet de résolution une solution spécifique à cet égard, qui consisterait à «[ouvrir] les listes dans des systèmes électoraux proportionnels afin de permettre (...) aux citoyens de choisir des candidats individuels à partir de listes différentes», ne serait pas cohérent avec le principe déclaré de la liberté de choix des systèmes électoraux.

1.3. Amendement C

Cet amendement a été proposé en réunion de commission le 1^{er} octobre 2012 pour refléter le fait que, par exemple, dans certains pays, le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger expire après une période déterminée.

1.4. Amendement D

L'amendement harmonise plus étroitement la terminologie employée dans la résolution avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de restrictions du droit de vote des détenus purgeant leur peine (voir les arrêts *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2)³ et *Scoppola c. Italie* (n° 3)⁴), mentionnés dans le rapport (voir les paragraphes 50-52 et 166).

1.5. Amendement E

Dans le rapport de notre ancien collègue de la commission, M. Frans Weekers,⁵ la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux, qui l'accompagne, qui ont été tous deux entérinés par l'Assemblée, sont qualifiés de «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 2007⁶. Depuis lors, d'autres organisations⁷, toutes participant à des discussions informelles tenues en permanence sur les bonnes pratiques, ont souscrit à ce document, qui reste encore ouvert à approbation. La déclaration et le code susmentionnés fournissent un cadre global pour l'observation des élections».

Dans sa [Résolution 1771 \(2010\)](#), l'Assemblée estime que les règles unifiées qu'il convient d'adopter à l'échelon européen pour renforcer le statut de l'observation des élections «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», et invite les Etats membres à «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».

1.6. Amendement F

La Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et le Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections⁸ ont été élaborés sous forme de consensus entre les représentants des réseaux régionaux, déjà existants et en voie de constitution, des organisations de surveillance impartiale des élections d'Afrique, d'Asie, d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie, d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, membres du Réseau mondial des observateurs nationaux des élections (Global Network of Domestic Election Monitors – GNDEM). Ces représentants ont constitué un Groupe d'élaboration d'un projet (GEP), qui a examiné un vaste corpus de documents pertinents avant la réunion des 24 et 25 mai 2010 de Johannesburg. Un projet élaboré à la suite de cette réunion a été diffusé pour commentaires auprès des plus de 125 membres du GNDEM. Leurs observations ont été examinées par le GEP et une version finale du texte a été présentée aux réseaux régionaux respectifs, pour examen avant approbation par les organisations nationales de surveillance des élections.

3. Requête n° 74025/01, arrêt du 6 octobre 2005.

4. Requête n° 126/05, arrêt du 22 mai 2012 (Grande Chambre).

5. Voir note 2 *supra*.

6. Voir le site www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf.

7. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont approuvé ces documents en octobre 2005.

8. www.gndem.org/fr/dogp_fr.

Le processus d'élaboration de la Déclaration des principes internationaux a été facilité par la Division de l'assistance électorale des Nations Unies (UNEAD) et l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI). A ce jour, le Parlement européen, la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et le Secrétariat pour les pays du Commonwealth ont souscrit à ce texte. Il a été entériné par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de sa 91^e session plénière, qui s'est tenue à Venise les 15 et 16 juin 2012.

1.7. Amendement G

La Cour européenne des droits de l'homme a élaboré une jurisprudence considérable sur le droit à des élections libres (article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 9 et STE n° 5)) et cette jurisprudence doit bien entendu être prise en compte par les autres organes du Conseil de l'Europe. Il serait toutefois incongru que ces organes «consultent» la Cour européenne des droits de l'homme, qui est une juridiction, comme un organe «qui [a] une expertise en la matière».

1.8. Amendement H

Voir la note explicative de l'amendement E.