



Strasbourg, le 14 décembre 2009

CDL-AD(2009)059

Etude n° 477 / 2008

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

LIGNES DIRECTRICES
RELATIVES À UN STATUT INTERNATIONALEMENT RECONNU
DES OBSERVATEURS D'ELECTIONS

Adoptées par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 31^e réunion
(Venise, 10 décembre 2009)
et par la Commission de Venise
lors de sa 81^e session plénière
(Venise, 11-12 décembre 2009)

sur la base des observations de
M. Owen MASTERS (expert, Royaume-Uni)
M. Valeriy MUSIN (membre suppléant, Fédération de Russie)
M. Olivier POHLER (expert, France)
M. Ángel SANCHEZ NAVARRO (ancien membre suppléant, Espagne)

Introduction

1. Suite à une demande de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a étudié la question d'un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections.

2. En premier lieu, elle a élaboré un Rapport sur la reconnaissance internationale d'un statut pour les observateurs d'élections¹, qu'elle a adopté à sa session de mars 2009. Suite à ce rapport, la nécessité d'élaborer des recommandations visant à reconnaître un tel statut au niveau international est devenue évidente, compte tenu des disparités entre les droits conférés et les obligations faites aux observateurs par le droit international, la législation interne, ainsi que les dispositions non contraignantes.

3. A cette fin, et pour avoir un aperçu global de l'observation des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'une vue d'ensemble de la législation interne en la matière, les rapports des missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les rapports similaires du BIDDH/OSCE ont été examinés en détail². Sur cette base, la Commission a élaboré un Résumé des recommandations relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections³, adopté à sa session de juin 2009.

4. Dans une dernière étape, la Commission de Venise a établi, à partir du Rapport sur la reconnaissance internationale d'un statut pour les observateurs d'élections⁴ et du Résumé des recommandations relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections⁵, les présentes lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections.

5. La Commission de Venise recommande de mettre soigneusement en œuvre la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite des

¹ Rapport sur la reconnaissance internationale d'un statut pour les observateurs d'élections élaboré sur la base des observations de MM. Valeriy Musin (membre suppléant, Fédération de Russie), Owen Masters (expert, Royaume-Uni), Olivier Pohler (expert, France) et Ángel Sanchez Navarro (membre suppléant, Espagne) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 78e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009, CDL-AD(2009)020rev, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)020rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)020rev-e.asp)).

Le rapport rappelle les textes et normes internationaux en vigueur, qui traitent des droits et obligations des observateurs d'élections (il offre également une vue d'ensemble de la législation électorale interne). Parmi ceux-ci figurent :

- la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections de l'Organisation des Nations Unies du 27 octobre 2005 (cette déclaration ne porte que sur l'observation internationale) (CDL AD(2005)036) ;
- le Document de Copenhague, 1990, OSCE ;
- la Convention sur les normes en matière d'élections démocratiques et les droits et libertés électoraux dans les Etats membres de la Communauté d'Etats indépendants, 7 octobre 2002 (CDL-EL(2006)031) ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev).

² Pour les rapports du BIDDH/OSCE, voir www.osce.org/odihr-elections/14207.html. Pour les rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, voir www.assembly.coe.int.

³ Résumé des recommandations relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, sur la base des observations de M. Valeriy Musin (membre suppléant, Fédération de Russie), de M. Owen Masters (expert, Royaume-Uni), de M. Olivier Pohler (expert, France) et de M. Ángel Sanchez Navarro (membre suppléant, Espagne), adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 29e réunion et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 11-13 juin 2009, CDL-AD(2009)026, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)026-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)026-f.asp)).

⁴ Voir la note de bas de page n° 1 ; CDL-AD(2009)020rev.

⁵ Résumé des recommandations relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, sur la base des observations de M. Valeriy Musin (membre suppléant, Fédération de Russie), de M. Owen Masters (expert, Royaume-Uni), de M. Olivier Pohler (expert, France) et de M. Ángel Sanchez Navarro (membre suppléant, Espagne), adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 29e réunion et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 11-13 juin 2009, CDL-AD(2009)026, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)026-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)026-f.asp)).

*observateurs électoraux internationaux*⁶. Pour ne pas faire double emploi avec cette Déclaration de principes, les présentes lignes directrices visent à promouvoir un statut internationalement reconnu des observateurs à la fois internationaux et nationaux d'élections, dont les droits et obligations devraient être aussi semblables que possibles, alors que la Déclaration de principes traite uniquement des droits et obligations des observateurs internationaux d'élections, en combinant à cette fin les normes en vigueur ou les bons usages.

