Doc. 15885 Add. 4
17 janvier 2024

Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2023

Rapport d'activité
Bureau de l'Assemblée
Rapporteur: M. Tiny KOX, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne

1. Introduction

1. L'Assemblée parlementaire (APCE) a une expérience de longue date dans le domaine des activités électorales, en particulier par ses observations d'élections législatives et présidentielles ainsi que de référendums nationaux. Elle effectue également des visites pré-électorales et, si nécessaire, post-électorales dans les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou de post-suivi, ou dans les pays qui ont le statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée. Depuis 1989, l'APCE a observé plus de 200 élections législatives et présidentielles en Europe et a organisé environ 360 visites en rapport avec des élections. Plus de 2 700 membres de l'APCE ont été déployés pour observer ces élections.

2. Le Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Reykjavík les 16 et 17 mai 2023, a réaffirmé l'engagement des États membres en faveur de nos valeurs et principes démocratiques communs, parmi lesquels figure la tenue d'élections libres et équitables. Au fil des ans, par l'intermédiaire de ses observations d'élections et procédures de suivi/post-suivi des élections ainsi que de ses activités électorales, l'Assemblée a contribué à vérifier le respect, par les États membres, de leurs obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe en matière d'élections et à les encourager à améliorer leur cadre juridique électoral et leurs pratiques électorales. Ce dernier aspect de soutien aux États membres sera encore renforcé en 2024 par l'intégration, dans les activités de l'Assemblée, d'un volet «coopération» qui relevait auparavant de la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine du Conseil de l'Europe.

3. L'objectif du présent rapport est de rappeler les activités électorales menées par l'Assemblée en lien avec ses missions d'observation et de formuler des propositions d'activités futures.

4. Je tiens à remercier toutes les délégations nationales ainsi que tous les membres de l'APCE et les bureaux du Conseil de l'Europe qui ont contribué aux missions d'observation d'élections en 2023. Ils ont consacré du temps à un exercice unique qui contribue à évaluer la tenue des élections et des référendums, mais aussi la qualité des campagnes électorales et de l'environnement électoral. Cette évaluation sert à identifier les sujets qui seront par la suite examinés par les commissions de l'APCE.

2. Observations des élections menées par l'APCE en 2023

2.1. L'année 2023: quelques faits et chiffres et quelques défis

5. En 2023, les membres de l'APCE ont participé activement à 12 missions – préélectorales ou principales – d'observation des élections (MOE) dans cinq États membres, avec l'aide de la Division de l'observation des élections et de soutien (DOES). Les membres de l'Assemblée ont montré un intérêt considérable pour ces MOE, 88 membres issus de 28 États membres ayant participé à une ou à plusieurs MOE en 2023. La liste des rapports d'observation des élections présentés à l'Assemblée est jointe en annexe (Annexe 1).

6. Les MOE de l'APCE incluent également le(s) corapporteur(s) pour les pays concernés de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) – qui sont membres d'office des commissions *ad hoc* des MOE –, bénéficiant ainsi de leur expertise sur ces pays.

7. Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le 4 octobre 2004, les délégations de l'APCE ont été accompagnées dans toutes les MOE par des experts de la Commission de Venise, garantissant le respect des normes du Conseil de l'Europe et la prise en compte des avis de la Commission de Venise par les missions internationales d'observation des élections (MIOE). La contribution de ces experts a été jugée très précieuse par tous les membres des MIOE.

8. La participation des femmes aux MOE est passée de 28,8 % en 2022 à 37,5 % en 2023[1], une tendance qui doit être saluée. Toutefois, seul un chef de délégation sur cinq était une femme. La participation des femmes aux MOE, en particulier en tant que cheffes de délégations, doit être améliorée. Les groupes politiques, au moment de soumettre leurs quotas de membres aux commissions *ad hoc*, devraient se fixer pour objectif d'inclure au moins 40 % du sexe sous-représenté, c'est-à-dire au moins 40 % de femmes[2]. Cela permettrait d'élargir le nombre d'observatrices et de cheffes de délégation potentielles. J'invite le Bureau de l'Assemblée à accorder une attention particulière à cette question. J'encourage également le réseau Femmes@APCE à échanger sur les manières d'augmenter la participation des femmes aux commissions *ad hoc* d'observateurs – et leur désignation comme cheffes de délégations.

9. La question de savoir si le vote à l'étranger doit être observé ou non a fait l'objet de discussions. Bien que cette possibilité soit prévue dans les lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée (paragraphe 30), elle devrait rester exceptionnelle et jugée être nécessaire uniquement si des préoccupations spécifiques liées au vote à l'étranger surviennent.

10. Je tiens à remercier les autorités hôtes des pays concernés pour leur invitation et le soutien qu'elles ont apporté à nos observateurs. Toutefois, en 2023, l'Assemblée a rencontré, à quelques occasions, des difficultés pour obtenir les accréditations de tous les membres des délégations désignées par le Bureau. En Türkiye, des objections ont été soulevées à l'égard de deux membres, qui ont finalement dû renoncer à participer à la MOE. Cette situation est tout à fait regrettable; il est clairement inapproprié que les États membres choisissent leurs observateurs internationaux[3].

11. Plus récemment, nos observateurs en Pologne[4] ont déploré que pas moins de 29 parlementaires observateurs de la MIOE se soient vu retirer leur accréditation, sans aucune explication, trois jours avant les élections, alors que les observateurs étaient déjà arrivés dans le pays. Sous la pression internationale, 23 accréditations ont été rétablies un jour plus tard, tandis que les 6 parlementaires restants se sont vu accorder leur accréditation la veille des élections. Cette situation ne s'était jamais produite auparavant et est inacceptable.

