L'observation électorale indépendante au Maroc

à la lumière du projet de loi n°30-11

Introduction

La nouvelle constitution marocaine, adoptée par référendum populaire le 1er juillet 2011, établit pour la première fois que la loi peut définir « les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections en conformité avec les normes internationalement reconnues. » (Alinéa 4 de l'article 11 du Titre I intitulé : Dispositions générales) Et c'est dans ce cadre, et dans la perspective de l'organisation des élections législatives anticipées le 25 novembre 2011, que le gouvernement a adopté, en vue de son vote par le Parlement actuel, un projet de loi n°30-11 fixant les conditions et les modalités de l'observation électorale indépendante et neutre des élections.

I. Bref historique de l'observation électorale au Maroc avant 2011

L'observation électorale a été pratiquée bien avant qu'elle ne soit constitutionnalisée et qu'un projet de loi soit préparé pour fixer les conditions d'exercice et les modalités. Elle trouvait son fondement indirect dans le préambule de la constitution révisée de 1996 qui affirme l'attachement du Royaume du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus.

Observation des élections législatives du 27 septembre 2002

C'est à l'occasion des élections législatives du 27 septembre 2002 qu'une observation non partisane a été menée par un réseau d'associations regroupées au sein du Collectif Associatif pour l'Observation des Elections (C.A.O.E.). C'est la première fois au Maroc que des associations obtiennent le droit d'assister au déroulement du scrutin d'une manière organisée. Il faut rappeler cependant que, dans le cadre de ses activités qui ne sont pas dédiées uniquement aux élections, l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme (OMDH) avait produit des rapports d''observation des élections législatives et communales depuis 1997.

Dans son rapport publié sous le titre « Pour une observation non partisane des élections », le Collectif souligne qu'il a été admis à observer les élections de 2002 à la suite d'une requête adressée au Premier ministre et de prise de contacts avec le ministère de l'Intérieur. Le Collectif a engagé dans cette opération 2.821 observateurs répartis sur l'ensemble des régions du Maroc. Il apparait cependant que les difficultés pratiques rencontrées par les observateurs étaient essentiellement dues à l'absence de cadre juridique de l'observation électorale non

partisane, sachant que le Collectif avait élaboré en 2002 un Code de déontologie à l'attention de ses observateurs.

Observation des élections législatives du 7 septembre 2007

Toujours en l'absence d'une loi spécifique, les élections législatives du 7 septembre 2007 ont été marquées par l'entrée en scène du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH). Des arguments d'ordre général justifient l'attribution de cette tâche au CCDH : le droit de vote est considéré comme un droit civil et politique fondamental du citoyen, et un élément central du processus de renforcement de la démocratie. Quant au fondement juridique direct de l'intervention du CCDH en matière d'accréditation des observateurs, il réside dans l'article 2 du dahir 10 avril 2001relatif au CCDH (devenu le Conseil National des Droits de l'Homme en 2011), qui dispose : « Le Conseil est investi des prérogatives suivantes : (…) - Faciliter la coopération entre les autorités publiques d'une part, et les représentants des associations, nationales et internationales et les personnalités qualifiées œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme, d'autre part ; » Cette disposition a été reprise par le dahir du 1er mars 2011 portant création du Conseil National des Droits de l'Homme, dans son article 21 : « Le Conseil œuvre par tous les moyens dont il dispose à faciliter et à encourager les relations de coopération fructueuse et de partenariat efficient visant à assurer la promotion et la protection des droits de l'Homme, d'une part, entre les autorités publiques concernées et d'autre part, les associations nationales et les organisations non gouvernementales compétentes. »

Le CCDH a donc accompli en 2007 deux missions précises. La première a consisté en une observation directe des élections de la part du CCDH. La seconde a consisté à coordonner l'action des autres observateurs, nationaux et internationaux compris. Pour bien accomplir la première tâche, le CCDH a entrepris la formation d'une centaine de personnes, qui ont été chargés de l'observation des bureaux de vote centraux. Il s'agissait pour le CCDH d'apprendre et acquérir l'expérience dans le domaine de l'observation des élections.