6. Il n'existe en outre aucun instrument international en vigueur qui garantisse des droits et obligations similaires aux observateurs nationaux d'élections. Ces lignes directrices doivent par conséquent être soigneusement transposées en droit interne⁷.

7. De plus, les présentes lignes directrices ne traitent pas des droits fondamentaux, comme le droit de participer aux affaires publiques, la liberté d'association, le droit d'accès à l'information, la liberté d'expression, de parole ou de circulation, ni de tout autre droit relatif aux élections consacré par les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et par d'autres instruments internationaux. Ces droits fondamentaux s'appliquent cependant aux organisations qui procèdent à l'observation des élections et aux observateurs qui prennent part à leurs missions.

8. Le présent document a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 31^e réunion (Venise, 10 décembre 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 81^e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).

I. REMARQUES D'ORDRE GENERAL

9. Il convient, pour définir un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, de partir du principe qu'à un statut donné correspond une fonction particulière. La particularité des observateurs électoraux tient à leur activité, c'est-à-dire l'observation et l'évaluation. Sauf mention contraire, l'expression « observateurs nationaux » englobe à la fois les observateurs partisans non partisans.

10. Il importe d'accorder les mêmes droits et libertés aux observateurs internationaux et nationaux d'élections. Ils doivent être soumis à des principes, droits et obligations communs, dans la mesure où ces droits et obligations ne sont pas toujours suffisamment garantis par la législation électorale nationale⁸.

11. Il convient de permettre le plus possible aux observateurs de prendre part à l'observation des élections. Les missions internationales d'observation des élections devraient en outre pouvoir identifier les organisations nationales neutres qui jouissent dans ce domaine d'une bonne crédibilité et, au besoin, coopérer avec elles. L'observation internationale des élections devrait avoir pour tâche, notamment, d'évaluer dans quelle mesure les organisations nationales sont à même d'observer les élections, sans subir d'ingérence ou de restrictions excessives, et d'en rendre compte. L'appréciation de la législation interne, ainsi que des normes internationales et des bons usages en la matière, devrait être un critère essentiel de l'évaluation du déroulement d'un processus électoral.

⁶ Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite des observateurs électoraux internationaux et Serment devant accompagner le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux, établis par la Division de l'assistance électorale des Nations Unies (UNEAD), l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI) et le Centre Carter (TCC), entérinés par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005, CDL-AD(2005)036, [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL_AD\(2005\)036-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL_AD(2005)036-f.asp)).

⁷ De plus, il importe que la législation nationale ne se soustraie pas aux principes spécialement applicables aux observateurs internationaux tels qu'énoncés dans la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections (pour de plus amples précisions au sujet de cette Déclaration, voir la note de bas de page précédente).

⁸ C'est-à-dire les dispositions spécifiques relatives aux invitations officielles, à l'accréditation, etc.

12. Il importe que l'observation d'une élection détermine si des irrégularités se sont produites avant le jour du scrutin, le jour même ou après celui-ci. C'est là le seul moyen de garantir que l'élection se soit déroulée conformément à la législation nationale et aux dispositions et normes internationales applicables aux élections démocratiques et qu'elle ait été organisée de manière démocratique et transparente. Les observateurs doivent pouvoir constater si la législation ou l'attitude de l'État et/ou des agents chargés des élections entravent excessivement l'exercice des droits relatifs aux élections⁹ garantis par la loi, la Constitution ou les instruments internationaux applicables en matière de droits de l'homme. La qualité du cadre législatif est par conséquent primordiale et doit être évaluée lorsque de nouvelles dispositions sont adoptées ou que des modifications sont apportées aux dispositions en vigueur.

13. Il importe dès lors que le rôle des observateurs ne se limite pas au jour du scrutin ni au processus électoral stricto sensu. La mission d'observation électorale, composée d'experts et d'observateurs présents sur une courte et une longue période, devrait au contraire pouvoir couvrir les domaines d'évaluation correspondant à l'ensemble du processus électoral¹⁰. L'observation des élections comporte donc trois étapes : (1) la période antérieure scrutin, (2) le jour du scrutin et (3) la période postérieure au scrutin.

