



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 17 mars 2004

CDL-AD(2004)010

Avis n° 253 / 2003

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS SUR**

**LE PROJET DE CONVENTION DE L'ACEEEO  
SUR LES STANDARDS, LES DROITS ET  
LES LIBERTES EN MATIERE ELECTORALE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 58<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 12-13 mars 2004)**

**sur la base des observations de**

**M. Christoph GRABENWARTER (Membre suppléant, Autriche)**

**M. Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (Membre suppléant, Espagne)**

**Table des matières**

	<u>Pages</u>
Introduction.....	3
Remarques liminaires.....	3
Remarques générales sur le projet de Convention.....	5
Premier « bloc » : Standards des élections démocratiques, principes du vote (Articles 1 et suivants) .....	7
Deuxième « bloc » : Statut des participants aux élections et infrastructure technologique du processus électoral moderne (articles 13 et suivants).....	14
Troisième « bloc » : Statut des observateurs internationaux (article 19).....	18
Quatrième « bloc » : mesures ne devant pas être considérées comme discriminatoires dans la réglementation du processus électoral par la loi (articles 20-21).....	18
Cinquième (et dernier) « bloc » (articles 22 et suivants).....	19
Conclusion.....	20

## **Introduction**

1. La Commission de Venise a été invitée par l'ACEEEO (Association of Central and Eastern European Election Officials - Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale) à exprimer son avis sur le Projet de convention sur les standards, les droits et les libertés en matière électorale (ci-après dénommé « Le projet »), approuvé par les participants à la conférence internationale de l'Association, qui s'est tenue à Moscou (Fédération de Russie) du 26 au 28 septembre 2002 (CDL(2003)057).

2. Deux membres de la Commission de Venise, MM. Christoph Grabenwarter et Ángel Sánchez Navarro, ont été chargés de rédiger des commentaires sur ce projet de Convention. Le présent avis est un récapitulatif de leurs commentaires (CDL-EL(2003)014 et CDL-EL(2004)004).

3. L'avis sur le projet de Convention de l'ACEEEO a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à l'occasion de sa 8<sup>e</sup> réunion (11 mars 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 58<sup>e</sup> session (12-13 mars 2004).

## **Remarques liminaires**

4. Le projet de Convention a pour objet de regrouper, « dans un texte de droit international juridiquement contraignant, l'expérience cumulée du Conseil de l'Europe et de différents États concernant la réglementation juridique et l'administration d'élections démocratiques ; de préciser et de compléter les dispositions fondamentales énoncées à l'Article 3 du protocole n°1 (entré en vigueur en 1954) de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] ; et de définir les caractéristiques, en matière de droit international, du processus électoral démocratique moderne dans une Europe nouvellement intégrée » (Notice explicative).

5. Le présent projet de Convention veut donner un nouvel élan politique et juridique à la synchronisation et à l'harmonisation des règles juridiques internationales et nationales en permettant la réalisation des droits et des libertés des êtres humains et des citoyens en matière électorale, et l'organisation et l'administration d'élections démocratiques. Selon la Notice explicative, la Convention a pour objectif de supprimer un certain nombre d'incohérences, notamment la séparation et le double emploi de réglementations et de recommandations contenues dans des textes issus de différentes organisations internationales, en conférant un poids, au niveau du droit international, aux normes en matière d'élections démocratiques et aux mesures garantissant les droits et les libertés des participants au processus électoral.

6. L'intégration de ce projet à une convention européenne devrait, selon la Notice explicative, conférer une assise juridique internationale plus solide à l'activité de la Cour européenne des droits de l'homme, qui repose sur les droits et des libertés fondamentaux des personnes.

7. Au premier abord, la prolifération de conventions internationales pose la question du nombre de textes qui traitent des droits fondamentaux. En fait, dans les pays européens, les droits et les libertés en matière électorale sont presque toujours régis par les constitutions nationales et par la plupart des conventions et déclarations sur les droits de l'homme depuis la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789 (articles 3 et 6 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation » et « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. »). Parmi ces conventions et déclarations, il convient de citer :

- la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, proclamée en 1948 par les Nations Unies (Article 21: « 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 assurant la liberté du vote ») ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (Article 25 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité [...] ; 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 ») ;
- la CEDH et l'Article 3 du premier protocole additionnel, déjà cité (les Parties contractantes « s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ») ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (CDL-AD(2002)023rev).

8. Ces différents textes et formulations ont un seul objectif : octroyer un droit fondamental, en l'occurrence, le droit de participer à la vie politique en général, mais aussi le droit au suffrage, qui rend possible cette participation.

9. Quoiqu'il en soit, des différences de perspective peuvent être trouvées. Le projet énonce ainsi, dans son préambule, le souhait des États parties « de participer au développement de traditions démocratiques, comme l'est l'expression de la volonté du peuple par le suffrage fondé sur un véritable pluralisme politique et un système multipartite placé sous la souveraineté de la Constitution (et d'autres textes fondamentaux de l'État) et du droit national, qui reposent eux-mêmes sur les normes et les principes universellement admis du droit international » ; il affirme aussi leur conviction selon laquelle « le suffrage démocratique est l'un des instruments politiques et juridiques de la stabilité de la société civile et le moyen d'assurer le développement durable de la primauté du droit ».

10. Ces objectifs révèlent une position particulière. En général, le droit de participer à la vie politique est lié à des notions générales comme la souveraineté nationale ou populaire, la primauté du droit, etc. Les États modernes (qu'il s'agisse de la Grande-Bretagne parlementaire ou de la France révolutionnaire) créent de nouvelles structures politiques fondées sur la volonté nationale ou populaire et sur la primauté du droit, comme expression de cette volonté. Au premier abord, les élections et les traditions électorales ne sont pas démocratiques si elles ne reposent pas sur le suffrage universel. Toutefois, elles évoluent de façon plus ou moins pacifique dans le sens d'un élargissement du droit de vote et du droit d'être élu. À cet égard, la plupart des pays d'Europe occidentale possèdent un « patrimoine électoral » lié aux valeurs démocratiques. Les élections expriment d'abord la volonté de la nation, puis celle du peuple. Quoiqu'il en soit, la portée de ces textes est individualiste, comme dans la plupart des Déclarations de droits des pays à régime libéral. Le suffrage est (doit être) libre. Le suffrage est (doit être) secret. Le suffrage est (doit être) direct. Les voix sont (doivent être) égales.

11. En revanche, le projet de Convention ne cherche pas à décrire les principes d'un « patrimoine électoral européen » (comme dans le « Code » de la Commission pour la démocratie par le droit) mais à prescrire les principes devant contribuer « au *développement* de traditions démocratiques », comme il est écrit dans le projet. On peut donc affirmer que, d'une certaine façon, le projet cherche à développer une tradition démocratique qui existe déjà dans

d'autres pays et dans d'autres domaines. Dans la tradition occidentale, le développement des élections est plus ou moins parallèle à celui de la démocratie. Toutefois, le projet semble suggérer qu'il peut exister des élections non démocratiques.

12. La conséquence de cette idée pourrait être qualifiée de démarche « structurelle » ou « globale » par opposition à une démarche « individuelle ». En d'autres termes, le projet semble mettre davantage l'accent sur les modalités d'un suffrage véritablement démocratique (élections libres, authentiques, équitables) plutôt que sur les caractéristiques du vote démocratique lui-même (libre, universel, secret et direct), qui sont déjà plus ou moins connues. C'est la raison pour laquelle le projet définit les standards électoraux plutôt que les droits des électeurs. Ces derniers doivent, bien entendu, être aussi pris en ligne de compte. Toutefois, le projet de Convention met l'accent sur d'autres aspects du processus, comme le véritable pluralisme politique, un système multipartite et la possibilité, réelle et fondée sur le droit, d'une élection, qu'il considère comme autant de pré-requis (article 4.1) ; le droit de ne pas participer aux élections (article 2) ; le devoir, pour les candidats élus, d'assumer leurs responsabilités et de rester en fonction (article 4.7) ; ou encore la définition des droits des observateurs nationaux et internationaux (articles 15 et 19).