12. Il est en outre très regrettable et inapproprié que le chef de la délégation de l'APCE et un autre observateur de la MIOE chargée d'observer les élections législatives anticipées du 17 décembre 2023 en Serbie aient été pris pour cible par de hauts responsables et des médias pro-gouvernementaux et accusés de «déstabiliser le pays» pour leur évaluation des élections après la publication des conclusions de la MIOE.

13. Il est également regrettable que l'Assemblée n'ait pas été invitée, à ce jour, à observer l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan, prévue le 7 février 2024. Le pays étant soumis à la procédure de suivi de l'APCE, cela constitue une violation d'une obligation statutaire et pourrait sérieusement compromettre notre coopération et notre dialogue politique dans le futur.

14. Enfin, je voudrais rappeler les garanties et règles régissant les MOE – telles qu'établies par l'Assemblée dans ses lignes directrices[5] – afin de protéger l'intégrité et la crédibilité des missions d'observation, qui doivent être respectées par nos observateurs: les membres des commissions *ad hoc* ne

---

1. En 2023, l'Assemblée parlementaire comptait 45 % de femmes. Voir le document «L'égalité de genre dans le fonctionnement de l'Assemblée» (AS/Ega/Inf (2024) 03).
2. Il s'agit du seuil de parité jugé nécessaire par le Conseil de l'Europe de manière à exclure toute éventualité de préjugé sexuel dans le processus de prise de décision, qui est utilisé par l'Assemblée.
3. «Le parlement national du pays observé est invité à apporter son aide pour l'organisation du programme des missions préélectorales et postélectorales, ainsi qu'à l'obtention par tous les membres de la délégation des accréditations et des visas, en temps utile (...).» Lignes directrices, paragraphe 30.
4. Doc. 15861.
5. Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire, révisées le 23 mai 2019.

peuvent observer les élections dans un pays que s'ils ont soumis leur déclaration d'intérêts annuelle à l'APCE et déclarent n'avoir aucun conflit d'intérêts en relation avec le pays concerné par l'observation des élections. Ils doivent également respecter les dispositions du code de conduite des membres de l'APCE et du code de conduite pour les missions internationales d'observation des élections.

2.2. Renforcer le réseau des observateurs de l'APCE

15. À la différence des travaux des commissions parlementaires permanentes, les MOE sont menées par des commissions *ad hoc* du Bureau, composées de 20 à 40 membres, et qui cessent d'exister après la conduite de la MOE. Les observateurs de l'APCE constituent toutefois un vivier d'experts dans le domaine des élections ayant acquis une expérience unique, qu'il conviendrait de mieux valoriser et d'utiliser dans notre Organisation.

16. Chaque année, lors de la partie de session de janvier, la DOES organise une réunion annuelle des présidents et des membres des commissions *ad hoc*, qui offre aux observateurs de l'APCE l'opportunité d'échanger sur les MOE passées et sur les éventuelles améliorations à apporter à l'avenir.

17. Par exemple, la réunion annuelle organisée le 25 janvier 2023[6] a été l'occasion:

– de promouvoir la Conférence de Berne sur les élections en temps de crise (9-10 mai 2023);

– de présenter le «Cycle électoral» du Conseil de l'Europe et son site internet;

– de procéder à des échanges de vues sur le nouveau rôle et la composition renouvelée du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise.

18. Toutefois, ces réunions annuelles offrent un temps et un espace limités aux observateurs de l'APCE pour échanger, et une visibilité limitée pour les nombreuses activités de l'Assemblée en matière d'élections. Tenant compte du fait que celles-ci vont s'intensifier dans les mois à venir, dans le prolongement du Sommet de Reykjavík, et qu'elles vont désormais inclure un volet «coopération» (voir paragraphes 28-34), j'estime qu'il serait utile que le Bureau étudie les moyens de mieux faciliter et promouvoir ces échanges entre les observateurs de l'APCE, ainsi que leur participation à des activités extérieures donnant plus de visibilité et d'importance aux activités électorales de l'Assemblée. L'une de ces initiatives pourrait être la constitution d'un réseau d'observateurs de l'APCE.

2.3. Le rôle et la valeur ajoutée de l'Assemblée parlementaire au sein des missions internationales d'observation des élections

19. Conformément à une pratique bien établie, l'observation des élections par l'APCE s'opère dans le cadre de missions internationales d'observation des élections (MIOE), qui incluent la MOE du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) (comprenant une mission principale et des observateurs à court et à long terme), l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP OSCE), l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (AP OTAN) et le Parlement européen (PE).

20. Notre coopération avec le BIDDH a été excellente au cours de toutes ces années. Le BIDDH apporte un soutien et une assistance essentiels sur place et s'assure que toutes les organisations participantes des MIOE parlent d'une seule voix et publient des constatations et conclusions préliminaires communes fondées sur une méthodologie crédible et basée sur des faits.

21. La coopération avec l'ensemble de nos partenaires de l'observation des élections est donc de la plus haute importance. Il est essentiel, pour la crédibilité et l'intégrité de l'observation internationale des élections, que nous travaillions en étroite coordination et dans un esprit de concertation politique, et que nous parlions d'une seule voix. Dans ce contexte, je me félicite de la reprise des réunions des partenaires des MIOE, proposée par notre Assemblée cette année. Le 8 mai 2023, en marge de la conférence de Berne, la Secrétaire Générale de l'Assemblée, Mme Despina Chatzivassiliou-Tsovilis, a engagé un échange de vues avec le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, M. Roberto Montella, la Secrétaire générale de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, Mme Ruxandra Popa, et le Directeur du BIDDH, M. Matteo Meccaci, sur des questions d'intérêt commun et sur les contraintes et les défis spécifiques de chaque organisation dans le paysage européen actuel. Leurs discussions ont porté sur les moyens de renforcer les synergies en matière d'observation électorale et d'améliorer l'intégrité et la sécurité des MIOE.

