

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 306 (2010)REV¹ Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès

1. Le droit pour tout citoyen de voter ainsi que le droit d'être élu à l'occasion d'élections régulières et véritablement démocratiques sont des droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale. De véritables élections démocratiques ne sont possibles qu'à la condition qu'un grand nombre d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales puissent s'exercer sans discrimination. De telles élections permettent que la compétition pour le pouvoir politique dans un pays donné se déroule pacifiquement; elles s'inscrivent dans le processus d'établissement de la gouvernance démocratique; comme les autres droits de l'homme, et comme la démocratie en général, elles ne sont possibles que si l'Etat de droit est garanti.

2. Le droit des citoyens d'exercer leur choix démocratique dans le cadre d'un suffrage universel, égalitaire, libre, secret et direct est le fondement de la participation politique au niveau local et régional et est inscrit dans le préambule du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ouvert à la signature en novembre 2009 et entré en vigueur en juin 2012: «(...) le droit de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.»

3. L'observation des élections – en tant que sujet de préoccupation des organisations internationales – est aujourd'hui largement approuvée et joue un rôle important dans la réalisation d'évaluations exactes et impartiales sur la nature des processus électoraux. Elle peut renforcer l'intégrité des processus électoraux, par la dissuasion et la mise au jour des irrégularités et de la fraude, et par la formulation de recommandations visant à améliorer les processus; elle peut renforcer la confiance de l'opinion publique, favoriser la participation électorale et atténuer les risques de conflits liés aux élections; elle permet une meilleure entente internationale, grâce au partage des expériences et des informations sur le développement démocratique.

4. Le Conseil de l'Europe a commencé à observer des élections après la chute du mur de Berlin, en 1989, dans le cadre du processus d'adhésion d'un certain nombre de nouvelles démocraties. En complément des activités de l'Assemblée parlementaire concernant les élections nationales et présidentielles, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe – en tant que garant de la démocratie territoriale – a été chargé d'observer les élections locales et régionales. Il a mené depuis 1990 plus d'une centaine de

missions d'observation électorale en Europe et, occasionnellement, hors du continent.

5. Le Congrès se réfère:

a. à la Déclaration universelle des droits de l'homme et au Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques;

b. à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dite aussi Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5);

c. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STEn° 122) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales;

d. à la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui définit l'observation d'élections locales et/ou régionales comme l'une des priorités de l'action du Congrès;

e. au Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe et à sa Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections (2004);

f. à sa Recommandation 124 (2003) sur le Code de bonne conduite en matière électorale;

g. à sa Résolution 233 (2007) «Observation des élections – Coopération entre le Congrès et les associations nationales des collectivités locales et/ou régionales»;

h. à sa Résolution 274 (2008) sur la politique du Congrès en matière d'observation des élections locales et régionales.

6. Le Congrès insiste sur l'importance de l'observation des élections locales et régionales et sa complémentarité avec le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui constitue la clé de voûte de la démocratie locale en Europe.

7. Le Congrès rappelle le rôle spécifique des élus locaux et régionaux en tant qu'observateurs des scrutins locaux et régionaux et souligne:

a. que cette activité contribue à la légitimité et à la crédibilité des processus électoraux locaux et régionaux;

b. que la situation et les conditions des scrutins locaux et régionaux sont évaluées par les élus politiques locaux et régionaux des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe dans le cadre d'un examen entre pairs.

8. Le Congrès note qu'en principe l'observation des élections locales et régionales ne doit pas être limitée à certains pays. Conformément à la complémentarité, mentionnée ci-dessus, entre l'observation des élections et le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'observation des élections locales et régionales est pertinente pour l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe.

9. Le Congrès confirme son intérêt pour l'observation des élections locales et régionales plus particulièrement dans les pays où le processus de suivi a fait apparaître des manquements et/ou des préoccupations concernant la démocratie locale et régionale.

10. Il n'organise une mission d'observation électorale que s'il y est invité par les autorités du pays concerné.

11. Le Congrès adoptera une démarche active et exprimera le souhait d'être invité à observer des élections locales ou régionales à l'intention des autorités des pays pour lesquels le processus de suivi mis en œuvre par le Congrès aura fait apparaître certaines faiblesses en matière de démocratie locale et/ou régionale.