13. D'une certaine façon, on pourrait même considérer ce projet comme une réaction à un héritage électoral non démocratique. En effet, si le principe du suffrage est bien connu, le fonctionnement de l'ensemble du système n'est pas toujours démocratique. L'accent n'est pas mis autant sur le suffrage que sur les élections dans leur ensemble. Le suffrage universel, libre, secret, direct et égal est une condition nécessaire, mais non suffisante, d'une élection démocratique. En effet, en l'absence d'un véritable pluralisme, d'un véritable multipartisme, de la liberté de ne pas participer, d'observateurs... on peut considérer que les voix elles-mêmes n'ont aucune valeur démocratique. En outre, les élections peuvent être frauduleuses. Enfin, il convient aussi de définir « en termes de droit international, les caractéristiques du processus électoral moderne dans une Europe nouvellement intégrée » et de fixer « les normes en matière d'élections démocratiques » (Notice explicative du projet, premier et deuxième paragraphes).

### **Remarques générales sur la structure du projet de Convention**

14. Le projet de Convention se compose d'un préambule et de 27 articles. Il n'est toutefois pas divisé en parties, sections ou chapitres. La **structure interne** du projet, qui se compose de quatre « blocs » d'articles, est uniquement mentionnée dans la Notice explicative. Toutefois, les blocs, mais aussi les articles, au sein de chaque bloc, n'y correspondent pas tout à fait, ce qui n'en facilite pas la compréhension.

15. Le **premier « bloc »** aborde les standards des élections démocratiques, notamment certains principes électoraux, comme la tenue obligatoire et périodique d'élections libres, authentiques, équitables, ouvertes et publiques, fondées sur le principe du suffrage universel et égal, au bulletin secret ou suivant une procédure équivalente garantissant la liberté de vote, cette dernière étant aussi assurée par la protection judiciaire effective des électeurs et une surveillance par les citoyens (publique) et la communauté internationale. Outre ces principes généraux, le projet de Convention comporte des garanties en matière de langues officielles, en particulier en faveur des minorités nationales et des groupes ethniques, et défend le principe d'ouverture et de publicité des élections. Le premier bloc semble comprendre les articles 1 à 11. Toutefois, l'article 12 pourrait aussi être considéré comme faisant partie de ce bloc. La portée du premier bloc n'est donc pas assez claire.

16. Le **second « bloc »** définit le statut des « participants aux élections », ainsi que l'infrastructure technique du processus électoral moderne. Il garantit l'égalité juridique à tous les participants aux élections, et prévoit la surveillance des élections par les autorités publiques et le renforcement des garanties judiciaires. Il comprend les articles 13 à 18 et établit les règles fondamentales relatives aux points suivants : statut et pouvoirs des observateurs non partisans et partisans ; procédure de recours pour non respect des droits et des libertés en matière électorale des participants auprès des tribunaux et d'autres entités; principes fondamentaux de la couverture médiatique des élections et de la campagne électorale des candidats et des partis politiques (coalitions) dans les moyens de communication écrits et audiovisuels ; principes généraux pour l'établissement d'un mécanisme transparent de financement des élections et de la campagne électorale des candidats et des partis politiques.

17. Le **troisième « bloc »** ne comprend qu'un article (article 19). Il détermine les caractéristiques du statut et des pouvoirs des observateurs internationaux, dont la présence participe au caractère public et ouvert des élections.

18. Le dernier et **quatrième « bloc »** du projet énumère les mesures non discriminatoires que la loi peut prévoir dans le processus électoral national, et fixe les obligations des parties à la Convention. Enfin, ce « bloc » définit les règles relatives à la signature, à la ratification et à l'entrée en vigueur du projet de Convention. Il comprend les articles 20 à 27.

19. Bien que, selon la Notice explicative, ces articles fassent partie du quatrième « bloc », ils constituent clairement un ensemble distinct, non lié à l'objet, mais à la vie de la Convention (signature, ratification, entrée en vigueur, adhésion, dénonciation, notification...).

20. L'**ordre systématique** adopté dans le texte du projet de Convention pâtit toutefois de certaines imprécisions, comme le montrent les exemples suivants.

a. Alors que, à l'article 1, le suffrage est qualifié d'« équitable » et de d' « authentique », cet ordre n'est pas conservé dans les articles suivants, le principe d'« élections authentiques » précédant celui d'« élections équitables » dans les articles 4 et 5.

b. L'énumération à l'article 1 peut être considérée comme un récapitulatif des règles faisant l'objet du projet de Convention. Toutefois, l'article 7 (langue officielle des élections), qui fait pourtant partie du premier « bloc », n'est pas mentionné de façon explicite à l'article 1 : il contredit donc l'ordre prévu dans le premier article.

c. Alors que le droit d'élire et d'être élu est mentionné à l'alinéa 2.1 de l'article 1, il figure aussi en première place dans le suffrage universel, à l'Article 8, alinéa 1.1. La mention de ce droit à l'article 1, alinéa 2.1, aurait pu être supprimée, cette question ayant été considérée comme l'un des principaux aspects du suffrage universel, conformément à l'alinéa 2.3. Par ailleurs, le principe du « suffrage direct » apparaît uniquement à l'article 10, sans être énuméré dans l'introduction (article 1) bien qu'il s'agisse indéniablement de l'un des principes électoraux généralement admis, justifiant ainsi son insertion à l'article 1 du projet.

d. Certaines dispositions du projet de Convention comprennent à la fois des principes de fond et des garanties de forme s'appliquant à ces principes. La présentation adoptée manque donc de rigueur.

21. Des élections démocratiques ne peuvent avoir lieu que si certaines conditions fondamentales, relatives à l'existence d'une société démocratique fondée sur la primauté du droit, sont réunies. Ce que l'on a qualifié de « patrimoine électoral européen » repose sur la règle fondamentale selon laquelle le suffrage doit être libre, universel, égal, secret et direct. En outre, des élections doivent être organisées de façon périodique.

22. Dans le projet de Convention, les élections démocratiques sont considérées comme « l'un des modes d'expression directe suprêmes du pouvoir et de la volonté du peuple » (article 1, alinéa 1). Les « normes (standards) électoraux » européens communs, dans le sens du projet de Convention (article 1, alinéa 2) sont les suivantes :

- le droit d'élire et d'être élu(e) ;
- la tenue d'élections libres, obligatoires, périodiques, équitables, authentiques, ouvertes et publiques ;
- le suffrage universel et égal, par vote à bulletin secret, garantissant la libre expression de la volonté de l'électeur ;
- la protection judiciaire et par d'autres moyens des droits et des libertés de l'individu en matière électorale ;
- un contrôle effectif du citoyen sur les élections et une surveillance internationale impartiale de ces dernières.

23. L'énumération des standards électoraux à l'article 1 du projet de Convention présente indéniablement un caractère introductif et programmatique, ces normes étant définies et décrites individuellement dans les articles suivants du projet de Convention. Toutefois, la structure n'est pas claire à cet égard. Le principe des élections libres (article 1, alinéa 2.2) relève, en effet, des articles suivants : élections libres : article 2 ; élections périodiques et obligatoires : article 3 ; élections équitables : article 5 ; élections authentiques : article 4 ; élections ouvertes et publiques : article 6. Les principes relatifs au suffrage universel et égal sont définis aux articles 8 et 10. Les conditions du vote à bulletin secret sont fixées à l'article 11. Le suffrage direct n'est en revanche pas mentionné à l'article 1, alinéa 2, bien qu'il figure à l'article 10. Enfin, l'article 7 fait référence à la langue officielle des élections.

