

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



COMMISSION PERMANENTE
CG(18)18
15 juin 2010

Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès

Bureau du Congrès
Rapporteur : Ian MICALLEF, Malte (L, PPE/DC¹)

A. Projet de résolution	2
B. Annexe I : Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation du Congrès	5
C. Annexe II : Code de bonne conduite pour les observateurs du Congrès	7

Résumé

D'après la Charte européenne de l'autonomie locale, la possibilité pour les citoyens d'exercer leur droit de vote dans le cadre d'un suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel est le fondement primordial de la participation politique au niveau territorial. Le Congrès – en tant que gardien de la démocratie territoriale – est chargé de l'observation des élections locales et régionales. Les rapports consécutifs aux missions d'observation des élections du Congrès évaluent les situations avant les élections et décrivent les événements significatifs observés le jour du scrutin et les jours suivants. Ils permettent aussi de suivre les progrès réalisés par les Etats membres du Conseil de l'Europe du point de vue du développement de la démocratie locale.

Des règles concrètes sont nécessaires pour organiser les missions d'observation des élections et rédiger les rapports, résolutions et recommandations consécutifs à ces missions que les rapporteurs soumettent aux organes décisionnels du Congrès. Le code de bonne conduite contribuera à définir un cadre clair pour le mode d'action des observateurs internationaux.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. 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. 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. Elles 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'État 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 territorial et il 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, adopté en novembre 2009 (« ...le droit de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe »).

3. L'observation des élections – en tant que sujet de préoccupation des organisations internationales – est aujourd'hui largement reconnue 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 d'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 – en tant que garant de la démocratie territoriale – a été chargé d'observer les élections locales et régionales. Il a mené depuis 1990 près d'une centaine de missions d'observation électorale en Europe et, à l'occasion, hors du continent (par exemple en Israël en 2008).

5. Prenant en compte :

a. la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

b. la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

c. la Charte européenne de l'autonomie locale et/ou son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

d. la Résolution statutaire (2007)⁶ du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui définit l'observation d'élections locales et régionales comme l'une des priorités de l'action du Congrès ;

² Avant-projet de recommandation approuvé par le Bureau du Congrès le 21 mai 2010

Membres du Bureau:

Y. Mildon, Président du Congrès, *I. Micallef, Président du Congrès a.i. et Président de la Chambre des pouvoirs locaux, L. Sfirloaga, Présidente de la Chambre des régions, D. Suica, G. Krug, A. Knape, S. Rihniemi, H. Zach, I. Borbely, J-C. Frécon, S. Orlova, F. Pellegrini, K. Andersen, E. Yeritsyan, I. Michas, O. Van Veldhuizen, N. Romanova*

N.B : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat du Bureau : D. Rios, Linette Taesch

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

f. la Recommandation 124 (2003) du Congrès sur le Code de bonne conduite en matière électorale ;

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

h. la Résolution 274 (2008) du Congrès 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 processus de suivi politique de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui constitue la clé de voûte de la démocratie locale en Europe. Le rôle spécifique des élus locaux et régionaux en tant qu'observateurs des scrutins territoriaux contribue à la légitimité et à la crédibilité du processus électoral au niveau local et régional.

7. Il souligne que la situation et les conditions des scrutins territoriaux sont évaluées par les membres du Congrès, élus politiques locaux et régionaux des 47 États membres du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire dans le cadre d'un examen entre pairs.

8. Il note qu'en principe l'observation des élections locales et régionales ne devrait pas être limitée à certains pays. Conformément à la complémentarité, mentionnée ci-dessus, de l'observation des élections avec le processus de suivi politique de la Charte européenne de l'autonomie locale, le suivi des élections territoriales est pertinent pour l'ensemble des États 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 politique a fait apparaître des manquements et/ou des préoccupations concernant la démocratie territoriale.

10. Le Congrès n'organisera 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 politique mis en œuvre par le Congrès aura fait apparaître certaines faiblesses en matière de démocratie territoriale.

