



AS/Bur (2015) 29
10 mars 2015

Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire

Compte tenu des objectifs et du caractère politique des missions d'observation de l'Assemblée parlementaire ainsi que des problèmes qui ont résulté par le passé des modalités de coopération avec d'autres institutions internationales, les Lignes directrices suivantes ont été adoptées par le Bureau de l'Assemblée le 24 mai 2004 et actualisées par le Bureau les 7 octobre 2005, 16 novembre 2006, 23 mai 2007, 8 octobre 2010, 27 janvier 2012, le 29 juin 2012, le 17 décembre 2012, le 6 mars 2014 **et le 5 mars 2015**.

A. Elections à observer

1. Pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'observation des élections joue un rôle important dans l'évaluation de la situation politique générale dans le pays concerné. Cela signifie concrètement une observation systématique des élections dans tout Etat dont le parlement a sollicité le statut d'invité spécial, le statut de partenaire pour la démocratie, ou en bénéficie déjà, qui a demandé l'adhésion ou qui fait l'objet d'une procédure de suivi.

2. L'observation des élections parlementaires ou présidentielles ainsi que des référendums dans un Etat candidat ou un Etat qui fait 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 ou son refus d'accepter une mission d'observation d'élections de cette dernière doivent donner lieu à un débat lors de la session ou de la réunion de la Commission permanente qui suit les élections en question. Il peut conduire à des sanctions telles qu'un gel de la procédure d'adhésion ou une contestation des pouvoirs de la délégation nationale concernée en vertu de l'article 8.2.b. (manque de coopération avec le processus de suivi de l'Assemblée).

3. Le Bureau peut également décider d'observer des élections parlementaires et/ou présidentielles et des référendums dans un Etat qui fait l'objet du dialogue post-suivi.

4. L'observation des élections régionales et locales relève de la compétence du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (le Congrès). Si l'Assemblée est invitée à observer de telles élections et que le Bureau se prononce en faveur de cette observation, la commission ad hoc de l'Assemblée coopère avec la mission d'observation des élections que met en place le Congrès. Le Congrès prépare un rapport sur ces élections et le communique au Président; il devrait ensuite être communiqué, sur proposition du Bureau, à la commission de suivi.

5. Le Bureau de l'Assemblée peut décider d'observer les élections dans d'autres Etats quand des circonstances particulières sont portées à son attention.

B. Les élections en tant que processus

6. Lors de l'observation d'élections, l'Assemblée considère qu'une élection n'est pas un exercice isolé, mais plutôt un processus continu comportant plusieurs étapes qui doivent toutes être analysées afin de procéder à une évaluation. Le calendrier ci-dessous, basé sur divers documents de la Commission de Venise, aidera au processus d'évaluation.

7. Le processus commence avec l'élaboration de la législation électorale. La qualité de cette législation est un critère fondamental, même s'il n'est pas le seul, pour évaluer une élection.

8. La législation électorale ne doit pas faire l'objet de constantes modifications. Suivant les recommandations de la Commission de Venise, « les éléments fondamentaux du droit électoral... ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau

constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire »¹. Cependant, dans certaines circonstances, des exceptions à la règle d'un an peuvent être acceptées, par exemple s'il est nécessaire de remédier, par la voie législative, à des problèmes imprévus ou de rectifier la législation électorale lorsqu'elle porte atteinte à des droits internationalement reconnus.

9. La deuxième étape débute le jour où l'organisation d'une élection est annoncée. Dans des conditions normales supposant des élections ordinaires, cette date doit être suffisamment éloignée de la date du scrutin pour que tous les candidats puissent se préparer à la bataille électorale.

10. La troisième étape débute avec l'ouverture de la campagne électorale.

11. La quatrième étape comprend le jour du scrutin proprement dit et le dépouillement des suffrages.

12. L'étape suivante est celle de l'annonce des résultats, qui est suivie d'une période au cours de laquelle des recours peuvent être déposés.