24. Les commentaires suivants soulignent les différents aspects du projet en s'appuyant sur cette structure.

### **Premier « bloc » : Normes (standards) en matière d'élections démocratiques, principes du vote (articles 1 et suivants)**

25. Comme cela a déjà été précisé, le premier groupe d'articles cherche à définir les standards en matière d'élections démocratiques, notamment les droits, les principes et les éléments relatifs à l'organisation d'élections.

26. Tout d'abord, les principes. **Pour être démocratiques, les élections doivent être libres, périodiques et obligatoires, équitables, authentiques, ouvertes et publiques.** Comme cela a déjà été expliqué, ces différentes caractéristiques s'appliquent à la totalité du processus électoral et pas uniquement au vote lui-même.

27. Le principe du « **suffrage libre** », tel qu'il est traité à l'article 2 du projet de Convention, sous le titre « Élections libres », repose sur deux aspects, la libre formation de la volonté de l'électeur et la libre expression de cette volonté. La liberté de la procédure de vote et la constatation exacte du résultat du vote relèvent de ce principe. La liberté de l'électeur de se

forger une opinion est garantie par la nécessité, pour l'État et l'ensemble des pouvoirs publics, d'honorer leur obligation de traitement équitable. La liberté pour les électeurs d'exprimer leur opinion requiert une stricte observation de la procédure électorale. La loi doit sanctionner tout manquement à ces droits et à ces obligations, qu'il soit le fait de l'État ou d'individus.

28. L'article 2 du projet de Convention se réfère à des « élections libres », dans le sens que la tenue d'élections libres devrait, dans tous les cas, avoir un fondement juridique, c'est-à-dire reposer sur la constitution nationale et d'autres lois fondamentales, conformément aux normes et aux principes universellement admis du droit et des traités internationaux (cf. article 2, alinéa 1). En outre, cet article définit le principe des élections libres comme la possibilité, pour les électeurs et les autres participants aux élections, de choisir de participer ou non au scrutin sous les formes autorisées par la loi et conformément à cette dernière, sans faire l'objet d'aucune coercition, de menace de coercition ni d'aucune autre forme illégale d'influence, ni craindre aucune sanction, emprise ni contrainte, quels que soit le mode et le résultat du scrutin (article 2, alinéa 3). Le droit de participation du citoyen aux élections doit donc être libre et facultatif (article 2, alinéa 4), tandis que son devoir de participation, conformément à la constitution ou à toute loi fondamentale, ne doit pas restreindre le principe des élections libres (article 2, alinéa 5). Afin d'exercer son droit de participer librement au scrutin, chaque électeur doit pouvoir accéder également et librement à une circonscription électorale et à un bureau de vote (article 2, alinéa 6). Aucune personne de nationalité étrangère ni aucune organisation étrangère ou internationale ne sera autorisée à participer aux activités ou aux campagnes électorales (article 2, alinéa 7). Par ailleurs, cet article prévoit que les règles applicables doivent entrer en vigueur avant le début de la campagne électorale (article 2, alinéa 2) ; même s'il est parfois difficile d'insérer une disposition plus contraignante dans une convention internationale, il est conseillé de réviser les dispositions électorales bien avant la tenue des élections (à savoir un an à l'avance).

29. Quoi qu'il en soit, la détermination de la volonté librement exprimée des électeurs et sa mise en oeuvre seront garanties par l'observation du principe des « élections authentiques », telles qu'elles sont définies à l'article 4 du projet de Convention. Il convient toutefois d'ajouter que le principe des élections authentiques peut généralement être considéré comme faisant partie intégrante du principe de suffrage universel tel qu'employé ici.

30. Le projet de Convention ne fait pas explicitement référence à la liberté des électeurs de se forger une opinion. Cette question est régie par les articles 12, 14 et 17.

31. Selon l'article 2.4, « personne n'est autorisé à influencer un citoyen, afin de l'obliger à participer ou à s'abstenir de participer à un scrutin ou à une procédure électorale ». Si le projet devait être entériné et avoir force de convention internationale, il serait plus conforme à la pratique d'éviter qu'il n'impose des interdictions s'appliquant directement à des personnes physiques. La même analyse s'applique à l'article 3, alinéa 3.

32. Dans un certain nombre de pays européens, une participation obligatoire aux élections est prévue par la loi. Ce principe est conforme à l'article 2, alinéa 5. Pour des raisons logiques, les alinéas 3 et 5 de l'article 2 devraient être regroupés.

33. Il convient aussi de citer certaines mises en garde originales et utiles. Proche de l'interdiction traditionnelle d'empêcher la libre expression des électeurs ou de les obliger de déclarer leurs intentions de vote, une nouvelle disposition – assez pratique – est prévue : ainsi, « il est interdit de collecter, de publier ou de diffuser des informations personnelles sur les électeurs ayant

participé ou non au scrutin » (article 2.4). Ces informations pourraient en effet se révéler précieuses pour les campagnes auprès des abstentionnistes.

34. L'article 2, alinéa 7, soulève la même question dans un autre contexte. Ainsi, les personnes — physiques ou morales — de nationalité étrangère, mais aussi les « mouvements politiques internationaux » ne sont pas autorisés à participer « illégalement » « à toute activité liée à l'organisation et à la tenue d'élections ». Cette formulation doit être comprise, en réalité, comme une interdiction générale, faite aux étrangers, de participer aux campagnes électorales. Or une telle disposition est non seulement contraire au droit constitutionnel de certains pays membres, mais aussi au droit de l'Union européenne. Certes, les pays membres de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sont autorisés à restreindre les droits des étrangers en matière d'activités politiques (article 16 du CEDH). Toutefois, la Convention ne prévoit aucune contrainte à cet égard. Au contraire, dans certaines circonstances, les États parties à la Convention, qui sont dans le même temps membres de l'UE, ne doivent pas tirer profit de cette permission. Premièrement, il est généralement avancé que cette disposition ne s'applique pas aux citoyens européens résidant dans un autre pays membre de l'UE. Ce principe a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme, dans le cas d'une personne qui se présentait aux élections au Parlement européen (cas *Piermont c. France*, arrêt du 27.4.1995; Série A 314). Le problème est encore plus évident pour les élections locales. Comme les citoyens ressortissants d'un autre pays de l'Union européenne sont autorisés à se présenter aux élections locales, une telle interdiction se heurterait au droit communautaire et devrait être confirmée dans le projet de Constitution européenne. Enfin, un certain nombre de pays européens accordent le droit de vote à certaines catégories d'étrangers, y compris pour les scrutins nationaux.

35. L'interdiction pure et simple des donations faites par des personnes physiques étrangères semble trop stricte, compte tenu de la diversité des systèmes en vigueur en Europe. Quoiqu'il en soit, elle ne devrait s'appliquer qu'en cas d'interdiction explicite dans le droit national (cf. la formulation « ne sera pas autorisé à participer illégalement »).

36. Conformément à l'article 3 du Protocole additionnel de la Convention des droits de l'homme et à l'article 25.b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 3.1 du projet de Convention prévoit que des **élections** soient organisées à des **intervalles raisonnables**. Le mandat d'une assemblée législative ou de tout autre organe représentatif ne devrait pas dépasser cinq ans. Cette disposition est parfaitement conforme aux normes européennes et au droit international des droits de l'homme, en ce qui concerne les élections législatives. Pour les élections présidentielles, toutefois, il devrait être possible d'envisager des mandats plus longs. Le projet de Convention ne se réfère toutefois pas explicitement à d'autres élections, comme les élections présidentielles.

37. Le projet prévoit la possibilité d'imposer des restrictions aux droits et aux libertés en matière électorale, notamment un ajournement des élections dans des situations d'exception comme l'état d'urgence ou l'imposition de la loi martiale.