12. Le Congrès considère qu'il ne suffit pas, si l'on veut procéder à une évaluation exacte du déroulement d'une élection, d'examiner son cadre organisationnel. En vue d'une telle évaluation, le Congrès a décidé en 2010 d'adopter une stratégie pour élargir le champ d'observation des élections locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'observation porte sur le contexte général des élections, y compris certains aspects essentiels pour le bon fonctionnement de la démocratie et la tenue d'élections véritablement démocratiques, notamment:

a. le paysage politique du pays (contexte historique, régime politique, système électoral);

b. le cadre juridique (Constitution, législation, Code électoral);

c. le rôle des médias (liberté d'expression, pluralisme des médias);

d. le financement des partis et de la campagne électorale;

e. la campagne électorale (visibilité, couverture par les médias, équilibre, éducation des électeurs);

f. la situation postélectorale (formation de l'exécutif local/régional, rôle attribué à l'opposition, suites données aux plaintes et aux recours);

g. tout autre élément pouvant présenter un lien avec les élections.

13. Le Congrès considère que, conformément aux «Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation électorale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe» annexées à la présente résolution, si l'on veut donner les suites nécessaires aux recommandations découlant de l'observation d'élections locales et régionales, une procédure de «postobservation» peut être mise en place dans certains cas.

14. Le Congrès et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe échangeront régulièrement, tous les deux ans, les conclusions des rapports d'observation d'élections conformément à la décision prise lors de la 43^e réunion du Conseil des élections démocratiques (Commission de Venise).

15. Le Congrès, conscient de sa responsabilité institutionnelle au sein du Conseil de l'Europe pour l'organisation régulière de missions d'observation électorale de grande

qualité, conformes aux normes internationales reconnues, veille à ce que ceux de ses membres qui participent à de telles missions bénéficient de formations spécialisées.

16. De même qu'il a renforcé sa coopération avec les associations nationales, le Congrès peut inviter le Comité des régions de l'Union européenne à se joindre à sa délégation lors de ses missions d'observation d'élections après réception de l'invitation de l'Etat dans lequel a lieu l'observation. Une réciprocité entre les deux institutions sera assurée lors de la présentation du rapport au Congrès et au Comité des régions, en invitant à la fois le rapporteur du Congrès et un représentant du Comité des régions lors de l'examen du rapport.

17. Dans l'intérêt de la complémentarité entre le Congrès et les autres institutions internationales associées à l'observation d'élections, la coopération sera entretenue et renforcée avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) lorsque celui-ci observera des élections locales et/ou régionales dans un pays ayant invité le Congrès à observer ce même scrutin.

18. Conformément à la Résolution 353 (2013)REV du Congrès «Postsuivi et postobservation des élections par le Congrès: développer le dialogue politique», la Commission de suivi du Congrès examine et adopte le rapport consécutif à une mission d'observation d'élections et approuve la résolution et la recommandation en vue de leur adoption lors de la session suivante du Congrès (ou de ses chambres).

19. Conformément à la Résolution 353 (2013)REV susmentionnée, le Bureau du Congrès, à la demande de la Commission de suivi, peut proposer aux autorités nationales auxquelles le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adressé une recommandation du Congrès sur l'observation d'élections locales et/ou régionales que soit mise en œuvre une procédure de postobservation des élections qui comprendra diverses phases détaillées dans ladite résolution.

20. En vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2, les recommandations du Congrès sont adressées, selon le cas, à l'Assemblée parlementaire et/ou au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux organisations et institutions européennes et internationales. Les recommandations doivent aussi être transmises au président et au secrétaire de la délégation nationale du Congrès. En outre, les rapports et les recommandations seront mis à la disposition des organes du Conseil de l'Europe intéressés, notamment la Commission de Venise.

* * *

En vue d'appliquer la présente résolution, le Congrès adopte les Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation électorale du Congrès et le Code de bonne conduite pour les observateurs du Congrès, tels qu'ils figurent ci-dessous.

A. Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation électorale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

1. A l'invitation des autorités d'un pays à observer des élections locales et/ou régionales, le Bureau du Congrès décide s'il accepte ou non cette invitation et se prononce le cas échéant sur la portée de l'opération (mission d'évaluation, mission préélectorale, mission d'observation). Le Congrès pourra librement mettre l'accent sur ces différentes étapes. En l'absence de réunion du Bureau, le Président du Congrès prend la décision nécessaire, après consultation des présidents des chambres.

2. Le Bureau du Congrès peut aussi décider d'adresser une lettre exprimant le souhait d'observer des élections locales ou régionales aux autorités du pays où un scrutin de ce type est prévu, en particulier un pays où la procédure de suivi a fait apparaître des manquements et/ou des préoccupations concernant la démocratie locale et régionale, et/ou, au contraire, des innovations et des bonnes pratiques.

