

10-11 October 2018 | József Antall Building | Brussels | ROOM JAN6Q2 | EUROPEAN PARLIAMENT

## High Level Conference on the **FUTURE OF INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION**

### **NOTE D'INFORMATION**

#### **LE RÔLE ET LES BONNES PRATIQUES DE L'OBSERVATION PARLEMENTAIRE, Y COMPRIS LE CODE DE CONDUITE**

##### **La composante parlementaire des missions d'observation électorale (MOE): considérations principales**

Les parlementaires sont de plus en plus impliqués dans l'observation électorale. Cet engagement est pluriel:

- ) En tant que représentants élus du peuple, leurs pouvoirs sont l'incarnation de la valeur universelle qu'est le suffrage démocratique. Leur participation aux MOE est également un rappel de l'engagement de leur parlement en faveur d'un système international multilatéral et fondé sur des règles, notamment les dispositions sur les élections périodiques de la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 21, paragraphe 3) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 25).
- ) Les députés (européens) élus possèdent, de surcroît, une expertise reconnue en matière de campagnes politiques et de processus électoraux, et apportent une crédibilité et une visibilité politique supplémentaires aux conclusions des missions d'observation techniques menées sur le long terme.
- ) La participation de parlementaires à l'observation électorale est, en fait, une façon d'apporter une caution politique aux MOE, tout en garantissant leur indépendance, qui ne serait certainement pas perçue de la même manière si les MOE étaient directement associées au ministère des affaires étrangères d'un État donné.
- ) La Déclaration de principes relative à l'observation internationale d'élections, commémorée par les Nations unies en 2005, reste le principal texte de référence des MOE: elle consacre les principes selon lesquels les observateurs font preuve d'une stricte

impartialité politique, n'entravent pas les processus électoraux, veillent à l'exactitude des observations et font montre de professionnalisme et, surtout, s'abstiennent de formuler des commentaires publics avant que la MOE ne s'exprime de façon collective.

### **L'approche du Parlement européen**

- ) Afin d'éviter les solutions au cas par cas, le Parlement européen a mis sur pied, depuis 2001, un organe unique chargé de coordonner les activités dans le domaine: le Groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections (GCE), un organe politique composé de 15 députés [coprésidents: présidents des commissions AFET et DEVE]. Il est chargé d'apporter un élan politique et d'assurer une supervision dans les domaines suivants:
  - o les questions électorales, dont il garantit la cohérence;
  - o le soutien à la démocratie parlementaire (renforcement des capacités), avec la stratégie globale de soutien à la démocratie (activités spécifiques élaborées sur mesure en fonction du cycle électoral, sélection d'un petit nombre de pays ou régions avec un calendrier plus long);
  - o les initiatives de médiation, de facilitation et de dialogue, et
  - o les actions relatives aux droits de l'homme.
  
- ) Tous les six mois, le GCE sélectionne un petit nombre de pays où l'observation électorale du Parlement est prioritaire, sur la base de certains critères, dont la situation politique. Il refuse ainsi de déployer des délégations d'observation électorale dans des pays où la tenue d'élections démocratiques est peu probable. En outre, les délégations du Parlement européen ne sont déployées que si elles peuvent être intégrées à une mission à long terme, soit les missions internationales d'observation électorale (MIOE) dans les pays de l'OSCE, soit, dans le reste du monde, les missions d'observation électorale de l'Union.

### **La protection de l'impartialité politique: le Code de conduite**

- ) Les expériences passées ont montré que les MOE pouvaient être discréditées et compromises si l'observation était non objective et partielle, que cela soit intentionnel ou non. Cependant, dans ces cas, l'observation parlementaire partielle peut mettre en péril à la fois le travail à long terme des experts opérant sur le terrain, et la crédibilité et la réputation des institutions parlementaires participantes.
  
- ) Ainsi, plusieurs assemblées parlementaires se sont vues obligées de résoudre la quadrature du cercle, c'est-à-dire de préserver le nécessaire équilibre entre la liberté d'expression et le droit des députés de se déplacer et de mener des activités politiques durant leur mandat, d'une part, et le respect des dispositions de la déclaration de principes, d'autre part.
  
- ) Au sein du Parlement européen, le GCE est chargé de superviser le code de conduite des députés au Parlement européen qui participent à des missions d'observation des élections, élaboré en 2012.
  - o Le Code de conduite du Parlement européen, que les députés doivent signer avant de prendre part à une délégation officielle, établit clairement que la déclaration de

principes, et notamment l'obligation de maintenir une impartialité politique stricte, revêt pour les députés un caractère contraignant.