14. Afin de garantir les droits des observateurs et pour éviter toute ambiguïté en la matière, il importe que la législation électorale nationale mentionne expressément les observateurs internationaux et nationaux.

II. OBSERVATION D'ELECTIONS : DOMAINES D'EVALUATION

1. Période avant le scrutin

15. Il convient d'autoriser les observateurs à évaluer le processus de rédaction ou de modification de la législation électorale. Cette démarche peut être effectuée par voie de consultation et n'exige pas que les observateurs y assistent en personne.

16. L'observation antérieure au scrutin devrait également porter sur de nombreux autres domaines du processus électoral, afin de veiller à ce que l'ensemble des partis et des candidats bénéficient des mêmes chances¹¹ ; il importe que ce droit à l'observation soit garanti par la législation¹².

17. La période antérieure au scrutin couvre les domaines d'évaluation suivants :

- i) le contexte politique ;
- ii) le cadre juridique (y compris le système électoral et le découpage des circonscriptions) ;
- iii) l'administration électorale
- iv) l'inscription des électeurs et la mise à jour des listes électorales ;
- v) l'inscription des partis politiques et des candidats ;
- vi) le financement des campagnes électorales ;
- vii) les activités exercées dans le cadre des campagnes électorales ;
- viii) les décisions de justice relatives aux recours déposés en période préélectorale ;
- ix) la surveillance des médias publics et privés ;
- x) la liberté d'expression et, plus largement, l'ensemble des libertés fondamentales indispensables à la tenue d'élections démocratiques ;
- xi) les droits de l'homme (y compris la participation des femmes et des minorités) ;

⁹ Voir, à ce propos, le paragraphe 7 du présent document.

¹⁰ Ces domaines sont établis notamment sur la base du Manuel pour l'observation électorale de l'Union européenne (page 24 de la version anglaise) ; disponible sur : http://ec.europa.eu/geninfo/query/search_en.html.

¹¹ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), I. 2.3.

¹² Pour de plus amples précisions sur, notamment, le jour du scrutin, voir le *Handbook for Long-Term Election Observers* (Manuel à l'usage des observateurs de longue durée d'élections) de l'OSCE/BIDDH. Pour plus d'informations : www.osce.org/odihr/item_11_24088.html.

xii) le rôle de la société civile.

2. Le scrutin proprement dit

18. Le scrutin proprement dit englobe le processus de vote, ouverture et clôture comprises.

19. Il importe que le vote de groupes particuliers (membres des forces armées, détenus, membres des institutions et personnes handicapées) et que les moyens spéciaux utilisés, comme le vote électronique, le vote par correspondance, le vote par procuration, le vote avec urne mobile ou le vote anticipé, notamment, soient également pris en compte dans le cadre du scrutin proprement dit.

3. Période postérieure au scrutin

20. A l'issue du scrutin, plusieurs processus sont engagés pour vérifier et confirmer l'élection des candidats et partis/entités/alliances de partis politiques. Ces processus doivent être mis en œuvre tels que la législation les garantit.

21. La période postérieure au scrutin recouvre les domaines suivants :

- i) le décompte des voix ;
- ii) la réconciliation des résultats électoraux ;
- iii) la transmission et la publication des premiers résultats ;
- iv) les plaintes et procédures de recours¹³ ;
- v) la publication des résultats définitifs ;
- vi) la prise de fonction des élus.

III. LIGNES DIRECTRICES A L'USAGE DES OBSERVATEURS INTERNATIONAUX ET NATIONAUX D'ELECTIONS

Les États sont invités à transposer soigneusement en droit interne les lignes directrices suivantes.

1. Droits des observateurs internationaux et nationaux d'élections

1.1 Il importe que les observateurs internationaux et nationaux d'élections jouissent de tous les droits fondamentaux dont le respect est considéré comme une condition essentielle de la tenue d'élections démocratiques.

1.2 Invitation

Il convient d'inviter les organisations internationales d'observation des élections à une date suffisamment antérieure au jour du scrutin pour leur permettre de s'y préparer en temps utile et d'observer longuement les diverses périodes électorales.

1.3 Élections concernées

Les observateurs internationaux et nationaux devraient avoir la possibilité d'observer les élections à tous les échelons (c'est-à-dire à l'échelon national, régional et local).