38. L'article 3 du projet de Convention aborde aussi le début et la fin du scrutin, ainsi que la durée de la période électorale, de façon à offrir les conditions juridiques les plus favorables et la plus grande égalité possible à l'expression de la volonté des électeurs. L'alinéa 3 concerne un problème d'effet horizontal. Cette disposition devrait s'appliquer conformément au principe de proportionnalité.

39. L'article 4 porte sur le « **suffrage authentique** ». Il s'agit d'un principe fondamental, peut-être du plus important. La notion d'élections démocratiques recouvre, en fait, celle d'« élections authentiques », c'est-à-dire impliquant « la détermination d'une volonté librement exprimée des électeurs et sa mise en œuvre directe », à savoir la « possibilité, *réelle* et *fondée sur le droit*, d'élire des candidats », dans le cadre d'un « pluralisme politique, d'une diversité idéologique et d'un multipartisme *véritables* », par le biais de partis « dont l'activité légitime est placée sous la protection juridique de l'État ».

40. Ce caractère « authentique » signifie aussi que les électeurs disposent d'un « accès libre et en temps voulu à l'information » et que les candidats aient, eux, « accès aux moyens de communication écrits et audiovisuels dans les mêmes conditions juridiques » (4.3), conformément à des procédures connues auparavant (mais aussi « clairement définies » et « appliquées de façon uniforme »), « permettant aux candidats [...] d'organiser une campagne électorale à part entière ». Cette garantie comprend, bien entendu, le droit de faire recours contre d'éventuels manquements au droit électoral (4.6). Il convient aussi de revenir sur le devoir des personnes élues à « prendre en charge » leur mandat et à « rester » en fonction jusqu'à la fin de leur mandat, conformément aux règles constitutionnelles ou juridiques. Cette obligation met nettement l'accent sur l'éventualité d'élections frauduleuses, qui ne seraient ni authentiques et équitables, mais à la suite desquelles les élus n'assumeraient pas leurs fonctions ou donneraient leur démission, en confiant leurs responsabilités à des personnes non élues.

41. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, les règles et les mesures prévues aux alinéas 2 à 7 de l'article 4 peuvent être considérées comme étant contenues dans les principes du suffrage libre et universel : il est donc inutile de mentionner le principe des « élections authentiques ». La signification d'« authentique », dans ce contexte, n'est d'ailleurs pas très claire, surtout par rapport au principe des « élections libres ».

42. Le principe des « **élections équitables** » (article 5) garantit l'égalité des conditions juridiques applicables à l'ensemble des participants aux élections. Le principe des « élections équitables » porte sur :

- le suffrage universel et égal (articles 8 et 9),
- l'égalité des conditions juridiques s'appliquant à la campagne électorale (article 17),
- le financement public, complet et en temps utile des élections, des campagnes électorales et des partis politiques, ainsi que la divulgation des informations relatives à toutes les dépenses liées à l'organisation et à l'administration d'élections ou de campagnes électorales (article 16),
- l'exécution honnête des procédures électorales prévues par la législation (article 13),
- l'organisation du processus électoral par des organes électoraux impartiaux (article 8, alinéa 1.5 et article 13), œuvrant de façon ouverte, publique et indépendante,
- le règlement rapide et efficace, par les tribunaux et d'autres organes, des recours et affirmations relatives à la violation du droit électoral (article 18).

43. Ces points sont classiques. Le projet comprend toutefois un certain nombre d'aspects originaux, qu'il serait plus facile de comprendre dans une perspective globale, comme cela a déjà été évoqué. Ainsi, dans le cadre de la garantie d'élections équitables, l'article 5.2.4 stipule la nécessité d'une « exécution *honnête* des procédures électorales conformément à la loi, en particulier durant le vote lui-même et le décompte des voix », ainsi que « la diffusion rapide d'informations complètes sur les résultats du scrutin ».

44. L'article 5 peut aussi être qualifié d'introductif et de programmatique, puisqu'il donne une vue générale de certains aspects relatifs à des élections équitables, en se référant à des dispositions contenues dans d'autres articles du projet de Convention.

45. Le principe d'« élections ouvertes et publiques » (article 6) est aussi assez traditionnel : « Les élections doivent être organisées et se dérouler de façon ouverte et publique ». Cette idée concerne toutes les décisions relatives au processus électoral, y compris aux actes ayant force de loi (qui « ne s'appliqueront qu'une fois officiellement publiés » et « qui n'auront aucun effet juridique rétroactif » lorsqu'ils « limitent les droits et les libertés en matière électorale ») ; ce principe inclut l'exigence de créer « des conditions juridiques favorables à l'exercice d'un contrôle efficace par le public [...] et à une surveillance internationale et impartiale des élections ». Ce principe ne s'étend pas, bien entendu, au « secret du suffrage et de l'expression de la volonté de l'électeur ».

46. L'article 7 porte sur l'obligation de tenir compte de la diversité linguistique du pays, de telle sorte que les procédures électorales devront employer la « langue officielle de chaque région [...], la langue des groupes ethniques et des nationalités minoritaires sur le territoire où des langues régionales ou minoritaires sont utilisées, dans le respect de la situation de chaque langue et *dans la limite du raisonnable* ». Ce principe est bien entendu lié à l'idée même d'élections authentiques, équitables, et généralement démocratiques. En effet, un scrutin ne peut être authentique, libre et démocratique si certains groupes de citoyens ne bénéficient pas d'un accès libre, réel, égal, etc. aux informations et aux moyens d'information.

47. Le principe du **suffrage universel** au sens de l'article 8 se réfère aux droits électoraux actifs et passifs, en d'autres termes, au droit de vote (article 8, alinéa 1.1: « droit d'élire ») et au droit de se présenter à une élection (« droit d'être élu »).

48. Dans le projet de Convention, ces droits font l'objet d'un certain nombre de conditions, notamment d'âge (alinéa 1.1), de nationalité ou de citoyenneté (alinéa 1.2), et de lieu de résidence (alinéas 1.3 et 1.4). Le droit de vote doit être accordé aux personnes ayant atteint la majorité (18 ans dans la plupart des États), alors que l'âge minimum pour le droit d'être élu ne peut dépasser 25 ans, sauf disposition contraire de la Constitution ou des textes relatifs à certains mandats électifs, en particulier à celui de chef d'État ou de premier représentant d'une division territoriale, dans une fédération (alinéa 1.1). La formule « lorsque la personne est capable d'exercer ses droits et de remplir ses obligations de façon pleine et indépendante » ne doit pas être interprétée comme une restriction du droit de vote ; à des fins de clarté, il serait donc préférable de la supprimer. La condition relative à la période de résidence ne devrait être imposée qu'aux élections régionales et locales, et ne pas dépasser six mois (alinéa 1.3). Les droits électoraux devraient aussi être accordés aux citoyens résidant de façon légale à l'extérieur du territoire national (alinéa 1.4). À l'alinéa 1.3, le terme « plus » devant « raisonnable » est certainement un *lapsus calami*, mais le sens du membre de phrase « [garantir] des droits électoraux [...] du territoire donné dans l'ensemble » n'est pas clair.

49. L'alinéa 1.6 prévoit que les droits électoraux peuvent être restreints par la loi pour les personnes dont un tribunal a prononcé l'incapacité ou pour celles détenues pour une infraction pénale. En dehors des conditions d'incapacité ou de délit au pénal, à savoir d'une disposition juridique ou d'une décision judiciaire expresse, l'article 8 ne considère pas le principe de proportionnalité comme une condition impérative de privation des droits électoraux, conformément aux conditions de restriction des droits fondamentaux, et il ne limite pas non plus la condition de condamnation pénale aux infractions graves. En revanche,

l'article 20 s'y réfère implicitement, puisqu'il prévoit que les droits et les libertés en matière électorale peuvent être limités dans la mesure où une telle restriction s'impose pour la protection de la santé, la sauvegarde des droits et des intérêts légitimes d'autres personnes, de la sécurité nationale et de l'ordre public, et la prévention des délits (article 20 alinéa 1). L'article 20 alinéa 2.1, autorise la Constitution à limiter les droits et les libertés des personnes en matière électorale en prévoyant des conditions raisonnables pour les personnes dont l'incapacité a été prononcée par un tribunal ou celles purgeant une peine. Le principe du suffrage universel est donc étroitement lié à la notion de « procédure efficace, impartiale et équitable d'enregistrement des électeurs auprès des autorités publiques » et à l'existence d'une liste électorale devant être régulièrement mise à jour. Enfin, chaque citoyen a « le droit de rectifier les informations le concernant afin d'en garantir l'exhaustivité et l'exactitude, ainsi que le droit de connaître l'identité des utilisateurs actuels ou passés de cette information, le but de cette utilisation ainsi que les destinataires de l'information » (8.1.5).