C. S'agissant de l'observation et de la coopération sur place

13. Considérant le rôle que le BIDDH/OSCE joue dans ce domaine, il convient que l'Assemblée mette l'accent sur l'objectif politique de sa participation au processus d'observation: le plein respect des valeurs et normes du Conseil de l'Europe. Pour y parvenir, elle doit pouvoir faire valoir ses propres atouts, tels que le niveau politique élevé de ses délégations et l'expérience de ses membres.

14. L'assistance logistique aux délégations de l'Assemblée chargées d'observer les élections, et en particulier l'organisation du programme de la mission d'observation, devrait incomber au parlement national, afin de compléter de manière appropriée le programme d'observation à court terme mis en œuvre par le BIDDH/OSCE.

15. La coopération avec le BIDDH/OSCE et les autres organisations internationales pendant le processus d'observation devra être continue afin d'assurer, autant que possible, une évaluation non divergente des élections. Toutefois, si à l'issue des élections une évaluation finale commune ne peut être réalisée dans le cadre de la MIOE, la commission ad hoc de l'Assemblée se réserve le droit d'organiser, le cas échéant, sa propre conférence de presse, et de publier un communiqué de presse distinct contenant son évaluation. Sous ce rapport, il est indispensable que la commission ad hoc de l'Assemblée invite le BIDDH de l'OSCE quand elle organise des briefings. Une réciprocité est attendue dans les briefings du BIDDH de l'OSCE.

D. S'agissant des modalités pratiques d'organisation de l'observation

16. Compte tenu de l'expérience passée, les règles suivantes s'appliqueront:

i. l'Assemblée observera les élections mentionnées à la section A ci-dessus (le refus d'envoyer une telle invitation constituera un critère d'évaluation en soi);

ii. les observateurs de l'Assemblée seront accrédités par la Commission électorale centrale; le parlement national concerné se chargera de faciliter leur accréditation;

iii. les commissions ad hoc assureront la plus large couverture géographique possible lors de l'observation d'élections. Les membres d'une commission ad hoc doivent être prêts à accepter un déploiement en dehors de la capitale du pays dans lequel les élections sont observées.

iv. les commissions ad hoc pour les élections compteront de 5 à 40 membres et incluront les rapporteurs déjà désignés de la Commission des questions politiques et de la démocratie, de la Commission des questions juridiques et des Droits de l'Homme et de la Commission de suivi pour le pays en question; dans des cas particuliers, le Bureau pourra toutefois décider d'augmenter ce nombre. La composition de la commission ad hoc est déterminée selon un système de désignation prenant en compte l'importance numérique des groupes politiques, à condition que chacun d'eux soit représenté;

v. les rapporteurs chargés du suivi ou du post-suivi d'un pays donné, devront être encouragés à faire partie de commissions ad hoc pour l'observation d'élections mais ne devront pas briguer la présidence desdites commissions. Ceci permettra de faire la distinction entre l'observation des élections en tant que telles et les activités de suivi ou de post-suivi dans le contexte desquelles les conclusions d'une commission

¹ Commission de Venise (CDL-AD(2010)037).

ad hoc font l'objet d'un suivi. **Les rapporteurs chargés de l'évaluation du partenariat pour la démocratie des parlements, devront être encouragés à faire partie des commissions ad hoc concernées, pour l'observation des élections; néanmoins, ils ne devront pas briguer la présidence desdites commissions.** Lorsque lesdits rapporteurs participent à une commission ad hoc d'observation d'élections, leur participation à la commission ad hoc sera *ex officio*, sans qu'ils soient inclus dans le quota de distribution par groupe politique au sens du paragraphe iv ;

vi. les groupes politiques présideront à tour de rôle les commissions ad hoc afin de garantir, d'une manière générale, un équilibre politique global sur une période de 12 mois. Les présidents des commissions ne devront pas être des ressortissants des pays limitrophes au pays où l'on observe les élections ;