---

6. Voir Annexe 2 – Rapport sur la réunion annuelle relative à l'observation des élections, qui s'est tenue à Strasbourg le 25 janvier 2023, AS/ELECT(2023)3.

22. L'Assemblée a un rôle unique à jouer au sein de ces MIOE:

– Elle est la seule organisation parlementaire qui, par la conduite de missions préélectorales régulières un mois environ avant la tenue des élections, évalue l'environnement électoral global et fait une déclaration publique[7]. Ces missions préélectorales sont très utiles pour permettre à nos membres d'obtenir un aperçu et des informations détaillées et d'avoir une meilleure compréhension grâce à un dialogue politique continu. Elles complètent également les activités de suivi de l'APCE, lorsqu'il n'est pas possible d'organiser des visites de suivi sur place juste avant et après les élections, tout en s'appuyant sur l'expertise des rapporteurs de suivi de l'APCE (qui sont, comme indiqué plus haut, membres d'office des commissions *ad hoc* d'observateurs de l'APCE).

– Par ailleurs, les missions d'observation des élections menées par l'Assemblée incluent des experts juridiques de la Commission de Venise, qui conseillent les délégations de l'APCE et les MIOE sur les normes du Conseil de l'Europe et les normes internationales en matière d'élections. Cette coopération de longue date avec la Commission de Venise contribue grandement à renforcer la crédibilité de nos missions. Le concours de la Commission de Venise à nos observations électorales est très apprécié par tous nos partenaires et apporte une véritable valeur ajoutée à nos missions.

3. La participation de l'Assemblée au suivi du Sommet de Reykjavík dans le domaine des élections

3.1. La Conférence de Berne: «Les élections en temps de crise»: défis et opportunités

23. En amont du Sommet de Reykjavík, l'Assemblée a organisé une importante conférence parlementaire, en coopération avec le Parlement suisse, sur «Les élections en temps de crise» (Berne, 9-10 mai 2023). La conférence a réuni 130 participants, dont les principales parties prenantes concernées par les questions électorales. Des panels interactifs ont été organisés en association avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Commission de Venise et la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine. Parmi les invités de haut niveau figuraient le Président de l'Assemblée parlementaire, M. Tiny Kox, la Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy Malaurie, le Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, M. Leendert Verbeek, le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, M. Bjørn Berge , ainsi que des représentants des principaux partenaires internationaux d'observation des élections (BIDDH, AP OSCE, AP OTAN) et d'ONG (l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), la Fondation Internationale pour les Systèmes Électoraux (IFES)). Des membres des commissions *ad hoc* de l'APCE, des parlementaires, ainsi que des présidents et des membres des commissions électorales centrales de 26 États membres ont également participé à la réunion. Quatre grands thèmes ont été abordés[8]:

– l'impact de la covid-19 sur les élections;

– l'impact des catastrophes naturelles sur les élections;

– l'impact des conflits armés sur les élections, avec une attention particulière sur la guerre en cours en Ukraine;

– comment le vote électronique, l'intelligence artificielle et la cybernétique transforment les élections.

24. Cette conférence de haut niveau a été le premier forum international public à mettre en avant le rôle de premier plan du Conseil de l'Europe en matière d'élections en Europe et à mettre en évidence les travaux menés par les différentes institutions de l'Organisation dans le cadre du Cycle électoral du Conseil de l'Europe (voir Annexe 3). L'Assemblée se félicite de la coopération fructueuse avec le Congrès, la Commission de Venise et la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine: leur participation et leur contribution active à la conférence ont démontré l'étendue du champ d'action et du potentiel du Conseil de l'Europe pour répondre aux enjeux contemporains en matière électorale.

25. Une déclaration a été adoptée par les participants à l'issue de la Conférence de Berne[9].

---

7. Les missions préélectorales sont composées d'un représentant par groupe politique et du/des rapporteur(s) spécifique(s) pour le pays concerné (issu(s) de la commission de suivi ou de la commission des questions politiques). Les missions préélectorales ont pour buts d'évaluer la législation électorale et son application, y compris la possibilité de faire appel; la situation politique; les dispositions prises pour la campagne électorale; la couverture de la campagne électorale par les médias; l'administration de l'élection et le travail des autorités compétentes. Voir les Lignes directrices.

8. Voir la page internet consacrée à la Conférence de Berne pour plus d'informations: https://pace.coe.int/fr/pages/bern-elections-conference.

9. Ibid.

26. Par ailleurs, M. Damien Cottier (Suisse, ADLE), président de la commission *ad hoc* pour la conférence de Berne, a présenté un rapport de synthèse et les conclusions de la conférence à l'Assemblée lors de la partie de session de juin 2023. Ces conclusions ont été publiées le 11 octobre 2023, à l'occasion de la célébration du 60e anniversaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe.