50. Dans un souci de cohérence, il serait préférable de relier plus étroitement les articles 8 et 12. En vertu du principe du suffrage universel, les électeurs devraient être enregistrés de façon permanente. Le registre des électeurs devrait être mis à jour au moins une fois par an. Chaque électeur bénéficie de la garantie du droit d'être informé sur son inscription sur une liste électorale, ainsi que d'un droit de recours en justice « ou dans le cadre d'une autre procédure prévue par la loi », du droit de refuser son inscription ou sa radiation d'une liste électorale, ainsi que du droit de rectification de toute autre inexactitude de l'information le concernant (article 8, alinéa 1.5). Les listes électorales sont mises à la disposition des électeurs, pour examen et rectification. Dans certaines circonstances, une liste électorale supplémentaire est également prévue. Outre ces garanties, l'article 8 alinéa 2 contient une clause générale de non discrimination.

51. Le principe du **suffrage égal** fait l'objet de l'article 9 du projet de Convention. L'observation de ce principe revêt de nombreux aspects. Ce principe signifie en effet que chaque électeur dispose du même nombre de voix que les autres et que sa voix a le même poids que celle des autres (« égalité des droits de vote », article 9, alinéa 1.1). Selon le projet de Convention, les circonscriptions et les districts électoraux doivent être constitués de façon équitable, de façon que les résultats électoraux reflètent de la façon la plus précise et la plus complète possible la volonté des électeurs ayant participé au scrutin, avec un « écart autorisé minimal » par rapport à un quota moyen de représentation pour une circonscription et en tenant dûment compte des minorités nationales et des groupes ethniques (« égalité de la force électorale », article 9, alinéa 1.2). Il s'agit bien évidemment d'un *lapsus calami* : le projet de Convention vise à établir un écart « maximal » par rapport au critère de distribution adopté.

52. L'article 12 mentionne d'autres mesures visant à garantir l'égalité des conditions juridiques et d'autres possibilités de participation aux élections, en particulier pour les femmes et les personnes handicapées, ainsi que d'autres catégories de la population (représentants de nationalités ou autres groupes minoritaires ou ethniques). Quoiqu'il en soit, les dispositions de l'article 12 pourraient être considérées comme des exceptions spécifiques au principe d'égalité du suffrage et pourraient donc faire l'objet d'un alinéa supplémentaire de l'article 9 (suffrage égal).

53. Si l'enregistrement des candidats et des listes présentées par des partis politiques fait l'objet de l'article 4, alinéas 5 et 6 (suffrage authentique), l'article 8, alinéa 1.5 (suffrage universel) fait référence à la procédure d'enregistrement des électeurs et en particulier aux listes électorales.

54. L'article 9 alinéa 2 fixe le principe du vote dans des bureaux de vote, tout en instaurant, dans le même temps, des exceptions juridiques à ce principe et à d'autres formes légales de vote, comme le vote par correspondance, sur la base d'un certificat d'absence, mais aussi le vote anticipé, par procuration ou par d'autres modes de vote qui assurent un confort maximal aux électeurs et notamment aux personnes ayant un handicap (une infirmité) physique ou autre (alinéa 3).

55. Il convient d'indiquer que si le projet de Convention est maintenu dans sa structure actuelle (et détaillée), il faudrait traiter de façon plus précise les questions liées au **vote à distance**. Cela est d'autant plus important qu'il existe un certain nombre d'initiatives dans ce sens, à l'échelon national, dans un certain nombre d'États, ainsi qu'à l'échelon international, en particulier dans le cadre du Conseil de l'Europe. Nous pensons notamment au Projet intégré n° 1, « Les institutions démocratiques en action » sur le vote électronique. Il conviendrait de prévoir des dispositions relatives à la sécurité, à la fiabilité et à la transparence de ces modes de vote. Ce principe s'applique aussi aux autres modes de vote à distance, comme le vote par correspondance ou par procuration. Ces questions devraient aussi être traitées de façon plus précise dans la disposition relative au suffrage secret (article 11).

56. Un commentaire final mérite d'être fait. L'alinéa 4 de l'article 9 stipule qu'un « candidat ne tirera pas avantage de sa position ni de son statut officiel pour remporter des élections ou imposer la présentation et/ou l'élection d'autres candidats ». Cette idée met en avant l'une des principales causes d'inégalité dans la vie politique contemporaine et, bien entendu, dans les élections. En fait, le projet (article 20) ne mentionne que la restriction du droit d'être élu, ou plutôt, d'être candidat, en raison du statut officiel de certaines personnes. Toutefois, la dimension de l'administration rend difficile le contrôle des moyens publics (temps, ressources matérielles, voire en personnel) à des fins électorales ; le projet oppose à ce problème l'obligation des États parties à la Convention « d'éviter que les ressources de l'État, de l'administration ou autres, dont le personnel administratif, à l'échelon central ou local, ne servent à exprimer des préférences ou créer des privilèges ou des restrictions pour certains candidats ou partis politiques [...] participant aux élections » (article 21.2.5). Ce point mérite d'être souligné.

57. Le principe du **suffrage direct** fait l'objet de l'Article 10, bien que ce type de suffrage ne soit pas décrit explicitement à l'article 1, alinéa 2 du projet de Convention. Selon cette disposition, le suffrage direct devrait s'appliquer à au moins une des chambres du Parlement national, mais aussi à d'autres assemblées régionales et locales (article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne sur les droits de l'homme ; Charte européenne de l'autonomie locale, STE N° 122). L'élection au suffrage direct de l'assemblée législative nationale et d'autres organes représentatifs aux échelons régional et local constitue l'un des principaux aspects du patrimoine constitutionnel et démocratique européen. Le fait que, dans un système bicaméral, l'une des chambres ne soit pas élue au suffrage direct n'est pas en contradiction avec le projet de Convention (article 10 alinéa 3). La nécessité d'une mention explicite d'un vote « contre » (alinéa 1) est discutable, cette pratique étant inhabituelle dans la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe.

58. Le droit des électeurs au **suffrage secret**, qui est l'un des aspects de la liberté de vote, ne devrait faire l'objet d'aucune restriction (article 11, alinéa 1). Les termes « et autres formes équivalentes garantissant la liberté de vote », dans le titre, semblent superflus. Tout contrôle de l'expression de la volonté des électeurs devrait être interdit sous toutes les formes prévues par la

loi (alinéa 3). L'article 18, alinéa 5, se réfère à l'interdiction et à la sanction prévues par la loi de toute violation du principe du suffrage secret.

59. Ce premier « bloc » de dispositions se termine par l'article 12, qui comprend un certain nombre de mesures exceptionnelles pouvant être considérées comme des atteintes au principe du suffrage égal (mais aussi d'égalité de conditions et de possibilités de participation au processus électoral). Plus concrètement, le projet prévoit « des possibilités supplémentaires » « d'adoption de mesures » permettant de s'assurer que les femmes bénéficient des mêmes conditions que celles accordées aux hommes, sur le plan électoral ; il stipule aussi que les personnes handicapées ou d'autres catégories de la population (« représentants des populations autochtones, des minorités nationales, des groupes ethniques ou autres ») doivent bénéficier de possibilités supplémentaires leur permettant de participer au processus électoral. Cette règle est peut-être nécessaire, elle peut faire l'objet de certaines conditions sur la forme et sur le fond (en particulier en ce qui concerne la nécessité d'un fondement constitutionnel justifiant la différence de traitement juridique), mais elle peut aussi se révéler très dangereuse si elle n'est pas soigneusement définie.