vii. un programme type sera établi pour les missions d'observation: trois jours pour des réunions politiques (organisées par le parlement national), un jour pour le scrutin proprement dit (voitures, guides et interprètes pris en charge par l'Assemblée), un jour pour l'évaluation/analyse et la conférence de presse;

viii. si le Bureau l'estime nécessaire, il peut envoyer une mission préélectorale et/ou post-électorale composée de cinq membres de partis différents;

ix. pour améliorer la visibilité de la mission, les commissions ad hoc seront désignées comme des «délégations» dirigées par un «chef de délégation» nommé par le Bureau;

x. tout doit être mis en œuvre pour assurer l'équilibre politique au sein des commissions ad hoc pour l'observation d'élections, mais si certains groupes politiques ne présentent pas de candidats, tandis que d'autres en présentent en surnombre, il pourra être renoncé au principe de l'équilibre politique au profit d'une présence forte de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe durant l'observation des élections. Dans une telle éventualité, une notification du Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire suffira;

xi. Les groupes politiques garderont à l'esprit que toute nomination à une commission ad hoc pour l'observation des élections devrait veiller à assurer le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein d'une telle commission. Les groupes politiques devraient s'efforcer d'inclure, dans la liste des représentants nommés, des membres du sexe sous-représenté en proportion équivalente au pourcentage de leur représentation au sein du groupe.

xii. les groupes politiques garderont à l'esprit que toute nomination à une Commission ad hoc doit respecter le principe de la représentation géographique équitable et reposer sur les capacités linguistiques objectives des candidats leur permettant de participer de manière constructive aux travaux de la mission, sachant notamment que, sur place, le Conseil de l'Europe assure uniquement l'interprétation en anglais et français. Il faut souligner que l'anglais est de facto la langue de travail des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH. Aux réunions internes des commissions ad hoc, outre les membres, sont autorisés à participer uniquement les membres du secrétariat du Conseil de l'Europe. Dans des cas exceptionnels, des membres des commissions ad hoc pourront se faire accompagner aux réunions internes des commissions ad hoc par des interprètes;

xiii. les membres des commissions ad hoc sont encouragés à programmer leur voyage de manière à pouvoir assister aux réunions d'information dans leur totalité, à observer le jour du scrutin et à participer à la réunion de la commission ad hoc au lendemain matin des élections. Il est entendu que les membres qui ne pourraient assister à la réunion dans la capitale parce qu'ils ont été déployés en province pourront y présenter leurs conclusions par téléphone;

xiv. il est rappelé aux membres de commissions ad hoc que le financement de leur participation aux travaux de ces commissions est assuré conformément aux dispositions de l'Article 38 du Statut du Conseil de l'Europe ("Chaque membre assume les frais de sa propre représentation au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire").

E. Personnel local

17. Le personnel recruté localement par le Conseil de l'Europe spécifiquement pour une mission préélectorale, électorale ou post-électorale (par exemple des interprètes ou des chauffeurs) est censé déclarer tout conflit d'intérêts réel ou potentiel, en signant une déclaration écrite, et n'entreprendre aucune action susceptible de porter atteinte à la réputation et à l'intégrité de la mission.

F. Conflit d'intérêts et déontologie des membres des commissions ad hoc

18. Les membres des commissions ad hoc pour l'observation d'élections doivent respecter les dispositions du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui figure en annexe à la Résolution 1903 (2012).

19. En particulier, dans l'exercice de leurs responsabilités préélectorales, électorales ou post-électorales, les membres des commissions ad hoc évitent tout conflit entre un intérêt économique, commercial, financier ou autre, réel ou potentiel, à titre professionnel, personnel ou familial, et leur activité d'observation des élections dans le pays concerné ; tout conflit d'intérêts qu'un membre ne peut résoudre sera rendu public.