27. La commission des questions politiques et de la démocratie est à présent chargée de préparer un rapport sur «Les élections en temps de crise»[10], qui devrait permettre à l'Assemblée d'élaborer des propositions de suivi et des recommandations aux États membres. La Conférence de Berne a donné quelques pistes d'actions de suivi par l'Assemblée ou le Conseil de l'Europe:

– Préparation des élections en Ukraine et d'élections dans les situations post-conflit (nécessité d'une feuille de route définissant les conditions minimales à respecter pour l'organisation d'élections après la levée de l'état d'urgence ou de la loi martiale, et énonçant les mesures à prendre pour garantir des élections aussi démocratiques que possible);

– Comment encourager les États membres à se préparer à de nouvelles situations d'urgence/Élaborer un cadre unique combinant les bonnes pratiques en matière de gestion des risques, de renforcement de la résilience et de gestion des crises;

– Élaborer un cadre commun sur la manière dont les missions d'observation des élections devraient aborder les situations d'urgence;

– Observation/suivi des élections à distance et en ligne, ce qui nécessiterait d'adapter la méthodologie.

3.2. Après le Sommet de Reykjavík, la voie à suivre

28. L'année 2023 a été marquée par l'organisation du Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe les 16 et 17 mai 2023 et par l'adoption des «Principes de Reykjavík pour la démocratie» afin de préserver et de renforcer la démocratie et la bonne gouvernance et de «permettre et [d']encourager activement la participation démocratique aux niveaux national, régional et local par l'intermédiaire d'élections libres et équitables».

29. La Commission permanente de l'Assemblée a pour sa part adopté la Déclaration de Riga le 26 mai 2023, engageant l'Assemblée à «renforcer ses initiatives visant à préserver l'intégrité des élections». Dans le cadre du suivi par l'Assemblée des résultats et des priorités de Reykjavík, le Bureau continuera d'accorder une attention particulière à la manière dont l'Assemblée peut contribuer à la mise en œuvre des Principes de Reykjavik pour la démocratie.

30. Dans cet esprit, la réunion annuelle 2024 des chefs et membres des MOE sera consacrée au suivi du Sommet de Reykjavík, avec la participation de la présidente du Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Cette réunion devrait explorer plus avant les possibilités concrètes de mise en œuvre des Principes de Reykjavík pour la démocratie par le Conseil de l'Europe, mais aussi – et avant tout – au sein des parlements nationaux.

31. Comme mentionné plus haut, à la suite d'une restructuration interne des activités du Conseil de l'Europe pour rationaliser et accroître les synergies, l'Assemblée intégrera à partir de 2024 des activités de coopération dans le domaine des élections. Ces travaux permettront de soutenir et d'assister nos États membres dans divers aspects du processus électoral, tels que le renforcement des capacités et des compétences des administrations électorales, le financement des partis politiques et des campagnes, la couverture médiatique, l'équilibre entre les femmes et les hommes et l'empouvoirement politique des femmes, l'inclusivité, la lutte contre l'abus des ressources administratives, la lutte contre la més/désinformation et le discours de haine, la numérisation du processus électoral, pour n'en citer que quelques-uns. Des projets nationaux spécifiques à long terme et à part entière sont également prévus dans le cadre des plans d'action du Conseil de l'Europe ou sur la base de contributions volontaires. De tels projets sont actuellement mis en œuvre en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine, en étroite collaboration avec les commissions parlementaires compétentes, les administrations électorales et d'autres institutions et acteurs électoraux concernés.

32. L'Assemblée jouera également un rôle important dans la gestion et le développement du Cycle électoral du Conseil de l'Europe. Ce cycle, lancé à la fin de 2022, permet aux membres de l'APCE et à son secrétariat de contribuer de manière significative aux activités électorales menées par d'autres secteurs du Conseil de l'Europe, ce qui est une pratique bien établie (voir paragraphes 40-43). Le Cycle électoral est une

10. Voir Doc. 15866.

excellente illustration de l'approche globale et de l'expertise du Conseil de l'Europe en matière d'élections; cette approche devrait être soutenue et développée, notamment en allouant davantage de moyens financiers à des activités conjointes.

33. Je suis convaincu que l'intégration de ce nouveau volet de la coopération enrichira encore notre Assemblée, en créant de nouvelles synergies et possibilités pour l'Assemblée de soutenir les États membres dans toutes les phases du processus électoral. Cela permettra aux résolutions de l'APCE relatives à l'environnement électoral et aux conclusions des MOE de bénéficier d'un meilleur suivi dans les pays concernés et conduira à des processus électoraux et des élections démocratiques et fondés sur des normes dans les États membres du Conseil de l'Europe et les partenaires pour la démocratie.

34. Reflétant sa coopération opportune avec les États membres, ainsi que l'esprit de la Déclaration de Reykjavík et des conclusions de Berne, l'Assemblée a entrepris d'aider les autorités ukrainiennes à définir les conditions et les critères qui régiront les élections d'après-guerre. L'APCE et le Secrétariat du Conseil de l'Europe ont facilité les discussions qui ont eu lieu dans le cadre du Dialogue à haut niveau II «Bonne gouvernance démocratique en Ukraine: réalisations, défis et perspectives d'avenir pour l'après-guerre», qui s'est tenu à Kiev le 4 décembre 2023. M. Oleksandr Korniyenko, premier vice-président du Parlement ukrainien, des membres des différentes factions politiques dudit parlement et des parties prenantes clés, y compris la Commission électorale centrale, ont participé à la réunion[11]. Les critères et indicateurs permettant d'évaluer les conditions préalables à l'organisation de futures élections ont été discutés, ainsi que les procédures de prise de décision et de résolution des contentieux, et la manière d'organiser le vote dans certains territoires. L'Assemblée est prête à continuer à soutenir ce processus.