3. Un projet de programme d'observation sera élaboré par le secrétariat du Congrès. Le représentant permanent du pays concerné ainsi que le président et le secrétaire de la délégation nationale du Congrès en seront dûment informés. En règle générale, le secrétariat du Congrès assurera une correspondance régulière avec tous les acteurs concernés, en particulier avec le chef de l'antenne du Conseil de l'Europe dans les pays où un tel organe existe.

4. Le secrétariat du Congrès devra fournir des renseignements de grande qualité aux membres de la délégation d'observation des élections.

5. Le secrétariat du Congrès adressera à tous les membres du Congrès, par courrier électronique, un appel aux candidatures accompagné d'un formulaire à cet effet. Les secrétaires des délégations nationales recevront copie de ce courrier. Les membres du Congrès qui exprimeront leur intérêt pour la participation à la mission et renverront le formulaire dans le délai prévu seront pris en compte. Les candidatures de membres d'associations nationales disposées à prendre leurs frais en charge seront également examinées.

6. Sur la base des candidatures reçues dans le délai imparti, le Secrétaire Général du Congrès proposera un projet de délégation, comprenant habituellement entre 5 et 20 membres et précisant le nom du chef de la délégation.

7. La composition des délégations est déterminée selon un système de nomination prenant en considération la représentation équilibrée des différents groupes politiques du Congrès, la parité entre les hommes et les femmes et une représentation géographique équitable, en tenant compte également de l'ordre chronologique des candidatures déposées par les membres du Congrès.

8. Afin de garantir une participation effective aux activités de la mission, les compétences linguistiques des candidats (dans au moins une des langues officielles du Conseil de l'Europe) seront prises en considération. Figureront également parmi les critères l'expérience dans le domaine de

l'observation d'élections et la participation à des sessions de formation.

9. Les critères pour la nomination du chef de délégation sont les compétences linguistiques (dans au moins une des langues officielles du Conseil de l'Europe), les techniques de conversation et les aptitudes au dialogue politique, ainsi que l'expérience des activités d'observation d'élections et de suivi et la participation à des sessions de formation du Congrès.

10. Les délégations d'observation ne devront pas inclure de membres du Congrès dont le pays entretient des liens spécifiques avec celui où les élections doivent être observées.

11. Il est attendu des membres qui prennent part à la visite préélectorale qu'ils soient aussi disponibles pour la mission d'observation des élections.

12. Les rapporteurs de la Commission de suivi pour le pays où se déroule la mission d'observation des élections sont membres *ex officio* de la délégation chargée d'observer les élections, mais ne pourront pas agir en tant que chef/rapporteur de la délégation d'observation.

13. Sur la base de la proposition fournie par le Secrétaire Général du Congrès, le Bureau décidera de la composition de la délégation, y compris la nomination du chef de la délégation et du rapporteur (ces deux fonctions pouvant être exercées par la même personne), conformément aux principes susmentionnés. En l'absence de réunion du Bureau, le Président du Congrès prendra les décisions nécessaires, après consultation des présidents des chambres.

14. Afin d'informer les médias des conclusions préliminaires de la délégation d'observation électorale du Congrès, une conférence de presse, présidée par le chef de la délégation, se tiendra le lendemain du jour du scrutin. Il est attendu des membres de la délégation d'observation électorale du Congrès qu'ils soient présents lors de cette conférence de presse.

15. Si le Congrès n'est pas la seule institution internationale à observer les élections locales ou régionales dans le pays concerné, une MIOE (mission internationale d'observation des élections) peut être constituée avec les autres institutions, notamment le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH). Cela implique, selon la procédure ordinaire, la tenue d'une conférence de presse commune le lendemain du jour du scrutin et une déclaration préliminaire commune. Toutefois, si, après une élection, la MIOE ne parvient pas à s'entendre sur une déclaration finale commune, le Congrès se réserve le droit – si nécessaire – de tenir sa propre conférence de presse et d'y faire sa propre déclaration.

16. Si une «MIOE commune» est formée avec d'autres organisations internationales, toutes les activités connexes (conférences de presse, rédaction de communiqués de presse ou déclarations politiques) devront être menées dans le respect des conditions fixées par le Congrès (l'identité visuelle de la mission du Congrès devra être conservée, le rôle et le profil spécifiques des observateurs du Congrès devront

être soulignés, l'ampleur des activités du Congrès ne devra pas être réduite et les messages politiques du Congrès ne devront pas être faussés).