### **Deuxième « bloc » : Statut des participants aux élections et infrastructure technologique du processus électoral moderne (articles 13 et suivants)**

60. L'article 13, portant sur « l'organisation et l'administration des élections par des organismes électoraux indépendants » peut être considéré comme marquant la fin du premier ou le début du deuxième « bloc ». En effet, ce deuxième groupe d'articles met simplement l'accent sur la surveillance du scrutin par le public et les garanties s'appliquant au processus électoral.

61. L'organisation et l'administration des élections devraient être menées à bien par des **organes électoraux collectifs** dirigés par un « organe électoral central » agissant de façon indépendante, impartiale et en vertu des compétences et des pouvoirs qui lui sont conférés par la constitution et/ou par d'autres lois ou actes législatifs fondamentaux (article 13, alinéa 1). Seules l'indépendance, l'impartialité et la transparence à l'égard de la manipulation à des fins politiques garantiront une administration adéquate du processus électoral. L'organe ou la commission électoral central devrait jouir d'un statut permanent et d'une composition particulière, facilitant une impartialité maximale. Or, l'article 13 ne mentionne pas ce point.

62. La procédure de formation des organes électoraux et la définition de leurs pouvoirs et de leur statut juridique devraient être **prévues par la loi**. Les organes électoraux devraient comprendre des **représentants des partis politiques** et d'autres groupes participant à l'élection, des minorités nationales et des groupes ethniques (cf. alinéa 2). C'est ainsi que sera garantie la pérennité de règles propres au droit électoral, notamment celles relatives au système électoral en soi, mais aussi à la composition des commissions électorales et à l'établissement des limites de circonscription. Ces dispositions pourraient être précisées : le **droit électoral** devrait avoir le rang législatif et ne devrait pas être modifié trop souvent, et surtout pas juste avant un scrutin (à moins d'un an de ce dernier). Les règles et les éléments fondamentaux des procédures électorales devraient aussi être fixés dans la Constitution ou tout autre texte de rang supérieur à la loi ordinaire. Selon l'article 13, alinéa 6, il est possible de faire appel des **résolutions des organes électoraux inférieurs** devant l'organe électoral supérieur ou devant un tribunal, l'un ou l'autre pouvant annuler la décision de l'organe inférieur.

63. Les articles 14, 17, 20 et 21 du projet de Convention prévoient un certain nombre de droits politiques dans le contexte des élections. À cet égard, on pourrait s'attendre, dans un document

émanant du Conseil de l'Europe, à ce que l'on fasse référence au moins une fois aux articles 10 et 11 de la CEDH et à l'article 3 du premier Protocole. On s'assurerait ainsi que les restrictions à ces droits sont admissibles, dans la limite du « test de nécessité » effectué par la Cour européenne des droits de l'homme. Bien que le projet de Convention fasse référence aux obligations, restrictions et autres dispositions internationales à l'article 20, alinéa 1 et 3, et à l'article 22, alinéa 2, cela ne suffit pas à couvrir l'ensemble du processus électoral et les campagnes électorales correspondantes. Le projet de Convention règle ensuite de façon très détaillée le processus politique aboutissant aux élections. À cet égard, il convient de rappeler que la Convention européenne des droits de l'homme autorise des restrictions allant au-delà de celles formulées dans le projet de Convention, comme celles portant sur l'activité politique des fonctionnaires, des militaires, des policiers, etc., en particulier à l'ère post-communiste. Ce type de disposition peut dépasser les incompatibilités évoquées à l'article 20, alinéa 5 du projet de Convention.

64. D'une manière générale, la qualité de candidat repose sur les libertés politiques traditionnelles, à savoir la liberté d'exprimer son point de vue et ses préférences, la liberté de recherche et de diffusion d'informations, la liberté de déplacement sur le territoire national, la liberté d'association dans le but de former des partis politiques, etc.

65. L'article 14, alinéa 1 garantit à chaque citoyen, individuellement ou collectivement, le **droit d'exprimer librement ses opinions et ses préférences politiques** : cette disposition peut être considérée comme faisant partie de la liberté d'opinion et d'expression dans son ensemble. Cette liberté fondamentale devrait donc avoir pour conséquence de permettre à chaque citoyen de déposer sa candidature en vue d'être élu, de rechercher et de diffuser des informations sur le processus électoral et de procéder à un choix personnel fondé, et de se déplacer librement sur le territoire national. L'article 14, alinéa 2 énonce le droit dont dispose chaque individu de rejoindre ou de former un parti politique conforme à la loi, dans le but de participer à des élections, notamment celui de présenter un candidat ou une liste de candidats. En outre, l'Article 14 alinéa 3 répète l'obligation juridique de sauvegarde et de protection des droits et libertés politiques et électoraux. L'article 14, alinéa 5 permet la vérification sélective d'un quota de signatures. Cette procédure ne devrait être autorisée que lorsqu'elle aboutit à la validation d'une liste. L'invalidation ne devrait être possible que lorsqu'il est établi avec certitude que le nombre nécessaire de signatures n'a pas été obtenu.

66. Les États parties à la Convention sont aussi dans l'obligation d'organiser ce que l'on pourrait qualifier de campagne « institutionnelle » sur les élections en « informant les citoyens et les autres participants aux élections » sur les règles de la procédure électorale (article 14.4).

67. Le projet prévoit certaines mesures juridiques permettant de restreindre le droit de nomination et d'enregistrement des candidatures. Cette restriction peut porter sur le pourcentage de signatures d'électeurs (deux pour cent au maximum, ce qui est excessif, cf. article 14.5, alinéa 2) ou sur le paiement d'une caution électorale (qui ne doit pas être trop importante et doit être remboursée si le candidat bénéficie d'un certain nombre (pourcentage) de voix). Selon le projet, la période de collecte des signatures doit être prévue par la loi, tout comme le délai de soumission des signatures pour vérification et, enfin, la procédure de vérification et de validation ou d'invalidation de ces dernières (article 14, alinéa 5). La décision d'enregistrement d'un candidat ou d'une liste de candidats peut être annulée par les tribunaux ou par les organes électoraux, le cas échéant (alinéa 6). Un seuil électoral, fixé par la loi (article 14.7), et portant sur la répartition des mandats législatifs entre partis (coalitions) est également prévu ; ce dispositif a

pour objectif évident d'éviter une division du Parlement en groupes ou factions trop restreints qui rendrait difficile la formation de majorités gouvernementales.

68. L'article 15 porte sur le « **statut et les pouvoirs des observateurs nationaux non partisans et partisans** ». Cet article révèle clairement les difficultés générales, évoquées plus haut, en ce qui concerne les « observateurs nationaux » désignés par des organisations nationales non gouvernementales. En effet, des élections libres, équitables, authentiques, en un mot, démocratiques, trouvent leur légitimité dans différents aspects. L'un d'entre eux repose bien entendu sur une administration électorale agissant dans le respect des principes d'indépendance et d'impartialité déjà évoqués et dans le respect de la règle de droit. En un mot, il s'agit de procéder à un contrôle technique de ces règles par un organisme neutre dans le débat politique et dont le caractère « extérieur » est garanti par différentes dispositions (composition, prise de décision, statut des membres, etc.).