4. La participation des membres de l'Assemblée parlementaire à d'autres activités électorales du Conseil de l'Europe

4.1. Coopération avec la Commission de Venise

35. L'Assemblée a contribué aux travaux du Conseil des élections démocratiques (CED), avec trois membres et trois membres suppléants désignés respectivement par la commission des questions politiques et de la démocratie (M. Michael Georg Link, membre, et M. Alexander Pociej, membre suppléant), par la commission de suivi (Mme Valentina Martínez Ferro, membre, et Mme Laura Castel, membre suppléante) et par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (M. Davor Ivo Stier, membre, et Mme Khatia Dekanoidze, membre suppléante). Le Bureau de l'Assemblée renouvelle la désignation de ses membres au CED à chaque partie de session de janvier. Compte tenu du rôle important du CED, j'encourage vivement les commissions de l'APCE concernées et le Bureau à veiller à un bon équilibre à la fois entre les partis politiques et entre les femmes et les hommes, lors de la désignation de ses membres.

36. Le 5 octobre 2023, lors de l'entrée en vigueur du règlement intérieur révisé du CED, M. Link en a été élu vice-président, aux côtés de M. Stewart Dickson, porte-parole thématique du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les élections locales et régionales, élu président, et de M. Srđan Darmanović, élu vice-président au nom de la Commission de Venise.

37. Le CED a notamment examiné le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE sur les modifications de la loi électorale fédérale allemande et leur conformité avec les normes du Conseil de l'Europe, le Code de bonne conduite en matière électorale et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les projets d'avis sur les modifications de la législation électorale en Arménie, en Allemagne, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine. Le Conseil a également procédé à des échanges de vues sur la jurisprudence de la Cour concernant l'examen effectif des contentieux électoraux, l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans les processus électoraux ou encore la stabilité de la loi électorale.

---

11. Voir www.coe.int/en/web/kyiv/-/high-level-dialogue-on-democratic-governance-reforms-in-ukraine (en anglais). Le Dialogue a été organisé dans le cadre du Programme du Conseil de l'Europe «Renforcer la bonne gouvernance démocratique et la résilience en Ukraine » (lien en anglais) et du projet «Soutenir l'organisation d'élections démocratiques après la guerre en Ukraine » (lien en anglais) mis en œuvre au sein du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine «Résilience, relance et reconstruction» 2023-2026 (lien en anglais). Un premier Dialogue à haut niveau a été organisé à Strasbourg en novembre 2022 avec la participation du secrétariat de l'APCE.

38. Le CED est un organe tripartite unique qui conseille la Commission de Venise sur les questions électorales et favorise les échanges de vues entre les experts juridiques et politiques sur les élections. Il est régulièrement informé des activités de l'Assemblée qui sont en lien avec ses travaux et peut certainement jouer un rôle actif dans le suivi des résolutions et des activités de l'APCE dans le domaine des élections.

39. Cette coopération s'est avérée très utile. Le 2 novembre 2023, l'Assemblée, représentée par M. Damien Cottier, a contribué aux 4e entretiens scientifiques d'experts électoraux consacrés à «La stabilité du droit électoral», coorganisés par le CED et l'Université de Barcelone. M. Cottier a rappelé les discussions tenues à Berne en mai 2023 (voir ci-dessus) et a souligné que les autorités nationales devraient s'ajuster et s'adapter aux environnements changeants et aux situations de crise ou d'urgence, tout en garantissant l'intégrité des élections et en évitant le risque de manipulation politique des élections lorsque des changements de dernière minute se produisent.

4.2. Activités post-électorales

40. L'Assemblée a régulièrement travaillé avec la Direction générale de la démocratie et la dignité humaine dans la définition et la mise en œuvre de ses programmes de coopération en matière d'élections.

41. Le 16 juin 2023, M. Stefan Schennach (Autriche, SOC) a participé à un séminaire post-électoral organisé par la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine. Il a présenté les principales conclusions de la MOE de l'APCE qu'il avait présidée lors des élections générales d'octobre 2022 en Bosnie-Herzégovine et dont il avait rendu compte à la commission de suivi. Cet échange a offert une bonne occasion de discuter des points susceptibles d'être améliorés, non seulement avec la Commission électorale centrale, mais aussi avec les membres des commissions électorales locales.

42. Lors de la conférence sur «le rôle des centres de formation électorale dans l'amélioration des processus électoraux et des élections» qui s'est tenue à Strasbourg les 28 et 29 novembre 2023, M. Pierre-Alain Fridez (Suisse, SOC) a présenté les activités d'observation électorale de l'APCE et la façon dont elles peuvent contribuer à améliorer le cadre juridique électoral et les pratiques électorales dans le contexte des formations et des campagnes d'information à l'intention des électeurs.

43. Une visite d'étude d'acteurs électoraux moldaves, qui s'est déroulée les 14 et 15 juin 2023 avec la participation de la Commission électorale centrale moldave, et une conférence sur le vote électronique, organisée à Strasbourg le 16 juin 2023, ont également mis en lumière les travaux de l'Assemblée en lien avec les élections.

5. Conclusions

44. En 2023, l'Assemblée a continué de jouer un rôle actif non seulement en ce qui concerne l'observation des élections mais aussi en ce qui concerne la promotion d'activités électorales qui contribuent à améliorer les cadres juridiques électoraux et les pratiques électorales de nos États membres. L'organisation de la Conférence de Berne en mai 2023 a constitué un événement majeur de la coopération entre les différents partenaires du Cycle électoral du Conseil de l'Europe et les partenaires extérieurs représentant les membres des MIOE, les organes d'administration électorale, les organisations de la société civile et le monde universitaire. Ce format de conférence sur des sujets clés liés aux questions électorales devrait être renouvelé au moins une fois tous les deux ans.