C'est ainsi que le CCDH a contribué en 2007 à l'observation directe des élections, ainsi que le suivi la couverture des élections par les média, à travers les phases de pré campagne électorale, de campagne électorale et le jour du scrutin. Il ressort du Rapport publié à cet effet par le Conseil que « l'effectif des observateurs du CCDH s'est élevé à 124 personnes, dont 10 de ses membres. (…) Leur répartition territoriale a pris en compte une approche pragmatique et un échantillonnage raisonné, visant à couvrir 93% des régions du pays. Ces observatrices et observateurs du CCDH ont couvert 65 circonscriptions électorales, réparties sur 54 provinces et préfectures à travers les régions du royaume. Ils ont pu suivre les opérations électorales

dans 1062 bureaux de vote, 141 bureaux centraux et 14 commissions provinciales de recensement. »

De même, le CCDH, , a pris en charge la production et la fourniture de badges d'accréditation à la délégation internationale composée de 52 observatrices et observateurs venus de 26 pays d'Europe, d'Amérique, d'Afrique, d'Asie et du Moyen Orient. Cette opération s'est effectuée en partenariat avec le National Democratic Institut, siégeant à Rabat, et qui a pris en charge le financement de la mission des observateurs internationaux.

Sur le plan national, le CCDH a eu comme principal partenaire le Collectif Associatif pour l'Observation des Elections (CAOE), en raison notamment de l'expérience acquise par ce dernier lors des élections législatives de 2002. D'après le Rapport d'observation des élections législatives de 2007 élaboré par le Collectif, ce dernier a pu obtenir du CCDH 2.825 badges à la veille du scrutin. C'est ainsi que 3.000 observateurs et observatrices, déployés dans les 16 régions du Royaume, ont pu suivre le déroulement du vote le jour du scrutin (y compris à l'extérieur des bureaux de vote), 1.956 ont couvert 3.355 bureaux de vote, et ont assisté au dépouillement des résultats dans 275 bureaux centraux et 46 centres préfectoraux.

Une autre organisation non gouvernementale a été accréditée le jour du scrutin, dans le cadre de son évaluation qualitative des élections de 2007. Il s'agit de Democracy Reporting International, dont 2 membres ont pu suivre le dépouillement des bulletins de vote et la proclamation des résultats, l'un au niveau d'un bureau de vote à Rabat, et l'autre au niveau de la Commission nationale de recensement. Un rapport a été produit à cet effet.

Observation des élections communales du 12 juin 2009

L'observation des élections communales de 2009 a été plus importante du point de vue des intervenants.

D'une part, le CCDH, a observé directement les différentes phases des élections communales dans 111 communes urbaines et rurales et 28 provinces relevant des juridictions de ses bureaux administratifs régionaux, en plus de la ville de Marrakech en tant que commune urbaine soumise au régime des arrondissements. 119 observatrices et observateurs, et 12 coordinatrices et coordinateurs ont conduit cette observation.

D'autre part, des composantes importantes de la société civile nationale et internationale ont été accréditées dans l'opération d'observation accréditée des élections, en coordination avec le CCDH : Le Collectif associatif pour l'observation des élections, l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme (OMDH), et le Forum civil démocratique marocain (FCDM), en plus

de 13 observateurs internationaux accrédités de nationalités européennes, américaines, asiatiques représentant des universités et centres de recherches spécialisés.

Contrairement à 2002 et 2007, le Collectif associatif a mené en 2009 une observation qualitative et non quantitative. Le nombre d'observateurs engagés s'est élevé à 664 observateurs et observatrices déployés sur l'ensemble du territoire national. Quant à l'OMDH, elle a également réalisé une observation qualitative, limitée dans l'espace à Rabat et à Laâyoune. Le nombre d'observateurs et observatrices déployés était de 19 pour Laâyoune, et 14 pour Rabat. Le FCDM a agi en partenariat avec le Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences Sociales (CERSS). Dans le Rapport synthétique de l'observation du FCDM des élections communales du 12 juin 2009, on ne relève aucune information sur le nombre d'observateurs et observatrices engagés par le Forum.