1.4 Accréditation

- i. L'accréditation devrait protéger les observateurs d'élections contre toute forme de pression, perturbation, menace ou représailles de la part des pouvoirs publics, qui

¹³ Il n'est pas rare qu'une élection donne lieu à des plaintes, litiges ou recours. Chaque pays doit disposer d'une voie de recours effective (comme le recommande le Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.3) en cas de non-respect supposé de la législation électorale. Il importe donc que les États permettent aux organisations internationales et nationales d'observation des élections d'observer cette partie du processus électoral et que cette possibilité soit garantie par la législation.

devraient être tenus responsables de toute mesure arbitraire prise à l'encontre d'observateurs accrédités. L'Etat se doit par conséquent de garantir qu'aucune autorité gouvernementale, électorale ou chargée de la sécurité n'interviendra dans le processus de sélection des membres de la mission internationale ou nationale d'observation des élections, ni ne tentera d'en limiter l'étendue, la durée ou le nombre d'observateurs.

- ii. Il convient en outre de garantir que les autorités nationales ne puissent refuser une accréditation en fonction de critères discriminatoires (notamment l'opinion politique de l'observateur ou la nationalité des observateurs internationaux).
- iii. La procédure d'accréditation devrait par ailleurs être simple et gratuite pour les observateurs.
- iv. Il convient de délivrer aux observateurs internationaux et nationaux d'élections les accréditations en temps utile, peu après le dépôt de la demande et, en tout état de cause, avant le jour du scrutin.
- v. En cas de refus de délivrance d'une accréditation, les observateurs nationaux devraient disposer d'une voie de recours effective.
- vi. Les observateurs d'élections doivent être pleinement accrédités, selon des critères étendus sur le plan géographique et chronologique et en ce qui concerne le matériel électoral :
 - i) une accréditation géographique étendue : liberté de circulation dans toutes les zones où des élections se tiennent et liberté d'accès à toute une série de locaux officiels en rapport avec le processus électoral, y compris les locaux ouverts au public (notamment les bureaux de vote), afin qu'ils puissent observer les élections sur l'ensemble du territoire sans notification préalable aux autorités¹⁴ ;
 - ii) une accréditation chronologique étendue, qui englobe les diverses périodes du processus électoral et permette aux observateurs de visiter à tout instant n'importe quel bureau de vote¹⁵ ;
 - iii) s'agissant du matériel électoral, l'accréditation doit leur permettre de consulter, sur demande, tout document utile.

1.5 Périodes électorales observées

- i. Il convient de permettre l'observation de l'ensemble du processus électoral, c'est-à-dire la période préélectorale, le jour du scrutin et la période postélectorale¹⁶.
- ii. D'après le Code de bonne conduite en matière électorale, « la loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre »¹⁷, conformément au principe de proportionnalité.

¹⁴ Il convient que la législation motive de manière objective et raisonnable l'inaccessibilité de certaines parties du territoire à l'observation d'élections (par exemple pour raisons de sécurité) et les restrictions plus importantes imposées à la capacité des observateurs d'élections d'exercer leur mission.

¹⁵ Comme le précise la partie II. du présent document.

¹⁶ Comme le précise la partie II. des présentes lignes directrices. Cette observation devrait également englober la certification, les audits et les essais de vote électronique, de vote par correspondance et des autres technologies utilisées au cours de l'élection, ainsi qu'un accès suffisant au résultat des plaintes et recours pour infraction à la législation au cours des élections.

¹⁷ CDL-AD(2002)023rev, II., 3.2, c.

- iii. L'observation des élections devrait même pouvoir avoir lieu dans d'autres locaux que ceux qui sont réservés aux élections, comme les tribunaux, la Commission électorale centrale ou les commissions régionales et de district.
- iv. Il convient que les observateurs des élections puissent assister à toute activité publique dans le cadre de leur mission d'observation.

1.6 Rapports avec les parties prenantes nationales aux élections

- i. Les observateurs électoraux devraient avoir accès, sans restriction, à toute personne concernée par le processus électoral, ainsi qu'à tous les partis et candidats, y compris ceux qui ont été frappés d'inéligibilité et ceux qui se sont retirés de l'élection.
- ii. Il convient que les observateurs des élections puissent entrer librement en contact avec les partis politiques, les coalitions, les candidats, les électeurs, les citoyens, les représentants des médias, toute personne, ainsi que les fonctionnaires et les membres des instances électorales.
- iii. Il convient qu'ils puissent entrer en contact et s'entretenir avec toute personne présente dans les locaux électoraux (notamment les membres des commissions de bureau de vote), sous réserve que ces dernières y soient disposées¹⁸.

