

Procédure file

Informations de base		
INI - Procédure d'initiative	2007/2217(INI)	Procédure terminée
Missions d'observation électorale de l'Union européenne: objectifs, procédures et défis à venir		
Sujet 6.10.08 Libertés fondamentales, droits de l'homme, démocratie, état de droit en général		

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	AFET Affaires étrangères	PPE-DE SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA José Ignacio	02/07/2007
		PSE DE KEYSER Véronique	02/07/2007
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	DEVE Développement (Commission associée)	PPE-DE SCHRÖDER Jürgen	10/09/2007
Commission européenne	DG de la Commission Relations extérieures	Commissaire FERRERO-WALDNER Benita	

Événements clés			
11/10/2007	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
11/10/2007	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		
02/04/2008	Vote en commission		Résumé
09/04/2008	Dépôt du rapport de la commission	A6-0138/2008	
07/05/2008	Débat en plénière		
08/05/2008	Résultat du vote au parlement		
08/05/2008	Décision du Parlement	T6-0194/2008	Résumé
08/05/2008	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2007/2217(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	AFET/6/54255

Portail de documentation					
Projet de rapport de la commission		PE400.633	06/02/2008	EP	
Avis de la commission	DEVE	PE400.481	04/03/2008	EP	
Amendements déposés en commission		PE402.813	07/03/2008	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0138/2008	09/04/2008	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0194/2008	08/05/2008	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2008)3593/2	12/06/2008	EC	

Missions d'observation électorale de l'Union européenne: objectifs, procédures et défis à venir

En adoptant le rapport d'initiative commun de Mme Véronique DE KEYSER (PSE, BE) et de M. José Ignacio SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA (PPE-DE, ES) sur les missions d'observation d'élections (MOE) de l'UE, la commission des affaires étrangères confirme la volonté des parlementaires de poursuivre leur engagement en la matière. Ils estiment ainsi que l'observation des élections dans les démocraties nouvelles doit rester une priorité. Dans la foulée, les députés déplorent que l'UE ne dispose toujours pas d'une stratégie commune et d'encouragement de la démocratie dans les pays tiers et encouragent les institutions de l'UE et les États membres à poursuivre leurs efforts dans ce sens en convenant d'un « Consensus européen sur la démocratie ».

Les députés rappellent que l'observation des élections ne constitue qu'un premier pas vers la démocratie et qu'elle doit être complétée par des mesures post-électorales, dotées de crédits adéquats. Ces mesures pourraient prendre la forme de mesures destinées à renforcer les capacités des parlements nationaux, des partis politiques, de la fonction publique, des acteurs non étatiques et de la société civile du pays concerné, ou passer par la promotion des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. En conséquence, les députés demandent le maintien du plafond budgétaire accepté par la Commission d'environ 25% de l'IEDDH ([Instrument européen de défense des droits de l'homme](#)) pour financer les missions d'observation électorale de l'UE au cours de la période 2007-2013. Ils demandent en outre qu'une part de ce budget soit allouée aux activités préparatoires aux élections.

Saluant les actions menées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, les députés expriment leur inquiétude face à la remise en question du mandat de cette institution pionnière en matière d'observation électorale. Ils condamnent en particulier les récentes restrictions de la durée des MOE imposées par certains États de l'OSCE, ainsi que leur refus de délivrer des visas aux observateurs, ce qui empêche le BIDDH de remplir sa mission.

Globalement satisfaits de l'efficacité des missions d'observations électorales de l'Union, les députés indiquent que l'Union est en pointe en la matière et que le professionnalisme des MOE de l'UE contribue à sensibiliser durablement au processus électoral démocratique dans le monde.

Les députés souhaitent toutefois que la Commission prenne des mesures pour renforcer davantage la participation des organisations de la société civile et des observateurs locaux aux missions et que la méthodologie soit quelque peu revue afin de pouvoir relever de nouveaux défis en la matière. Ils suggèrent notamment que les observateurs s'abstiennent de tout comportement qui pourrait être perçu par la population locale comme de la condescendance ou un manque de respect vis-à-vis de la culture locale.