45. Plusieurs rapports et activités en cours de l'Assemblée sont directement liés aux processus électoraux et concernent notamment l'ingérence étrangère, la reconstruction de l'Ukraine, les élections en temps de crise, l'image des migrants dans les campagnes électorales, etc. Les activités de suivi veillent également à ce que les recommandations formulées par les observateurs de l'APCE dans le cadre des MIOE soient prises en compte, en vue d'encourager les autorités nationales à améliorer les processus électoraux et à renforcer l'intégrité des élections.

46. L'Europe fait face à de nombreux défis qui pourraient potentiellement menacer l'intégrité des élections organisées dans les États membres du Conseil de l'Europe et alimenter la méfiance des citoyens à l'égard des élections démocratiques. La Conférence de Berne a été l'occasion d'unir les forces, à tous les niveaux, pour réfléchir à ces défis et rechercher des solutions. Dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions du Sommet de Reykjavík, en particulier les Principes de la Démocratie, notre Assemblée devrait rester pleinement déterminée à poursuivre et à continuer de développer les activités pour promouvoir et garantir la démocratie participative par l'intermédiaire d'élections libres et équitables.

47. J'invite le Bureau à examiner les moyens de continuer à renforcer le rôle de l'Assemblée dans la promotion des Principes de Reykjavík pour la démocratie et, en particulier:

47.1. en ce qui concerne nos activités principales d'observation des élections:

– à encourager davantage les membres de l'APCE à prendre part activement à l'observation des élections, à promouvoir le strict respect de l'équilibre entre les femmes et les hommes dans la composition des MOE et la parité hommes-femmes dans les nominations aux présidences des commissions *ad hoc* d'observateurs de l'APCE;

– à décider de créer un réseau d'observateurs électoraux de l'APCE pour favoriser les échanges d'informations sur les activités électorales et les MOE, pour organiser des séminaires spécialisés et pour représenter l'Assemblée dans le cadre d'activités électorales extérieures;

– à décider de débattre, pendant les premières parties de session de l'année de l'Assemblée, d'un rapport d'information annuel (qui pourrait être préparé par le président sortant du réseau dans le cadre du rapport d'activité du Bureau) donnant une vue d'ensemble des activités électorales de l'Assemblée;

47.2. en ce qui concerne les nouvelles activités de coopération à intégrer dans le programme de travail de l'Assemblée:

– à en soutenir le développement et à demander à la Secrétaire Générale de l'Assemblée d'assurer les ressources financières et humaines nécessaires à leur bonne mise en œuvre;

– à encourager des formes innovantes de coopération avec les différents acteurs et partenaires, y compris les composantes gouvernementale, parlementaire et de la société civile.

Annexe 1 – Élections observées par l'Assemblée en 2023

Pays	Date	Rapport
Bulgarie		
Elections législatives anticipées (5e tour) MIOE avec l'APCE et l'ODIHR	2 avril 2023	**Président: M. Andrej HUNKO (Allemagne, GUE)** Communiqué de presse et conclusions préliminaires de la MIOE Rapport – Doc 15774
Monténégro		
Election présidentielle Deuxième tour de l'élection présidentielle MIOE avec l'APCE, le PE et l'ODIHR	19 mars 2023 2 avril 2023	**Président: M. Joe O'REILLY (Irlande, PPE/DC)** Déclaration préélectorale de l'APCE Communiqué de presse et conclusions préliminaires de la MIOE Communiqué de presse et conclusions préliminaires de la MIOE (2e tour) Rapport – Doc 15744
Türkiye		
Elections présidentielle et parlementaires Deuxième tour de l'élection présidentielle MIOE avec l'APCE, l'AP OSCE et l'ODIHR	14 mai 2023 28 mai 2023	**Président: M. Frank SCHWABE (Allemagne, SOC)** Déclaration préélectorale de l'APCE Communiqué de presse et conclusions préliminaires de la MIOE Communiqué de presse et conclusions préliminaires de la MIOE (2e tour) Rapport – Doc 15793
Monténégro		
Elections parlementaires anticipées MIOE avec l'APCE, le PE et l'ODIHR	11 juin 2023	**Président: M. Reinhold LOPATKA (Autriche, PPE/DC)** Communiqué de presse et conclusions préliminaires de la MIOE Rapport – Doc 15820
Pologne		
Elections parlementaires MIOE avec l'APCE, l'AP OSCE et l'ODIHR	15 octobre 2023	**Présidente: Mme Mireille CLAPOT (France, ADLE)** Déclaration préélectorale de l'APCE Communiqué de presse et conclusions préliminaires de la MIOE Rapport – Doc 15861
Serbie		
Elections parlementaires anticipées MIOE avec l'APCE, l'AP OSCE, le PE et l'ODIHR	17 décembre 2023	**Président: M. Stefan SCHENNACH (Autriche, SOC)** Déclaration préélectorale de l'APCE Communiqué de presse et conclusions préliminaires de la MOIE Rapport – Doc 15895

Annexe 2 – Réunion annuelle 2023 sur l'observation des élections de l'APCE

Compte-rendu de la réunion tenue à Strasbourg le 25 janvier 2023 (AS/ELECT (2023) 3, extraits)

La réunion était présidée par Tiny Kox, Président de l'Assemblée parlementaire, puis par Aleksander Pociej (PPE/DC, Pologne). [...]