17. Le rapport sera préparé par le rapporteur avec l'assistance du secrétariat du Congrès. Il devra refléter l'opinion de l'ensemble des membres de la délégation. Il sera exhaustif, mentionnera les points positifs et négatifs, et distinguera les aspects significatifs de ceux qui ne le sont pas. Il identifiera les phénomènes susceptibles d'avoir un impact sur l'intégrité du processus électoral et sur l'authenticité du scrutin.

18. Le rapport devra aussi prendre en compte les résolutions/recommandations antérieures du Congrès, y compris celles qui auront été adoptées sur la base des rapports de suivi relatifs au pays concerné, ainsi que les avis et recommandations pertinents d'autres organes du Conseil de l'Europe et des diverses organisations et institutions internationales.

B. Code de conduite pour les observateurs du Congrès

1. Les membres du Congrès qui participent à des missions d'observation d'élections doivent avoir signé la Déclaration de principe du Congrès (voir la Résolution 340 (2012) du Congrès). Ils doivent éviter, dans le cadre de l'accomplissement de telles missions, tout conflit entre des intérêts financiers effectifs ou potentiels ou tout autre type d'intérêts, qu'ils soient d'ordre professionnel, personnel ou familial, en lien avec le pays où des élections sont observées. Si un membre est dans l'incapacité d'éviter un tel conflit d'intérêts, il doit en informer le secrétariat du Congrès. Tout cadeau ou avantage similaire, de la part du pays concerné, d'une valeur supérieure à 200 euros accepté par un membre au cours des 24 derniers mois doit également être déclaré au secrétariat. Lors de ces missions, les membres du Congrès éviteront toute situation qui pourrait apparaître comme constituant un conflit d'intérêts, ainsi que de recevoir tout paiement ou cadeau inapproprié.

2. Les membres des missions d'observation électorale du Congrès devront toujours insister sur le fait que les droits de vote – et d'éligibilité – des citoyens à l'occasion d'élections régulières et véritablement démocratiques sont des droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale. Ils se plieront en particulier aux règles suivantes:

a. respecter la souveraineté du pays hôte et respecter dans le même temps les droits de l'homme et les libertés fondamentales de sa population;

b. respecter les lois du pays hôte (et suivre les consignes licites des autorités gouvernementales, de sécurité ou électorales du pays);

c. observer si la législation, la réglementation ou les dispositions prises par des agents de l'Etat/

gouvernementaux/électorales compliquent indûment ou entravent le déroulement de l'élection;

d. veiller à l'intégrité de la mission d'observation d'élections (suivre les consignes données par les chefs de délégation du Congrès, participer aux formations et aux réunions d'information et de bilan requises, se consacrer entièrement à la mission d'observation, lire les documents d'information fournis, se familiariser avec le cadre légal des élections et les autres règles et réglementations pertinentes);

e. conserver en permanence une stricte impartialité politique (éviter d'exprimer ou de montrer un a priori ou une préférence à l'égard d'autorités nationales, de partis politiques ou de candidats, ou sur une question donnée, etc.);

f. éviter d'entraver le processus électoral (prendre note des problèmes, irrégularités, fraudes, etc. significatifs, mais ne pas intervenir et ne pas donner d'instructions aux agents électoraux, aux représentants des partis politiques ou aux autres observateurs);

g. poser des questions aux agents électoraux, aux représentants des partis politiques et aux autres observateurs (sans entraver le processus électoral);

h. veiller à l'exactitude des observations et faire preuve de professionnalisme dans leurs conclusions (les observations devront être exhaustives, mentionner les points positifs et négatifs, et distinguer les aspects significatifs de ceux qui ne le sont pas; elles devront aussi identifier les phénomènes susceptibles d'avoir un impact sur l'intégrité du processus électoral);

i. conserver un registre bien documenté de leurs observations (en utilisant en particulier le «Guide pour l'évaluation des élections» (CDL-AD(2006)021) fourni par la Commission de Venise et le questionnaire);

j. s'abstenir de toute communication/déclaration aux médias, sur les réseaux sociaux ou en public, sur les conclusions de l'observation avant la déclaration finale de la mission (les sollicitations éventuelles de la part des médias devront être examinées avec les chefs des délégations du Congrès); les communications/déclarations, selon le cas, ne devront pas être en contradiction avec l'évaluation finale générale sur les élections;

k. coopérer avec d'autres observateurs internationaux, notamment avec l'OSCE/BIDDH; il est à noter que l'anglais est de fait la langue de travail des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 30 octobre 2013, 2^e séance (voir le document CG(25)13, exposé des motifs); rapporteur: Lars O. Molin, Suède (L, PPE/CCE).