69. Un deuxième moyen de garantir cette légitimité relève lui aussi du « contrôle », mais il est interne : les candidats, les partis et les coalitions prenant part au combat électoral disposent de représentants et d'observateurs à tous les stades du processus électoral ; ils peuvent ainsi signaler tout manquement allégué aux règles démocratiques, voire déposer un recours face à des organismes compétents (administratifs ou judiciaires), qui statueront sur un conflit quelconque. Il s'agit par conséquent d'un contrôle fondé sur la défense partielle d'intérêts différents et inhérents au processus électoral.

70. Il existe aussi une troisième solution, liée au contrôle général de la société. En effet, si le processus électoral respecte les principes de publicité et d'ouverture, le contrôle est, par principe, généralisé ; ce contrôle général est particulièrement manifeste pendant l'élection elle-même ou au stade du décompte des voix, qui doit être ouvert à tous les citoyens.

71. Le problème est probablement lié à la participation d'observateurs nommés par des organisations nationales non gouvernementales. En effet, en raison de certaines circonstances particulières (périodes de transition ou de conflit politique aigu), ces observateurs tendent à donner l'idée d'un contrôle « extérieur » (à savoir indépendant, situé au-dessus des partis et impartial) ; il est pourtant difficile de contrôler l'indépendance réelle de ces organisations par rapport à l'ensemble des partis politiques, ou du moins, d'intérêts ou de tendances politiques. Dans cette perspective, il conviendrait de définir soigneusement la participation de ces observateurs en tenant compte des paramètres suivants : nombre d'organisations concernées, calendrier de leur intervention, droits, etc. À cet égard, le projet accorde le même statut aux observateurs partisans qu'aux observateurs non partisans appartenant aux ONG, sans imposer d'autre limite. La seule restriction, assez logique et répandue auprès de toutes les catégories d'observateurs, porte sur le fait que la loi peut interdire la présence simultanée, dans le même bureau de vote, de deux observateurs ou plus représentant les mêmes intérêts.

72. L'article 16 prévoit des règles relatives au **financement des élections et des campagnes électorales**. Il exige, bien entendu (bien que cette règle puisse être absente du droit électoral en vigueur dans la plupart des pays) que les activités publiques liées aux élections répondent à certaines normes en matière de financement (« les budgets sont alloués et mis à la disposition des organes électoraux en temps voulu et leur montant est suffisant pour organiser et administrer les élections »).

73. L'exigence d'un financement public et « équitable » des candidats et des partis participant à des élections est plus fréquent que la possibilité d'un financement privé. L'affectation des fonds

publics doit répondre à des critères objectifs, comme le nombre de voix obtenues aux scrutins précédents, le nombre de candidats enregistrés, le statut d'un parti représenté au Parlement, etc. Dans tous les cas, les règles prévoient un budget électoral maximal, ainsi que le caractère public et transparent des dons et des dépenses réalisés à titre privé ; ces dispositions permettent un contrôle efficace du financement par les autorités compétentes. Il serait bon, afin de dissiper toute ambiguïté, d'ajouter, à la fin de l'article 16, alinéa 3, après « conformément aux autres conditions stipulées par la loi » la mention « conformément au principe d'égalité ».

74. L'article 17 concerne **le traitement de l'information pendant le scrutin et la campagne électorale**. Les États doivent veiller au respect des libertés fondamentales (recherche, collecte et diffusion d'informations sans censure), ainsi qu'à l'égalité de traitement des candidats et des partis, grâce à une information impartiale et équilibrée, « dépourvue de toute coloration politique, idéologique ou d'une autre nature ». Il s'agit d'un autre élément fondamental des élections modernes, à savoir que l'absence de critères objectifs (tels que la compétence des organes électoraux aptes à contrôler une information éventuellement partielle) risque d'entraver le bon fonctionnement des principes électoraux. L'accès à des médias privés (payants) est également autorisé, bien que ce dernier doive être contrôlé, en tant que dépense électorale. En outre, y compris lorsque ces droits doivent être limités pour des raisons évidentes, le problème risque de se poser lors de la définition des critères de restriction. Ainsi, l'article 17.3 interdit de façon assez logique « la diffamation volontaire, directe ou indirecte, de candidats ou de partis politiques (coalitions) participant aux élections [...] dans les médias écrits et audiovisuels ». En revanche, l'article 17.5 est plus problématique, puisqu'il stipule qu'« aucun abus ne sera toléré en matière de liberté de réunion, [...] d'association, [...] d'expression, et de liberté de la presse, notamment sous la forme d'un appel à la prise du pouvoir ou à un changement de système étatique par la violence, d'une violation de l'intégrité territoriale d'un État, d'un appel à la guerre, à des actes terroristes ou de violence, à l'incitation à la haine et à l'inimitié sociale, raciale, liée au sexe, nationale, ethnique ou religieuse ». Le problème sera, naturellement, le contrôle et la mise en place effectifs de ces règles, qui devraient être interprétées de façon restrictive. Il conviendrait de préciser clairement qu'elles doivent respecter le principe de proportionnalité.

75. À l'article 17, il est fait une fois de plus référence aux « conditions d'un véritable pluralisme d'opinion ». Dans la mesure où l'obligation de garantir la liberté d'expression dépasse les dispositions de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, le présent article pose problème. Étant donné que la question est déjà traitée par la Convention européenne des droits de l'homme, il semble excessif de répéter cette exigence en détail dans le projet.

76. L'accès « égal » (« sur une base équitable ») aux moyens de communication, évoqué à l'article 17 alinéa 4 du projet de Convention, fait référence à la pratique de certains pays, où la taille d'un parti se répercute sur son accès aux médias.

77. Pour en finir avec l'article 17, il faut considérer sous un angle positif les dispositions appelant à l'utilisation des langues indigènes et les autres instruments permettant à tous les citoyens (y compris ceux des minorités nationales ou ethniques, ou encore les personnes handicapées) (article 17.6) de participer au processus électoral.

78. L'article 18 est un récapitulatif des règles relatives aux **plaintes pour atteinte aux droits et aux libertés en matière électorale**. Il établit le principe général selon lequel toutes les procédures nationales (constitutionnelles, civiles, administratives et pénales) doivent servir la nature légitime et publique des élections. Les motifs d'un dépôt de plainte pour non respect des

droits et des libertés en matière électorale sont considérés au sens large, de façon à inclure tous les participants au processus électoral. Bien entendu, tous les détails des procédures dans ce domaine doivent être clairement prévus par la loi et tenir compte de la particularité du processus électoral, en particulier en ce qui concerne le calendrier de la décision, qui ne doit « pas entraîner l'annulation du scrutin ni des procédures électorales, ne pas porter atteinte à l'intégrité du processus électoral et n'affecter en aucun cas l'expression effective de la volonté des citoyens » : ces points correspondent à des critères généraux, mais clairs.

### **Troisième « bloc » : Statut des observateurs internationaux (article 19)**

79. Ce « bloc » ne se compose, en réalité, que d'un seul article, l'article 19. Il porte sur une question relativement fréquente dans les « nouvelles démocraties », celle de la participation au processus électoral d'observateurs internationaux, des experts généralement nommés par des organisations internationales afin de garantir le respect des droits et des libertés par voie constitutionnelle, juridique ou conventionnelle. Bien que certains éléments du statut de ces observateurs (droits et obligations) soit commun à celui des observateurs nationaux nommés par les ONG évoqués plus haut, les observateurs internationaux sont probablement moins susceptibles de susciter des problèmes de partialité, bien qu'il faille aussi soigneusement définir les conditions de leur participation et de leurs pouvoirs. À cet égard, l'article 19.7 énumère un ensemble assez complet de pouvoirs, en soulignant évidemment les limites de la non-ingérence dans le travail des organes chargés de l'organisation et de l'administration des élections, mais aussi l'interdiction de « participer à toute activité non liée à la surveillance des élections ». L'opinion de ces observateurs doit être rendue publique « après le vote », afin d'éviter toute exploitation de leurs avis à des fins politiques ou électorales.