II. Le référentiel international en matière d'observation des élections

L'intérêt de l'observation électorale et ses objectifs sont tirés directement de l'importance du droit de vote, ce dernier étant solennellement consacré par de nombreux instruments juridiques internationaux qui consacrent le droit de participer aux affaires publiques, notamment :

- L'Article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 :

« 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.
3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente. »

Les articles 1 et 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966,

« Article 1 : Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.
Article 25 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) de prendre part à la direction des affaires publiques soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;
b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;
c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

L'observation neutre et indépendante des élections constitue ainsi un des principaux mécanismes permettant de garantir des élections libres et transparentes, d'assurer la sauvegarde des droits des citoyens, la promotion de la démocratie, la confiance dans les institutions, la stabilité et la paix.

Les dispositions des textes de l'ONU ont été développées dans plusieurs instruments internationaux. On peut citer les engagements en matière électorale, pris à Copenhague en 1990, par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Dans son Manuel d'observation électorale, l'Organisation considère que la présence d'observateurs nationaux et internationaux des élections améliore d'une manière importante le déroulement des élections. Les engagements de l'OSCE en la matière peuvent se résumer comme suit: universalité, égalité, équité, secret, liberté, transparence et responsabilité.

Il faut citer également la « Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières ». La Déclaration, adoptée par la communauté parlementaire mondiale à Paris en mars 1994, énonce les normes et principes en matière d'élections libres et régulières - droits relatifs au vote et à l'élection; droits et responsabilités relatifs à la candidature, aux partis et à la campagne électorale, droits et responsabilités de l'Etat dans la tenue d'élections.

D'autre part, la Confédération parlementaire des Amériques COPA) a adopté dans sa sixième assemblée générale, tenue au Brésil du 6 au 11 mai 2005, une Déclaration finale dans laquelle elle insiste sur le fait que « les missions d'observation électorale (…) sont nécessaires et constituent un mécanisme fondamental pour la préservation et la propagation de la démocratie dans l'hémisphère ainsi que pour la mise en œuvre effective et la protection des droits de la personne. »

Enfin, il faut noter la « Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux » adoptée par de nombreuses organisations intergouvernementales et non gouvernementales le 25 octobre 2005 à New-York, qui donne pour la première fois une définition de l'observation électorale

internationale, la première du genre sur le plan universel : « la collecte systématique exacte, et exhaustive d'informations relatives à la législation, aux institutions et aux mécanismes régissant la tenue d'élections et autres facteurs relatifs au processus électoral en général; l'analyse professionnelle et impartiale de ces informations et l'élaboration de conclusions concernant la nature du mécanisme électoral répondant aux plus hautes exigences d'exactitude de l'information et d'impartialité de l'analyse ».

Dans le préambule de la Déclaration, on peut lire, à propos de l'importance du droit de vote et de la nécessité de le protéger, ce qui suit : « La tenue de scrutins honnêtes et démocratiques est une condition préalable de la gouvernance démocratique car elle est l'instrument permettant aux citoyens de choisir librement, dans un cadre juridique établi, ceux qui, en leur nom, les gouverneront légitimement et défendront leurs intérêts. Elle s'inscrit dans le contexte plus général de l'instauration de processus et d'institutions visant à assurer la gouvernance démocratique. Par conséquent, si tout processus électoral doit traduire les principes universels régissant les élections honnêtes et démocratiques, les scrutins ne peuvent pour autant être dissociés du contexte politique, culturel et historique dans lequel ils se déroulent. »

III. L'observation des élections au Maroc après la Constitution de 2011

La constitutionnalisation de l'observation électorale

Dans le passé, l'observation électorale, nationale ou internationale, avait lieu au Maroc sur la base du préambule de la Constitution révisée de 1996. Il est cependant apparu nécessaire de donner un fondement constitutionnel plus clair et plus direct à l'observation des élections. C'est ce qui a eu lieu lors de l'adoption de la nouvelle constitution marocaine en 2011.