12. Les rapports issus des missions d'observation électorale du Congrès permettront d'évaluer la situation avant le jour du scrutin en tenant compte du contexte politique et sociétal spécifique, de se forger une opinion sur les conditions juridiques et l'organisation du scrutin et de décrire les faits pertinents observés le jour du scrutin et les jours suivants. Les rapports aideront aussi à enregistrer les progrès réalisés par les États membres du Conseil de l'Europe en matière de développement de la démocratie locale, en appliquant des normes adaptées au contexte social et culturel de chaque pays.

13. Pour procéder à une évaluation exacte du déroulement d'une élection, il ne suffit pas d'examiner son cadre organisationnel. En vue d'une telle évaluation, le Congrès décidera d'une stratégie pour élargir le champ d'observation des élections locales et régionales dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il est nécessaire d'examiner l'ensemble du processus ainsi que les conditions indispensables au bon fonctionnement de la démocratie et à des élections véritablement démocratique, et en particulier :

a. le système politique du pays (histoire et culture politique, organisation gouvernementale, système des partis, fonctionnement de l'opposition) ;

b. les conditions juridiques (constitution, code électoral) ;

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

d. la campagne électorale (équité, visibilité, couverture par les médias, réunions électorales, éducation des électeurs) ;

e. la situation postélectorale (formation de l'exécutif local/régional, rôle attribué à l'opposition, fonctionnement du système de recours, couverture par les médias).

14. Pour ce qui concerne les suites données aux recommandations et résolutions découlant de l'observation d'élections locales et régionales, le Congrès considère qu'une procédure d'assistance post-observation devrait être mise en place, et viser en particulier :

a. à charger les organes compétents du Congrès, notamment la Commission institutionnelle, de surveiller la mise en œuvre des recommandations et résolutions découlant des rapports d'observation ; durant le processus de surveillance postélectorale, des mesures concrètes devraient être prises par le pays concerné conformément aux recommandations dans un laps de temps déterminé, ne pouvant excéder deux ans ; à cet égard, une concertation serait souhaitable entre le rapporteur pour le pays et celui qui a rédigé le rapport d'observation ;

b. à mettre en place des programmes de coopération spécifiques en vue de résoudre les principaux problèmes recensés lors de la mission d'observation ; devraient être associés à ces programmes les élus territoriaux et les organes gouvernementaux des pays concernés ainsi que les autres pays européens qui souhaiteront partager leur acquis et leur expertise en matière de démocratie locale et régionale.

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 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, par son accord avec le Comité des Régions de l'Union européenne concernant la coopération « en faveur de la démocratie locale et régionale, de la décentralisation et de l'autonomie en Europe ainsi que pour garantir le respect par les autorités nationales et européennes des compétences locales et régionales instituées », le Congrès a invité le Comité des Régions à rejoindre sa délégation lors de ses missions d'observation d'élections.

17. Suite à l'invitation du Président de la Commission de la citoyenneté, de la gouvernance, des affaires institutionnelles et extérieures (CIVEX) du Comité des Régions, le Congrès participe aussi à des sessions de formation sur le suivi des élections locales et régionales que le Comité des Régions organise pour ses membres. Dans le cadre de la poursuite et de l'intensification de la coopération entre le Congrès et le Comité des régions, il a été décidé de soutenir davantage les missions d'observation menées conjointement par les deux organes.

18. Une réciprocité sera assurée lors de la présentation d'un rapport au sein du Congrès et du Comité des régions, en invitant systématiquement lors de son examen à la fois le rapporteur du Congrès et un représentant du Comité des régions.

19. Les règles pour l'organisation des missions d'observation d'élections du Congrès figurent en annexe à la présente résolution.

20. Un code de conduite pour les observateurs du Congrès figure également en annexe à la présente résolution.

B. ANNEXE I : REGLES POUR L'ORGANISATION PRATIQUE DES MISSIONS D'OBSERVATION DU CONGRES

Préparation des missions

1. Conformément à ce qui précède, le Bureau du Congrès prendra la décision 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. Après réception d'une lettre d'invitation du pays concerné, le Bureau décidera de l'ampleur de l'opération d'observation (mission préélectorale, mission d'observation elle-même et procédure post-observation). Le Congrès pourra librement mettre l'accent sur l'une de ces étapes, deux d'entre elles ou les trois.
2. Si aucune réunion du Bureau n'est prévue entre la date de réception de la lettre d'invitation et le jour du scrutin, le Président du Congrès prendra les décisions nécessaires, après avoir consulté les présidents des chambres.
3. Un projet de programme d'observation sera élaboré par le secrétariat du Congrès et communiqué en temps utile au représentant permanent du pays concerné ainsi qu'au Président et au Secrétaire de la délégation nationale auprès du Congrès. En règle générale, le secrétariat du Congrès assurera une correspondance régulière avec tous les acteurs concernés.
4. Le secrétariat du Congrès devra fournir des renseignements de grande qualité aux membres de la délégation d'observation des élections.