Députés européens : la commission parlementaire se félicite de la pratique bien établie de nommer des députés européens aux postes de chefs des missions d'observation des élections de l'UE et demandent que le processus de nomination des députés soit clair et transparent. Les députés estiment que la connaissance de la langue utilisée dans le pays où se déroulent les élections devrait être un critère de nomination des observateurs mais uniquement à titre facultatif, et ce afin de favoriser les contacts avec la population locale. Pendant la période préélectorale, les observateurs devraient également pouvoir rencontrer différents acteurs du pays où se déroulent les élections. Parallèlement les députés de la commission des affaires étrangères demandent à tous les députés européens qui participent à des délégations d'observation d'élections de continuer à respecter les lignes directrices établies à cet effet, notamment le code de conduite des observateurs électoraux. D'autre part, les députés demandent que les délégations d'observateurs des groupes politiques (qui ne représentent pas le Parlement) n'entreprennent aucune action qui pourrait miner la crédibilité et la visibilité des délégations officielles du Parlement européen et celles de l'UE. Les députés réclament également plus de cohérence et de coordination dans les missions d'observation. Ceci est

d'autant plus important lors de déclarations publiques liées aux conclusions des MOE de l'UE. Les députés demandent notamment que la publication des communiqués de presse et des rapports de conclusions soit faite suivant un calendrier qui tienne compte des sensibilités électorales sur le terrain.

Dans l'optique d'améliorer les relations entre le Parlement et le Conseil, les députés suggèrent que le Conseil participe aux réunions du GCE (groupe de coordination des élections interne au Parlement) et qu'un statut d'observateur soit attribué au Parlement dans les réunions du groupe "Droits de l'homme" du Conseil (le COHOM).

Suivi : pour les députés, l'un des défis majeurs des missions d'observation consiste en un suivi efficace des résultats des MOE de l'UE. Une distinction devrait dès lors être faite entre le suivi technique et le suivi politique des élections. Les députés proposent en outre qu'un suivi attentif de la mise en œuvre des recommandations émises par les MOE de l'UE soit effectué, en particulier lorsqu'aucune assistance électorale n'est fournie. Ils demandent en outre à toutes les institutions européennes (y compris Conseil) et aux États membres d'intégrer les résultats et les recommandations des MOE de l'UE dans leurs dialogues politiques avec les pays concernés. La Commission est notamment appelée à inclure les recommandations des MOE dans tous les plans d'action concernant les pays de la politique européenne de voisinage dans lesquels des MOE sont engagées (ex. : dans les documents de stratégie par pays, ?).

En ce qui concerne le suivi d'élections ayant posé problème, les députés condamnent les exemples de pratiques consistant à adopter une attitude de "business as usual" (« comme si de rien n'était ») à l'égard de pays dont le processus électoral avait fait l'objet de critiques sévères de la part de MOE. Ils déplorent notamment le fait que des élections démocratiques ne soient pas toujours légitimées par l'UE ce qui mine la notion fragile de démocratie dans ces pays ainsi que l'image de l'UE. Il faut au contraire évaluer soigneusement les résultats de chaque mission et tout mettre en œuvre pour que les réalisations démocratiques des MOE (méthodologie, pratique technique, moyens budgétaires, structures électorales, etc.) ne soient pas remises en question ou effacées une fois le processus électoral achevé.

Recommandations : les députés font en outre une série d'autres recommandations pour améliorer la tenue de ces missions. Ils proposent :

- la possibilité de déployer des missions spécialisées pour suivre certains aspects clés du processus électoral comme la rédaction du cadre juridique électoral, l'enregistrement des électeurs et le traitement des plaintes et recours post-électorales ;
- la mise en place d'un dialogue politique lorsque les recommandations des MOE ne sont pas mises en œuvre ;
- la présence du Parlement européen lors de la session d'ouverture d'un nouveau parlement dont les élections ont été observées ;
- la mise en place d'une stratégie de soutien aux parlements nouvellement élus, notamment dans les pays en développement ;
- la création d'autres mécanismes de contrôle des processus électoraux lorsque le déploiement d'une MOE n'est pas possible.

Les députés suggèrent également que le Parlement puisse faire bénéficier des parlements d'autres pays de son expérience. Ils proposent notamment que l'on étudie la possibilité de mettre en place des délégations d'observation communes avec des membres de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) et de l'Assemblée parlementaire euro-latino-américaine (EUROLAT). Ils recommandent parallèlement l'organisation de missions d'observation conjointes ACP-UE à l'occasion des élections qui ont lieu dans l'Union européenne.