Le Président de l'APCE, M. Kox, s'est félicité de la reprise de ces réunions annuelles des chef.fes et des membres des missions d'observation des élections de l'APCE après deux ans marqués par la pandémie. Il a rappelé le travail très précieux de l'Assemblée dans le domaine des élections (avec plus de 250 élections observées depuis 1989) et de la démocratie participative. Les recommandations formulées à l'issue des missions d'observation électorale ont apporté d'importants changements juridiques, législatifs et sociétaux dans les pays visités. L'observation internationale a contribué à améliorer et à protéger l'intégrité de leurs processus électoraux. Il a également été fait référence aux rapports pertinents établis par la commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE et sa sous-commission sur la démocratie sur divers sujets concernant les élections.

Alors que de nombreux États membres sont confrontés à un recul démocratique, les élections restent l'épine dorsale de la démocratie. Assurer l'intégrité, la résilience et l'adaptabilité des processus électoraux et veiller à ce qu'ils soient inclusifs, représentatifs et participatifs est l'une des recommandations formulées par l'Assemblée parlementaire pour le 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavik, 16-17 mai 2023).

La réunion s'est concentrée les développements récents des activités du Conseil de l'Europe en matière d'élections:

– Markus Adelsbach, chef de la Division des élections et de la démocratie participative (DGII) et Franck Daeschler, chef adjoint, ont présenté le nouveau site internet intitulé «Élections: le rôle du Conseil de l'Europe», qui donne accès aux rapports de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, aux rapports et avis de la Commission de Venise, aux arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et aux informations sur les activités des Directions générales du Conseil de l'Europe. Ce site met en évidence le rôle des organes et instances du Conseil de l'Europe dans les huit étapes du cycle électoral (...). Cela devrait contribuer à donner plus de visibilité aux activités du Conseil de l'Europe, qui jouit d'une solide réputation dans le domaine des élections, et à soutenir des activités dans le domaine, entre autres, des discours de haine lors des élections, de l'égalité des sexes dans les élections, du harcèlement dans les élections, des médias, des technologies numériques, de l'intelligence artificielle, etc.

– Damien Cottier, Président de la délégation suisse auprès de l'APCE, a présenté les grandes lignes de la Conférence parlementaire sur «Élections en temps de crise: Défis et opportunités» organisée par l'Assemblée parlementaire et le Parlement suisse à Berne les 9 et 10 mai 2023. Ces discussions devraient contribuer au 4e Sommet. La Secrétaire générale de l'APCE, Despina Chatzivassiliou-Tsovilis, a fourni des informations sur le contenu et l'organisation de la Conférence (voir le site de la Conférence parlementaire de Berne). Des panels interactifs seront organisés en association avec le Congrès, la Commission de Venise et la Direction de la démocratie et de la dignité humaine (DGII). Le Bureau a constitué une commission *ad hoc* pour participer à cette conférence.

– Simona Granata-Menghini, Directrice et Secrétaire de la Commission de Venise, a rappelé que la création du Conseil des élections démocratiques (CDE) a été lancée en 2001, à la suite d'une première demande de l'Assemblée parlementaire adressée à la Commission de Venise en vue d'élaborer un code de bonne pratique en matière électorale. Cette initiative a ensuite été institutionnalisée et a abouti à une joint-venture, avec une composition tripartite du CDE composée d'un organe juridique – la Commission de Venise, fournissant des analyses concernant la base juridique et constitutionnelle des élections -, et les organes politiques du Conseil de l'Europe chargés d'observer les élections et d'évaluer la mise en œuvre de la législation électorale – à savoir l'Assemblée parlementaire et le Congrès. Le CDE discute des retours d'information des missions d'observation des élections. Il faudrait réfléchir à la manière dont ces résultats pourraient être mieux portés à la connaissance des membres de l'APCE. Le CDE devrait également bénéficier d'une plus grande visibilité et jouer un rôle plus proactif en invitant d'autres acteurs. Le Conseil des élections démocratiques a adopté son règlement intérieur révisé en octobre 2022, qui entrera en vigueur en octobre 2023. Chaque institution aura alors une présidence ou une vice-présidence sur une base tournante.

Au cours de l'échange de vues, les questions suivantes ont été examinées:

– Les participant.e.s ont salué les missions d'observation électorale comme une expérience unique, permettant aux membres de l'APCE d'avoir un impact direct et d'établir des contacts avec des personnes et des membres politiques d'autres pays. Les participant.e.s ont apprécié la coopération fructueuse avec les expert.e.s de la Commission de Venise, qui fournit des conseils importants sur les aspects juridiques et constitutionnels et les codes électoraux.

– Les participant.e.s ont également souligné que les pays hôtes accordent une grande attention aux rapports d'observation des élections de l'APCE. Le cas échéant, les corapporteur.e.s du suivi contribuent à faire en sorte que ces rapports soient examinés par le pays hôte. Le Conseil de l'Europe mérite davantage de crédit pour son travail d'observation électorale et d'une plus grande visibilité vis-à-vis d'autres partenaires internationaux dans les missions sur le terrain. La question de la taille des délégations d'observation de l'APCE a également été soulevée.