L'article 2 pose le principe selon lequel « La souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants. » Le même article ajoute, dans son alinéa 2, que « La nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers. »

L'article 11 de la Constitution est plus explicite en ce qui concerne les élections et l'observation électorale : « Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique. Les pouvoirs publics sont tenus d'observer la stricte neutralité vis-à-vis des candidats et la non-discrimination entre eux. La loi définit les règles garantissant l'accès équitable aux médias publics et le plein exercice des

libertés et droits fondamentaux liés aux campagnes électorales et aux opérations de vote. Les autorités en charge de l'organisation des élections veillent à l'application de ces règles. *La loi définit les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections en conformité avec les normes internationalement reconnues.* Toute personne qui porte atteinte aux dispositions et règles de sincérité et de transparence des élections est punie par la loi. Les pouvoirs publics mettent en œuvre les moyens nécessaires à la promotion de la participation des citoyennes et des citoyens aux élections. »

C'est sur la base de ces dispositions constitutionnelles que le projet de loi n°30-11 a été préparé.

Le projet de loi fixant les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections

Définition de l'observation électorale

Le projet de loi donne une définition qui reflète les principes posés par la Constitution et qui s'inspire en même temps de la doctrine internationale : « on entend par l'observation indépendante et neutre des élections, toute opération ayant pour objet le suivi sur le terrain du déroulement des opérations électorales, la collecte objective, impartial et neutre des données y afférentes et l'évaluation des conditions de leur organisation et leur déroulement ainsi que du respect des principes constitutionnels et des textes législatifs et réglementaires régissant les élections, et ce à travers des rapports élaborés par les instances concernées, comprenant leurs observations et, éventuellement, les recommandations à soumettre aux autorités concernées. » (Article 1er).

Il s'agit en somme de s'assurer, par le moyen de l'observation, que les élections sont libres et régulières, c'est-à-dire qu'elles ont été exemptes de toute entrave de nature à empêcher les électeurs d'exercer pleinement leur droit de vote d'une part, et qu'elles ont été conformes aux lois et à la constitution (c'est le sens du terme « régulières »). En effet, La tenue d'élections libres à scrutin égal, universel, secret et direct demeure une condition fondamentale à la reconnaissance du caractère démocratique d'un régime politique.

Interrogé par le journal Aujourd'hui Le Maroc (ALM) en août 2007 sur le sens de l'observation des élections, le Président du CCDH à l'époque a répondu : « L'observation, ce n'est pas le contrôle, ni l'intervention à aucun stade du processus électoral. Notre tâche consiste à suivre le processus électoral, à relever les points faibles et éventuellement les points

forts, comme le stipule d'ailleurs le code international de conduite des observateurs. Il faut préciser que l'observation doit se faire dans le strict respect des lois en vigueur dans les différents pays. » (ALM, 14 août 2007)

Les acteurs

Le projet de loi établit une liste des catégories d'organismes qui peuvent exercer les missions de l'observation indépendante et neutre des élections. Il s'agit des institutions nationales habilitées en vertu de la loi à accomplir des missions de l'observation électorale, les associations actives de la société civile reconnues pour leur sérieux dans leurs actions en matière de droits de l'homme et de la diffusion des valeurs de la citoyenneté et de la démocratie, légalement constituées et fonctionnant confère conformément à leur statut, les organisations non-gouvernementales étrangères reconnues pour leur indépendance et leur objectivité.

Les modalités d'accréditation : la commission spéciale d'accréditation des observateurs des élections

Les demandes d'accréditation des observateurs des élections sont adressées à la commission spéciale d'accréditation des observateurs des élections créée auprès du conseil national des droits de l'homme. La commission examine et statue sur les demandes d'accréditation.