- Un mécanisme de sanctions a également été mis en place: dans l'éventualité d'une non-conformité avec le Code, le chef de la délégation du Parlement européen peut exclure le député concerné, avec effet immédiat; dans des cas plus graves, la participation du député peut même être suspendue pour toute la durée de la législature.
- ) En ce qui concerne les pays membres de l'OSCE en particulier, le GCE a également approuvé, en septembre 2018, un «Code de conduite pour les missions internationales d'observation électorale», qui vise principalement à codifier le respect de la déclaration de principes par les délégations participantes (OSCE/BIDDH, ACPE, OTAN, Assemblée parlementaire de l'OSCE, Parlement européen). Ce texte ne prévoit pas, cependant, de mécanisme spécifique en cas de non-conformité, et renvoie aux procédures internes des délégations participantes.
- ) Chaque député au Parlement européen est cependant contraint, pour la durée de son mandat, par le Code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, qui vise à garantir que les députés agissent uniquement dans l'intérêt public.
- Le Code de conduite définit le concept de «conflit d'intérêt», et oblige les députés à déclarer leurs intérêts financiers et les cadeaux qu'ils ont reçus. Les députés doivent également déclarer leur participation à des événements ou voyages organisés par des tiers, et cette information doit être publique.
  - Un comité consultatif, composé de députés, a été créé pour formuler des recommandations à l'intention du Président du Parlement européen, qui a autorité pour les éventuelles sanctions à prendre en cas d'infraction au Code de conduite. Il peut s'agir d'une suspension de la participation du député au sein d'un organe du Parlement, et ce pour une durée pouvant aller jusqu'à un mois, ou de l'interdiction faite au député de représenter le Parlement européen dans le cadre d'une mission officielle à l'étranger, pour une durée pouvant aller jusqu'à un an.

### **Des problèmes pourtant récurrents**

En dépit de ces Codes de conduite, il arrive encore, malheureusement, que différents problèmes surviennent. Les difficultés suivantes touchent plus ou moins toutes les assemblées parlementaires:

- ) des parlementaires «indépendants», qui prennent part à une délégation officielle d'observation électorale, en particulier lorsque ces parlementaires ont participé dans le passé à des campagnes électorales dans la région concernée;
- ) la participation de députés à des «missions d'observation électorale» non officielles et autoproclamées, en l'absence de toute délégation officielle; ces délégations peuvent être financées par les autorités qui organisent les élections ou des intermédiaires, ou au contraire par l'opposition seule, les conclusions de la délégation étant, invariablement, partiales;

- ) la présence de députés seuls, dont les activités sont alors interprétées par la presse comme s'ils étaient présents au titre d'observateurs, parallèlement au déploiement d'une mission officielle;
  - ) la pratique de certains groupes politiques ou partis politiques européens consistant à entreprendre des activités d'«observation électorale» dans des pays tiers en se donnant l'apparence d'une délégation officielle de leur parlement ou assemblée;
  - ) le déplacement de députés dans des entités non reconnues (Crimée, Donbas, Haut-Karabakh, Kurdistan, etc.) pour procéder à une «observation électorale» non officielle, dans le non-respect de la souveraineté de jure de l'État;
  - ) l'intervention de députés dans la presse à titre d'observateurs après que la délégation officielle a annoncé ses conclusions, que les députés en question contredisent souvent ouvertement.
- 

#### **Enjeux - points de discussion:**

- ) Étudier la possibilité de créer, dans chaque assemblée parlementaire, une structure spécialisée chargée de la coordination et des priorités électorales, aux fins de la mémoire institutionnelle;
- ) Examiner les différentes façons d'améliorer l'application des règles établies par la déclaration de principes; Bien qu'il n'existe pas de solution universelle, s'inspirer des mécanismes qui ont le mieux fonctionné dans les différentes assemblées parlementaires et parlements nationaux (sanctions financières, administratives ou politiques).
- ) L'exercice de la liberté d'expression, qui est certes un droit fondamental, doit-il être une prérogative absolue, notamment dans le cadre des MOE? À l'occasion d'une affaire judiciaire récente, certains critères ont été définis, du moins en ce qui concerne le Parlement européen; les expériences passées et les précédents pourraient faire l'objet d'une discussion avec les parlements nationaux.