Enfin, les députés demandent l'adoption par le Parlement d'un rapport annuel sur les MOE de l'Union.

Missions d'observation électorale de l'Union européenne: objectifs, procédures et défis à venir

Le Parlement européen a adopté par 605 voix pour, 11 contre et 16 abstentions, une résolution portant sur les missions d'observation d'élections (MOE) de l'UE.

Le rapport d'initiative commun avait été déposé en vue de son examen en plénière par Mme Véronique DE KEYSER (PSE, BE) et de M. José Ignacio SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA (PPE-DE, ES), au nom de la commission des affaires étrangères.

La résolution confirme tout d'abord la volonté du Parlement européen de poursuivre son engagement en la matière. Il estime ainsi que l'observation des élections dans les démocraties nouvelles doit rester une priorité. Dans la foulée, le Parlement déplore que l'UE ne dispose toujours pas d'une stratégie commune et d'encouragement de la démocratie dans les pays tiers et encourage les institutions de l'UE et les États membres à poursuivre leurs efforts dans ce sens en convenant d'un « Consensus européen sur la démocratie ».

Le Parlement rappelle que l'observation des élections ne constitue qu'un premier pas vers la démocratie et qu'elle doit être complétée par des mesures postélectorales, dotées de crédits adéquats. Ces mesures pourraient prendre la forme de mesures destinées à renforcer les capacités des parlements nationaux, des partis politiques, de la fonction publique, des acteurs non étatiques et de la société civile du pays concerné, ou passer par la promotion des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. En conséquence, le Parlement demande le maintien du plafond budgétaire accepté par la Commission d'environ 25% de l'IEDDH ([Instrument européen de défense des droits de l'homme](#)) pour financer les missions d'observation électorale de l'UE au cours de la période 2007-2013. Il demande en outre qu'une part de ce budget soit allouée aux activités préparatoires aux élections.

BIDDH : saluant les actions menées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE ainsi que la participation aux MOE-UE d'observateurs de pays tiers, tels que la Suisse, la Norvège et le Canada, la Plénière réaffirme le rôle important des MOE menées par le BIDDH dans la zone OSCE où l'UE n'envoie généralement pas de MOE. Elle félicite le BIDDH pour la qualité de son travail et son respect de normes élevées en termes de transparence et d'indépendance mais exprime son inquiétude face aux déclarations et actions de certains États participant à l'OSCE qui remettent en question le mandat du BIDDH et portent atteinte à l'efficacité, au financement et à l'indépendance de ses missions. Le Parlement invite les États participant à l'OSCE et le Conseil européen à soutenir la position du BIDDH en tant que principal organe de contrôle des élections dans la zone OSCE et condamne fermement les récentes restrictions de la durée des MOE imposées par certains États participant à l'OSCE ainsi que leur refus de délivrer des visas aux observateurs, ou la délivrance retardée de ces visas, empêchant le BIDDH de remplir sa mission. La Plénière fait notamment remarquer dans un amendement, qu'une participation à des missions internationales d'observation des élections dans la zone OSCE, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, représente une valeur ajoutée. Elle est ainsi d'avis que la participation à ces missions devrait se poursuivre et même s'accroître en s'appuyant sur une solide coordination politique des organismes concernés (notamment en ce qui concerne le soin apporté à l'évaluation, l'adhésion à des critères d'indépendance, les conclusions des observateurs à long terme et la cohérence des déclarations publiques).

Professionalisme des Mission d'observations européennes : globalement satisfait de l'efficacité des missions d'observations électorales de

L'Union, le Parlement souligne que ce succès a fait de l'Union l'organisation de pointe dans le domaine de l'observation internationale d'élections et que l'attention portée au professionnalisme des MOE-UE contribue à la constitution d'un corps important d'experts hautement qualifiés et expérimentés en matière électorale. La Plénière souligne en outre qu'il est important de recruter et de former de nouveaux observateurs afin d'assurer une continuité dans les compétences de l'Union en matière d'observation des élections et que c'est ce professionnalisme qui contribue à sensibiliser au processus électoral démocratique.