1.7 Compte rendu

- i. La liberté, pour une mission internationale ou nationale d'observation, de publier, sans ingérence aucune, des déclarations et des rapports publics contenant ses conclusions et ses recommandations sur les processus et événements liés à l'élection devrait être garantie.
- ii. Il convient également que les missions d'observation des élections soient autorisées à donner des conférences de presse consacrées à leur action, ainsi qu'à publier leurs conclusions et leur évaluation au sujet d'une élection précise.
- iii. Les observateurs devraient avoir le droit de faire part librement au chef de mission, sous forme de fiches ou de notes et par d'autres moyens techniques, de leur avis sur le déroulement du processus électoral, dans le respect scrupuleux des droits des électeurs, et notamment du principe du secret du vote.
- iv. Les missions d'observation des élections témoins d'irrégularités qui doivent être corrigées devraient avoir le droit de faire des propositions ou des remarques aux autorités chargées des opérations électorales.
- v. Les observateurs électoraux devraient avoir le droit de copier ou d'obtenir des copies de documents électoraux¹⁹.
- vi. Il convient de garantir qu'aucune autorité publique n'exercera de pressions vis-à-vis de tout ressortissant national ou étranger qui travaille pour une mission internationale ou nationale d'observation électorale ou fournit des informations à cette dernière (y compris par des représailles ou incitations).
- vii. Il convient que les autorités publiques fournissent des garanties aux observateurs électoraux afin qu'ils puissent mettre en œuvre leurs obligations.

¹⁸ Les agents du bureau de vote devraient néanmoins être tenus de coopérer avec les observateurs (sous réserve que ces derniers ne perturbent pas le processus), comme le garantit le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux intégré à la Déclaration de principes (pour de plus amples précisions sur la Déclaration, voir la note de bas de page n° 4).

¹⁹ Comme les procès-verbaux des résultats.

2. Obligations des observateurs internationaux et nationaux d'élections

- 2.1 Les observateurs d'élections devraient toujours être en possession de leur pièce d'identité et de leur accréditation.
- 2.2 Il importe que les observateurs respectent l'ensemble de la législation et de la réglementation nationales du pays dans lequel ils exercent leur mission.
- 2.3 Les observateurs d'élections ne sauraient en aucun cas entraver le déroulement de l'élection, sur quelque aspect que ce soit ; ils ne doivent pas intervenir dans le processus électoral et sont soumis à une obligation d'impartialité sur le plan politique.
- 2.4 Il convient que les observateurs internationaux des élections ne manifestent pas le moindre parti pris ou la moindre préférence au sujet de questions susceptibles d'avoir des répercussions politiques ou électorales et qu'ils s'abstiennent de toute activité politique ou partisane. Ils ne devraient être sujets à aucun conflit d'intérêts et devraient respecter à tout instant le principe de stricte impartialité, en ne manifestant pas leur préférence pour un candidat ou un parti²⁰.
- 2.5 Les observateurs d'élections doivent éviter, à titre individuel, de faire part de leurs commentaires auprès des médias de masse et il convient qu'ils refusent les demandes d'interviews.
- 2.6 Les observateurs des élections doivent adopter une attitude respectueuse à l'égard des agents chargés des élections, des autres autorités nationales et de tous les participants au processus électoral.
- 2.7 Il importe que les observateurs d'élections adoptent à tout instant, y compris pendant leur temps libre, une attitude professionnelle et irréprochable.
- 2.8 Le statut d'observateur d'élections suppose le respect scrupuleux du cadre juridique du pays dans lequel se déroulent les élections, ainsi que du principe d'impartialité et de non-ingérence.
- 2.9 Les rapports et les conclusions des observateurs d'élections doivent se fonder sur des faits et des éléments vérifiables, tout en faisant preuve de conscience professionnelle et d'un respect scrupuleux de l'impartialité.
22. En conséquence, l'observateur d'élections qui ne respecterait pas ces principes (quand bien même il agirait de manière anonyme pendant son temps libre) pourrait se voir retirer son accréditation. Une telle décision doit néanmoins être prise dans le respect du principe de proportionnalité.

²⁰ Il n'est cependant pas indispensable que les observateurs nationaux soient soumis aux mêmes obligations de neutralité, puisqu'il est admis que les agents des partis jouent un rôle dans le processus électoral.