20. Les membres s'engagent à ne pas solliciter ni accepter de rémunération, d'indemnité ou de gratification visant à les influencer dans leur conduite en tant que membre d'une commission ad hoc. Ils évitent toute situation susceptible d'être perçue comme un conflit d'intérêts et n'acceptent aucune rémunération ou cadeau inapproprié.

21. Tous les candidats à la fonction de membre d'une commission ad hoc sont tenus, au moment de présenter leur candidature, de déclarer par écrit l'absence, ou non, de tout conflit d'intérêts réel ou potentiel les concernant, eux ou des membres de leurs familles avec un lien de parenté direct ou indirect, et/ou avec lesquels ils sont en contact régulier, en relation avec le pays concerné par l'observation des élections. Conformément au paragraphe 14 du Code de conduite, ils doivent également enregistrer auprès du Secrétariat de l'Assemblée tout cadeau ou avantage similaire (tel que la prise en charge de frais de voyage, d'hébergement, de séjour, de repas ou de divertissement) d'une valeur supérieure à 200 euros qu'ils ont accepté dans les vingt-quatre derniers mois de la part des autorités du pays concerné soit directement, soit indirectement.

22. Les déclarations susmentionnées devront être mises à la disposition du Bureau lorsque celui-ci approuve la composition d'une commission ad hoc. Les membres qui n'auront pas signé ces déclarations ne pourront pas faire partie de la commission ad hoc concernée.

23. Les membres d'une commission ad hoc s'abstiennent de déclarations publiques, d'interviews, de conférences de presse ou de communications sur les réseaux sociaux qui pourraient contredire l'évaluation finale de ladite commission ou s'y opposer. Cela vaut pour toutes les étapes du processus: pendant la période préélectorale, y compris dans le contexte d'une mission préélectorale, pendant et après le jour de l'élection, y compris dans le contexte d'une mission post-électorale.

24. Les membres d'une commission ad hoc s'abstiennent de toute activité publique qui pourrait sembler interférer dans le processus électoral ou qui pourrait sembler partisane. Cela vaut pour toutes les étapes du processus: pendant la période préélectorale, y compris dans le contexte d'une mission préélectorale, pendant et après le jour de l'élection, y compris dans le contexte d'une mission post-électorale.

25. De plus, les dispositions énoncées dans le Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (Résolution 1799 (2011)) s'appliquent, mutatis mutandis, à la présidence des commissions ad hoc en sus de celles de l'annexe à la Résolution 1903 (2012).

26. Toute violation alléguée des paragraphes 18-21 et 23-25 sera traitée suivant la procédure définie aux paragraphes 17 à 20 de l'annexe à la Résolution 1903 (2012).

G. Rapports d'observation des élections

27. Le président d'une commission ad hoc rédige un projet de rapport sur la mission d'observation des élections, qui est soumis au Bureau puis à l'Assemblée dans le cadre du rapport d'activité du Bureau.

28. Ce rapport se base sur les informations obtenues lors des réunions organisées pendant la mission, conformément au communiqué de presse et aux constats et conclusions préliminaires de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE), et tient compte des observations et des évaluations des membres de la commission ad hoc concernant le jour du scrutin, exprimées lors de la réunion tenue par la commission ad hoc le lendemain du scrutin ou par écrit dans un délai fixé par le président, ainsi que des documents pertinents de la Commission de suivi, de la Commission de Venise et d'autres sources fiables. En principe, tous les membres de la commission ad hoc seront consultés sur le projet avant la publication du rapport.