80. La possibilité de retirer l'accréditation des observateurs internationaux (article 19, alinéa 8) devrait être interprétée conformément au principe de proportionnalité. Cela s'applique aussi aux droits des observateurs en matière de sécurité nationale (article 19, alinéa 7.1 ; voir aussi article 15 alinéa, 4.1 sur les observateurs nationaux).

### **Quatrième « bloc » : mesures ne devant pas être considérées comme discriminatoires dans la réglementation du processus électoral par la loi (articles 20-21)**

81. Cette partie du projet, comme l'indiquent clairement la Notice explicative et le titre de l'article 20, est une tentative de mise en place d'un certain nombre de règles pouvant légitimement restreindre les libertés et les droits en matière électorale énumérés dans le reste du texte, voire ayant été admis dans plusieurs articles précédents.

82. Le premier point porte sur une règle générale, similaire à celles qui figurent dans de nombreux textes internationaux sur les droits de l'homme. Selon cet article, « les droits et les libertés des individus en matière électorale peuvent être restreints par la loi *uniquement dans la mesure nécessaire* à la sauvegarde d'autres » principes constitutionnels ou généraux comme « la santé, les droits et les intérêts légitimes d'autres personnes, le maintien de la sécurité nationale et de l'ordre public, et la prévention du crime » (article 20.1). Dans le même sens, l'alinéa 3 stipule que certaines restrictions particulières « peuvent être imposées uniquement par la loi » et devront être conformes aux obligations internationales de l'État ».

83. D'autres alinéas acceptent d'autres mesures, qu'elles soient négatives (restriction des droits pour les personnes n'ayant pas la capacité juridique ou condamnées au pénal, prévision d'une « période raisonnable », après la naturalisation avant la pleine jouissance des droits et des

libertés en matière électorale et sous réserve de mener une politique libérale en matière de naturalisation) ou positives (fixation d'un quota prévu par la loi de mandats parlementaires garantissant la représentation de minorités, garanties supplémentaires pour les femmes et les personnes handicapées, dont des mesures pour l'insertion de ces catégories sur les listes de candidats). Une fois de plus, certaines de ces possibilités sont déjà prévues à l'article 21.2.2, qui oblige les parties à la Convention à « prendre toutes les mesures nécessaires [...] pour s'assurer que [ces catégories de personnes] disposent de moyens supplémentaires de participer aux élections ».

84. L'article 20 autorise aussi certaines mesures portant sur la limitation de la participation au processus électoral de certaines catégories de personnes, pour différentes raisons (« candidats se présentant à une réélection », « membres du clergé, personnel d'un organe du pouvoir exécutif, juges ou procureurs »). Comme cela est indiqué plus haut, une telle restriction est fortement justifiée, même s'il convient d'observer attentivement les différents cas concernés et de tenir compte de la situation spécifique de chaque pays ; en outre, cet article omet des catégories de personnes qui, par leur position, pourraient influencer le vote (propriétaires de grands groupes de communication, par exemple).

85. L'article 21 résume les « obligations » souscrites par les Parties à la Convention. La plupart de ces obligations ont déjà été mentionnées, en raison de leur caractère général (« garantir la sauvegarde des principes démocratiques et des normes du droit électoral, la nature démocratique des élections [...] ; fixer des exigences rigoureuses portant sur la légitimité du scrutin » : article 21.2.1 ; « développer, mettre en œuvre et/ou utiliser de nouveaux moyens de communication informatiques [...] qui contribuent à l'ouverture et à la publicité du scrutin [...] et renforcer la confiance des électeurs, des candidats [...] et d'autres participants à la procédure électorale et au scrutin en général » : article 21.2.6 ; « adopter des programmes nationaux [...] d'éducation et de formation civique » : article 21.2.7 ; et autres) ; l'article 21 reprend les obligations définies précédemment (« prendre toutes les mesures nécessaires, y compris celles prévues par la loi, pour s'assurer que les femmes, les personnes [...] handicapées, les [...] minorités nationales et les groupes ethniques disposent de moyens supplémentaires pour participer aux élections » : article 21.2.2 ; « mettre en place une procédure efficace et non discriminatoire d'enregistrement des électeurs » : article 21.2.3 ; interdiction déjà mentionnée d'affecter des ressources matérielles et humaines du service public à des campagnes électorales partielles : article 21.2.5).

86. Quelques autres obligations présentent davantage d'intérêt, comme celle de l'article 21.2.12, qui prévoit la possibilité, pour les étrangers résidant dans le pays, de participer à certains scrutins : « s'efforcer d'accorder le droit d'élire et d'être élu, pour les scrutins relatifs aux organes de l'administration locale [...], aux ressortissants étrangers et apatrides résidant de façon permanente et légale sur le territoire du [pays] Partie à la présente Convention, sous réserve qu'ils répondent aux mêmes critères que les citoyens du pays concerné ».

#### **Cinquième (et dernier) « bloc » (articles 22 et suivants)**

87. Bien qu'ils soient considérés comme faisant partie du « bloc » précédent dans la Notice explicative, les six derniers articles se réfèrent plus généralement à la vie de la Convention. Ainsi, l'article 22 précise que rien n'empêche les États parties à la Convention de remplir leurs obligations internationales, et que cette dernière n'empiète pas sur d'autres droits et libertés. L'article 23 décrit la procédure de signature, de ratification et d'entrée en vigueur de la Convention. Citons un *lapsus calami* à l'article 23 alinéa 3 (« rectification » au lieu de « ratification »). L'article 24 porte sur la possibilité d'adhésion à la Convention d'États non

membres du Conseil de l'Europe. L'article 25 fixe l'obligation des Parties de présenter périodiquement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe un rapport sur les mesures prises dans le cadre de cette Convention, tandis que les articles 26 et 27 prévoient la possibilité de dénonciation de la Convention et décrivent les obligations souscrites par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe concernant la notification de différents événements liés à la vie de la Convention.

## **Conclusion**

88. L'adoption d'une convention sur les élections pourrait être une étape importante vers l'harmonisation de la législation électorale dans toute l'Europe conformément aux principes du patrimoine électoral européen. Une telle démarche permettrait aussi de tenir compte des recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux visant à transformer le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise en une convention du Conseil de l'Europe. Le travail de rédaction de l'ACEEEO doivent donc être favorablement accueillis dans cette perspective.

89. Certaines parties du projet reprennent des textes internationaux – ou, plus précisément, européens ; d'autres éléments se révèlent quelque peu problématiques. Toutefois, le projet propose une réglementation intéressante des divers aspects du processus électoral sans se limiter aux droits et aux libertés des différents acteurs concernés, mais en s'attachant aussi aux contextes et situations qui peuvent influencer et donner un sens à l'ensemble du processus.

90. En dehors des questions spécifiques posées dans le présent avis, la forme générale du projet de Convention soulève un certain nombre de questions. Le projet n'est pas succinct, bien au contraire. Il donne de nombreux détails, dont certains sont très importants, ce qui est assez surprenant lorsque l'on sait qu'ils ne figurent généralement pas dans des textes internationaux de même nature. Un certain nombre de garanties apparaissent deux fois, voire plus souvent, dans le projet de Convention, et pas toujours sous la même forme, ce qui risque de donner lieu à des malentendus. Le projet de Convention se réfère aux principes du patrimoine électoral européen. Ces principes pourraient toutefois avoir été présentés de façon plus cohérente, de façon à éviter les erreurs d'interprétation.

91. Sur le fond, les caractéristiques essentielles du patrimoine électoral européen ont été intégrées au projet, bien qu'un certain nombre de points, qui ne seront pas énumérés à nouveau ici, méritent d'être revus. Il convient enfin de souligner, d'une manière générale, que toutes les restrictions aux droits contenus dans cette Convention devraient être clairement assujetties au principe de proportionnalité.