



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 27 février 2002

Diffusion restreinte  
**CDL-EL (2002) 2**  
Or. fr.

**Avis n° 190/2002**

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

**AVANT-PROJET DE LIGNES DIRECTRICES**

**Préparé par le Secrétariat de la Commission**

## I. Les principes du patrimoine électoral européen

Les cinq principes du patrimoine électoral européen sont le *suffrage universel, égal, libre, secret et direct*.

### 1. Le suffrage universel

a. Le droit de vote et l'éligibilité peuvent être soumis aux conditions suivantes :

1) condition d'âge :

- le droit de vote doit être acquis avec la majorité civile ;
- l'éligibilité devrait de préférence être acquise au même âge que le droit de vote, mais au plus tard à 25 ans, sous réserve de fonctions particulières (sénateur, Président de la République).

2) condition de nationalité :

- cette condition ne devrait toutefois pas être imposée de manière absolue pour les élections locales.

3) condition de résidence :

- une condition de durée de résidence ne peut être imposée que pour les élections locales ou régionales ; elle ne devrait pas dépasser six mois.

4) exclusion des droits politiques :

- l'exclusion des droits politiques doit être motivée par une interdiction pour motifs médicaux ou des condamnations pénales ;
- elle doit respecter le principe de la proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote.

b. Listes électorales

Les conditions suivantes doivent impérativement être remplies pour que les listes électorales soient fiables :

i. Il faut des listes électorales permanentes.

ii. Il faut des mises à jour régulières annuelles, à une période bien déterminée. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long.

iii. Les listes électorales doivent être publiées.

iv. Une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du vote depuis la publication définitive de la liste, de voter. Il faut exclure la possibilité laissée à chaque bureau de vote d'inscrire des électeurs le jour même des élections.

c. Présentation des candidatures :

- la loi ne devrait pas exiger la signature de plus de 1 % des électeurs de la circonscription ;

- la procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires et porter sur l'ensemble des signatures ;
- la validation des signatures doit avoir lieu avant le début de la campagne électorale ;
- si une caution est demandée, elle doit être remboursée si le candidat ou le parti dépasse un certain nombre de suffrages.

## 2. Le suffrage égal

Le suffrage égal comprend :

a. L'égalité de décompte : chaque électeur a une voix

b. L'égalité de la force électorale, qui :

- doit s'appliquer en tout cas aux premières chambres, aux élections régionales et locales ;
  - implique une répartition égale des sièges selon l'une des clés de répartition suivantes : population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants ;
  - le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques peuvent être pris en considération dans une certaine mesure ;
  - l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait si possible pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale
- 
- le découpage des circonscriptions doit :
  - ne pas être partisan ;
  - avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales ;
  - être établi par une commission impartiale, comprenant de préférence un géographe, un sociologue et des représentants des partis.

c. L'égalité des chances

L'égalité des chances implique la neutralité de l'Etat. Elle s'applique :

- à la campagne électorale ;
- à la couverture par les médias ;
- au financement public des partis et campagnes.

L'égalité peut être stricte (les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat soit prise en compte). Elle peut être proportionnelle, en ce sens que le temps de parole dans les médias, les subventions publiques et les autres formes de soutien sont distribués en fonction des résultats électoraux.

d. Représentation des minorités

Les partis de minorités doivent être autorisés.

N'est pas contraire à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités.

Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité.

e. Parité des sexes

Ne sont pas contraires à l'égalité du suffrage les règles imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ou dans l'organe élu.

3. Le suffrage libre

a. La libre formation de la volonté de l'électeur

L'Etat doit respecter son devoir de neutralité. Celui-ci porte notamment sur :

- l'usage des mass media ;
- l'affichage ;
- le droit de manifester sur la voie publique ;
- le financement des partis et des candidats.

L'Etat a des obligations positives, et doit notamment :

- soumettre les candidatures déposées aux électeurs ;
- permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat ;
- réprimer :
  - la violation de leur devoir de neutralité par les autorités (cf. point I.2.c) ;
  - la violation de la libre formation de la volonté de l'électeur par des particuliers (par exemple l'achat de voix).

b. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale

- la procédure de vote doit être simple ;
- seuls deux paramètres doivent être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre de signatures portées sur le registre électoral et le nombre de bulletins introduits dans l'urne ;
- les bulletins ne doivent pas être manipulés ou annotés par les membres du bureau de vote ;
- les bulletins non utilisés doivent rester en permanence dans le bureau de vote ;
- le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par les candidats doivent pouvoir assister aux élections ;
- le vote par correspondance ne doit être admis que si le fonctionnement du service postal est bon et que les risques de fraude sont limités ; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus et aux personnes à mobilité réduite ;
- le vote par procuration doit être soumis à des règles très strictes ;
- les militaires doivent voter à leur domicile lorsque cela est possible; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne ;
- le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote ;
- le décompte doit être transparent ; il est préférable que le public puisse y assister ; sinon, la présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias doit être admise ; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes ;
- la transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente ;

- l'Etat doit sanctionner la fraude électorale.

#### 4. Le suffrage secret

Le secret du vote est non seulement un droit, mais aussi une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé.

La liste des votants ne devrait pas être rendue publique.

#### 5. Le suffrage direct

Doivent être élus au suffrage direct :

- la première Chambre du Parlement national ;
- les organes législatifs infra- et supra-nationaux;
- les assemblées locales.

#### 6. La périodicité des élections

Les élections doivent avoir un caractère périodique ; un mandat ne dépassant pas cinq ans est souhaitable.

## **II. Les conditions de la mise en œuvre des principes**

### 1. Le respect des droits fondamentaux

Les élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques.

Les restrictions à ces libertés doivent strictement respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

### 2. La stabilité du droit électoral

Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier du système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions :

- soit doivent être traités au niveau constitutionnel ;
- soit ne doivent pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection.

### 3. Les garanties procédurales

a. En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote.

La Commission électorale centrale doit être permanente.

La Commission électorale centrale doit comprendre :

- au moins un magistrat ;

- des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre de suffrages ; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale ;
- éventuellement, un représentant du ministère de l'Intérieur.

Les partis politiques doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales. L'égalité peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle (voir point I.2.a).

Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés.

Une formation standardisée doit être assurée aux membres des commissions électorales.

Il est souhaitable que les décisions des commissions électorales se prennent à la majorité qualifiée.

b. Le financement

Le financement public doit être assuré de manière conforme au principe d'égalité (égalité stricte ou proportionnelle, point I.2.c).

- La transparence financière doit être garantie :
- en ce qui concerne les comptes de campagne ;
- en ce qui concerne la situation financière de l'élu avant et après son élection.

c. L'observation des élections

- La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, aussi bien en ce qui concerne les observateurs nationaux qu'en ce qui concerne les observateurs internationaux.
- L'observation ne doit pas se limiter au jour de l'élection, mais doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection que pendant celle-ci et après celle-ci.
- La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs sont invités à se rendre.

d. L'existence d'un système de recours efficace

- L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal, mais un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.
- La procédure doit être simple et dénuée de formalisme.
- Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétence et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours.

- L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible pour l'ensemble de l'élection, au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote. En cas d'annulation, un nouveau scrutin a lieu sur le territoire où l'élection a été annulée.
- Tout candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir.
- Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance).
- Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles devraient pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.