Présidée par le président du conseil national des droits de l'homme ou son délégué, elle est composée de :

- quatre membres représentant des autorités gouvernementales chargées de la justice, de l'intérieur, des affaires étrangères et de la communication ;

- un représentant de la délégation interministérielle aux droits de l'homme ;

- un représentant de l'instance nationale de la probité de la prévention et de la lutte contre la corruption ;

- cinq représentants des associations de la société civile représentée au sein du conseil des droits nationale des droits de l'homme, proposé au président de la commission par les digues association.

En outre, le président de la commission peut inviter toutes personnes qualifiées a participé, à titre consultatif, aux travaux de la commission.

La commission statue sur les demandes d'accréditation et doit informer 15 jours au moins avant la date du scrutin, les instances concernées des suites qui leur ont été réservées. Elle organise au profit des observateurs des élections une session de formation au cours de laquelle sont présentées les données relatives au déroulement des opérations électorales.

Des droits et obligations de l'observateur des élections : code de conduite

Le projet de loi précise que la commission spéciale d'accréditation met à la disposition des personnes accréditées pour exercer les missions de l'observation des élections une charte fixant les principes et les règles fondamentales qui doivent observer dans l'exercice de leur mission, laquelle doit tenir compte des normes et des bonnes pratiques universellement reconnues dans le domaine de l'observation électorale. En effet, il s'agit de ce que l'on appelle le code de conduite que doit respecter tout observateur accrédité. Toutefois, on trouve dans le projet de lois des dispositions qui vont dans le même sens, et qui sont relatives aux droits et obligations de l'observateur des élections. On trouve de nombreux codes de conduite élaborés par des organismes internationaux dans ce domaine.

C'est ainsi que, d'après le projet de loi, l'observateur des élections accrédité a le droit de :

- circuler librement sur l'ensemble du territoire national pour exercer les missions d'observation des élections pour lesquels il a été accrédité ;

- obtenir les informations relatives au déroulement des opérations électorales pour lesquels il a été accrédité, avec la possibilité d'effectuer des rencontres ou entretiens avec les intervenants dans ces opérations ;

- assister aux manifestations et aux rassemblements publics organisés dans le cadre des campagnes électorales ;

- accéder aux bureaux de vote, au bureau de vote centralisateur et aux commissions de recensement pour exercer les missions d'observation et de suivi des opérations de scrutin de dépouillement et de proclamation des résultats ;

- communiquer et avec les différents médias publics et privés après la proclamation des résultats du scrutin ;

- tenir des rencontres avec tous les intervenants dans l'opération électorale pour débattre des conclusions de leurs travaux et de leurs recommandations formulées à ce sujet, et ce lors de l'élaboration de son rapport ;

- élaborer des rapports d'évaluation du déroulement des opérations électorales et de ses résultats et les transmettre à l'instance accréditée et à la commission.

Quant aux obligations qui pèsent sur les observateurs des élections, il s'agit de :

- Respecter la souveraineté de l'Etat, ses institutions, les lois et règlements en vigueur et les normes internationales des droits de l'homme ;

- Ne pas porter atteinte à l'ordre public à l'intérieur des bureaux de vote, objet de l'opération d'observation et lors des manifestations et des rassemblements publics organisés dans le cadre des campagnes électorales ;

- Présenter la carte d'accréditation aux autorités publiques et aux présidents des bureaux de vote, chaque fois qu'ils la lui demandent, et porter le badge fourni par la commission pour permettre son identification ;

- Observer l'objectivité, la neutralité, l'impartialité et le non alignement lors du suivi du déroulement des opérations électorales et l'évaluation de leurs résultats ;

- Ne pas s'ingérer dans les le déroulement des opérations électorales et respecter le secret du vote ;

- S'abstenir de mettre tout communiqué, avis, commentaire ou déclaration aux médias écrits, audiovisuels ou électroniques avant la clôture de l'opération électorale et la proclamation des résultats définitifs du scrutin.

****