H. Forme de l'observation des élections par l'Assemblée

29. L'observation des élections par l'Assemblée peut se dérouler sous une des trois formes ci-après sur décision du Bureau.

a. *Missions d'observation des élections.* Elles prennent la forme d'une commission ad hoc mise en place à cet effet et qui compte en général de 5 à 40 membres. Les commissions sont composées sur la base de propositions des groupes politiques en tenant compte de la règle D'Hondt. Le président de la commission ad hoc est nommé par le Bureau de l'Assemblée. Les groupes politiques président à tour de rôle les commissions. Les missions d'observation des élections font une déclaration en présentant leurs conclusions immédiatement après les élections, et le cas échéant, dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections. Une mission préélectorale est conduite sur décision du Bureau.

b. *Mission d'évaluation des élections.* Elles prennent la forme d'une commission ad hoc mise en place à cet effet. Les missions d'évaluation des élections comptent en général cinq membres mais jamais moins de trois membres afin de pouvoir garantir un équilibre politique et géographique minimum de la commission ad hoc. Le président de la commission ad hoc est nommé par le Bureau. Les groupes politiques président à tour de rôle les commissions. La commission ad hoc présente ses conclusions sous la forme d'une note établie par le président à l'intention du Bureau. Aucune mission préélectorale n'est conduite.

c. Présence à l'occasion des élections des membres de l'Assemblée pendant et/ou juste avant une élection sans donner lieu à une observation ou à une évaluation officielle de l'élection. Le Bureau ne met donc pas en place de commission ad hoc mais décide des dates de la mission. Ces missions se composent en général du (de) rapporteur(s) de pays de la commission du suivi ou de la commission des questions politiques et de la démocratie. Dans des cas exceptionnels, le Bureau peut nommer un de ses membres pour participer à ces missions. Les missions présentent leurs conclusions sous la forme d'une note à l'intention du Bureau.

30. Les missions d'observation des élections pour lesquelles il n'est guère possible de trouver plus de cinq membres sont considérées comme des missions d'évaluation des élections. Lorsqu'il est impossible d'avoir plus de trois membres pour une mission d'observation ou d'évaluation des élections, la mission est annulée. Si le temps le permet, le Bureau de l'Assemblée peut envisager de décider d'envoyer une mission d'enquête.

Annexe

DECLARATION SUR LE CONFLIT D'INTERETS DE CANDIDAT(E)S POUR DES MISSIONS D'OBSERVATION DES ELECTIONS DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

Commission ad hoc pour observer les élections en ...

1. Par la présente je déclare ne pas avoir de conflit d'intérêts réel ou potentiel, économique, commercial, financier ou autre, à titre professionnel, personnel ou familial, en relation avec le pays concerné par l'observation de l'élection. **Cette déclaration me concerne directement, ainsi que les membres de ma famille avec un lien de parenté direct ou indirect, et/ou avec lesquels je suis en contact régulier.**

Par la présente, je déclare avoir un conflit d'intérêts réel ou potentiel en relation avec le pays concerné par l'observation de l'élection. **Cette déclaration me concerne directement, ainsi que les membres de ma famille avec un lien de parenté direct ou indirect, et/ou avec lesquels je suis en contact régulier.**

Veuillez préciser la nature du conflit d'intérêts réel ou potentiel :

.....
.....

2. Je déclare également ne pas avoir accepté dans les vingt-quatre derniers mois de cadeau ou avantage similaire, d'une valeur supérieure à 200 €, des autorités du pays concerné soit directement, soit indirectement².

Je déclare également que j'ai enregistré auprès du secrétariat des cadeaux ou avantages similaires, d'une valeur supérieure à 200 €, que j'ai acceptés des autorités du pays concerné dans les vingt-quatre derniers mois soit directement, soit indirectement³.

.....
.....

3. Je note que la présente déclaration sera mise à la disposition du Bureau lorsque celui-ci approuvera la composition de la commission ad hoc.

Nom

Fait le

Signature:

* Veuillez cocher la case appropriée.

² Sont exclues de l'obligation de déclaration les prestations (tels que transport, manifestation sociale ou culturelle, repas, etc.) dont les frais sont pris en charge par les autorités, à la condition que ces prestations soient expressément mentionnées au programme officiel de la réunion (Commission permanente, commission ou sous-commission, commission ou sous-commission ad hoc, etc.), de la visite ou de la mission (par exemple du Président de l'Assemblée, d'un rapporteur, d'un représentant de l'Assemblée).

³ Idem¹.