Composition des délégations

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 secrétariats des délégations nationales recevront aussi 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.
6. Les candidatures seront examinées par ordre chronologique.
7. La liste des membres constituant les délégations d'observation des élections sera adoptée par le Bureau du Congrès, conformément aux principes énoncés dans la résolution susmentionnée.
8. Les délégations d'observation du Congrès comprendront entre 5 et 20 membres. La composition des délégations est déterminée selon un système de nomination prenant en considération la représentation équilibrée des différents groupes politiques du Congrès (y compris les membres non inscrits), la parité entre les hommes et les femmes et une représentation géographique équitable.
9. Afin de garantir une participation effective aux activités de la mission, les compétences linguistiques des candidats seront prises en considération. Figurent également parmi les critères l'expérience dans le domaine de l'observation d'élections et la participation à des sessions de formation.
10. Il est attendu des candidates à la mission pré-électorale qu'ils participent également à la mission d'observation des élections.
11. 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.
12. Afin de donner une plus grande notoriété aux missions, le Bureau du Congrès désignera un Chef de délégation. En l'absence d'une telle décision de la part du Bureau, elle appartiendra au Président du Congrès.
13. Le Bureau ou le Président du Congrès désignera un Rapporteur, qui sera chargé de préparer et de présenter le rapport.

14. Les rapporteurs de la Commission institutionnelle pour le pays où se déroule la mission d'observation des élections sont membres ex-officio de la délégation chargée d'observer les élections, cependant ils ne pourront officier ni en tant que Chef ni en tant que Rapporteur de la délégation d'observation.

Rapports, résolutions et recommandations

15. Le rapport sera préparé par le Rapporteur avec l'assistance du secrétariat du Congrès. Tous les membres de la délégation, y compris les représentants du Comité des Régions de l'Union européenne, seront consultés. Le rapport devra être exhaustif, mentionner les points positifs et négatifs et distinguer les aspects significatifs de ceux qui ne le sont pas. Il devra identifier les phénomènes susceptibles d'avoir un impact sur l'intégrité du processus électoral et sur l'authenticité du scrutin.

16. Le rapport devra aussi prendre en compte les résolutions et recommandations antérieures du Congrès, en particulier celles qui ont été adoptées sur la base des rapports de suivi relatifs au pays concerné.

17. Conformément au Règlement intérieur du Congrès et de ses Chambres, le rapport sera soumis au Bureau ou à la Commission permanente du Congrès pour approbation et, ensuite, au Congrès pour adoption lors d'une session de la plénière (ou d'une chambre) dans des délais appropriés.

18. Conformément aux articles 2 à 5 de la Résolution statutaire susmentionnée, les recommandations seront transmises au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

19. Les recommandations devront aussi être transmises aux autorités du pays concerné ainsi qu'au Président et au Secrétaire de la délégation nationale auprès du Congrès.

20. En outre, le rapport et ses recommandations seront adressés aux organes du Conseil de l'Europe intéressés, tels que la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme, le GRECO, etc.

C. ANNEXE II : CODE DE BONNE CONDUITE POUR LES OBSERVATEURS DU CONGRES

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. En particulier, ils devront se plier 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'État / gouvernementaux / électoraux 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 mission, 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 droit électoral 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 fourni par la Commission de Venise et le questionnaire) ;

j. s'abstenir de tout commentaire aux médias ou à la population avant la déclaration finale de la mission (les sollicitations éventuelles de la part des médias devront être examinées avec les chefs de mission) ;

k. coopérer avec d'autres observateurs internationaux, notamment avec ceux d'autres organes du Conseil de l'Europe.