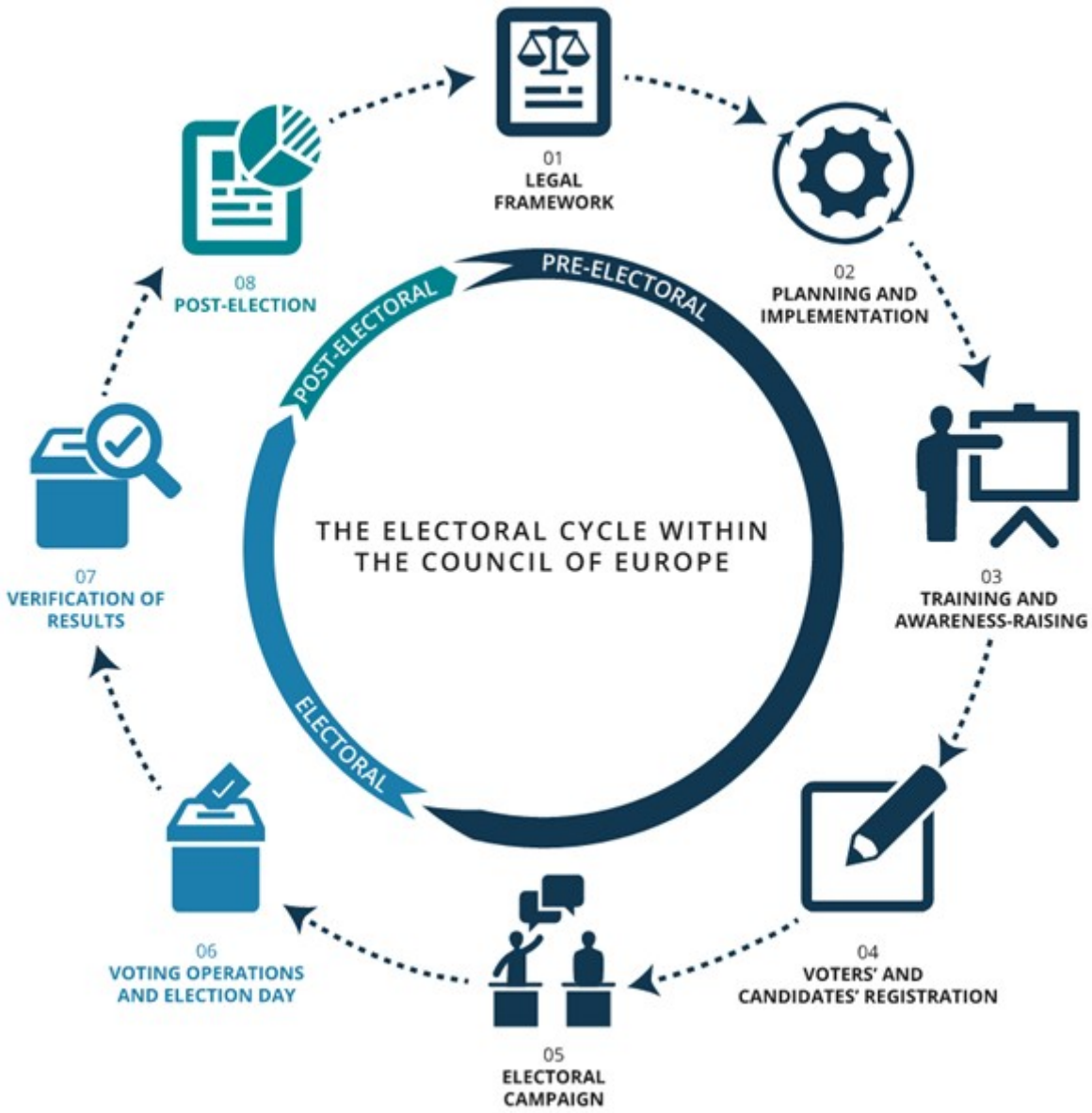
– Les participant.e.s sont convenus que le cycle électoral était un outil novateur et instrumental pour promouvoir les activités menées par le Conseil de l'Europe et accroître les connaissances de base des observateurs électoraux de l'APCE sur les questions électorales.

– La période Covid-19 a été une période difficile pour les élections, certains pays ayant reporté ou annulé les élections. Un participant a souligné que la pandémie ne devrait pas être une raison d'altérer la démocratie et ne devrait pas avoir d'incidence sur la possibilité de tenir des élections appropriées, même si les campagnes électorales sont plus limitées. Les participant.e.s ont estimé qu'il était nécessaire de tirer les leçons de l'impact de la pandémie sur les élections.

– Le Conseil de l'Europe est confronté à un populisme croissant, à une numérisation accrue et à la montée des «faits alternatifs». Si les activités de suivi menées par le Conseil de l'Europe visent à assurer le respect des valeurs et des principes de l'Organisation en Europe, ces valeurs ne sont plus reconnues comme universelles dans certains États membres. Cela remet en cause le multilatéralisme et la bonne gouvernance et constitue un tournant pour les perspectives de démocratie et de droits humains en Europe. Il reste à voir comment le Conseil de l'Europe, dans le cadre de son cycle électoral, peut contribuer à aborder ces questions émergentes, qui seront également débattues lors de la conférence de Berne.

Il a été rappelé que des missions d'observation électorale ont été menées en 2022 par l'Assemblée en Serbie, en Bosnie-Herzégovine et en Bulgarie, qui a tenu son 4e tour des élections anticipées, marquées par la méfiance, la baisse du nombre de votants en raison de la fatigue électorale et de l'absence de majorité politique.

Enfin, les participants ont pris note du calendrier des élections pour 2023, qui comprenait, à ce stade, l'observation des élections au Monténégro (19 mars), en Bulgarie (2 avril) et à Türkiye (dates à confirmer). Le corapporteur, M. Cottier, a fourni des informations sur les derniers développements au Monténégro, tandis que l'organisation des élections en Ukraine prévue à l'automne 2023 soulève des questions, qui seront examinées lors de la conférence de Berne sur «Les élections en temps de crise» en mai 2023.

Annexe 3 – Le cycle électoral au sein du Conseil de l'Europe

Source: Cycle électoral au sein du Conseil de l'Europe – Élections (coe.int)