Par ailleurs, le Parlement souhaite que la Commission prenne des mesures pour renforcer davantage la participation des organisations de la société civile et des observateurs locaux aux missions et que la méthodologie soit quelque peu revue afin de pouvoir relever de nouveaux défis en la matière. Il suggère notamment que les observateurs s'abstiennent de tout comportement qui pourrait être perçu par la population locale comme de la condescendance ou un manque de respect vis-à-vis de la culture locale.

Députés européens : le Parlement se félicite de la pratique bien établie de nommer des députés européens aux postes de chefs des missions d'observation des élections de l'UE et demande que le processus de nomination des députés soit clair et transparent. Il estime que la connaissance de la langue utilisée dans le pays où se déroulent les élections devrait être un critère de nomination des observateurs mais uniquement à titre facultatif, et ce afin de favoriser les contacts avec la population locale. Pendant la période préélectorale, les observateurs devraient également pouvoir rencontrer différents acteurs du pays où se déroulent les élections. Parallèlement le Parlement demande à tous les députés européens qui participent à des délégations d'observation d'élections de continuer à respecter les lignes directrices établies à cet effet, notamment le code de conduite des observateurs électoraux. D'autre part, les délégations d'observateurs des groupes politiques (qui ne représentent pas le Parlement en propre) ne devraient entreprendre aucune action qui pourrait miner la crédibilité et la visibilité des délégations officielles du Parlement européen et celles de l'UE. Le Parlement réclame notamment plus de cohérence et de coordination dans les missions d'observation.

Dans l'optique d'améliorer les relations entre le Parlement et le Conseil, le Parlement suggère que le Conseil participe aux réunions du GCE (groupe de coordination des élections interne au Parlement) et qu'un statut d'observateur soit attribué au Parlement dans les réunions du groupe "Droits de l'homme" du Conseil (le COHOM).

Suivi : l'un des défis majeurs des missions d'observation consiste en un suivi efficace des résultats des MOE-UE. Une distinction devrait dès lors être faite entre le suivi technique et le suivi politique des élections. Le Parlement propose en outre qu'un suivi attentif de la mise en œuvre des recommandations émises par les MOE-UE soit effectué, en particulier lorsqu'aucune assistance électorale n'est fournie. Il demande en outre à toutes les institutions européennes (y compris Conseil) et aux États membres d'intégrer les résultats et les recommandations des MOE-UE dans leurs dialogues politiques avec les pays concernés. La Commission est notamment appelée à inclure les recommandations des MOE dans tous les plans d'action concernant les pays de la politique européenne de voisinage dans lesquels des MOE sont engagées (ex. : dans les documents de stratégie par pays, ?).

En ce qui concerne le suivi d'élections ayant posé problème, le Parlement condamne les exemples de pratiques consistant à adopter une attitude de "business as usual" (« comme si de rien n'était ») à l'égard de pays dont le processus électoral avait fait l'objet de critiques sévères de la part de MOE. Il déplore notamment le fait que des élections démocratiques ne soient pas toujours légitimées par l'UE ce qui mine la notion fragile de démocratie dans ces pays ainsi que l'image de l'UE.

Recommandations : le Parlement fait en outre une série d'autres recommandations pour améliorer la tenue de ces missions. Il propose :

- la possibilité de déployer des missions spécialisées pour suivre certains aspects clés du processus électoral comme la rédaction du cadre juridique électoral, l'enregistrement des électeurs et le traitement des plaintes et recours post-électorales ;
- la mise en place d'un dialogue politique lorsque les recommandations des MOE ne sont pas mises en œuvre ;
- la présence du Parlement européen lors de la session d'ouverture d'un nouveau parlement dont les élections ont été observées ;
- la mise en place d'une stratégie de soutien aux parlements nouvellement élus, notamment dans les pays en développement ;
- la création d'autres mécanismes de contrôle des processus électoraux lorsque le déploiement d'une MOE n'est pas possible.

Le Parlement propose également qu'il puisse faire bénéficier les parlements des pays tiers de son expérience. Il propose parallèlement l'organisation de missions d'observation conjointes ACP-UE à l'occasion des élections qui ont lieu dans l'Union européenne. Enfin, le Parlement demande l'adoption d'un rapport annuel sur les MOE de l'Union.