



Strasbourg/Varsovie, le 4 juin 2010

Avis n° 521 / 2009

CDL-AD(2010)012

Or. angl.

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

ET

BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES
ET DES DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE (BIDDH/OSCE)

AVIS CONJOINT
SUR LES AMENDEMENTS RECENTS
DU CODE ELECTORAL
DE LA REPUBLIQUE DU BELARUS
adoptés jusqu'au 17 décembre 2009

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 33^e réunion
(Venise, 3 juin 2010)
et par la Commission de Venise
lors de sa 83^e session plénière
(Venise, 4 juin 2010)

sur la base des observations de
M. Oliver KASK (membre, Commission de Venise, Estonie)
M. Joseph MIDDLETON (expert, OSCE/BIDDH, Royaume-Uni)
M. Nikolai VULCHANOV (expert, Commission de Venise, Bulgarie)

TABLE DES MATIERES

A. Introduction	3
B. Contexte des modifications	3
C. Synthèse	5
D. Composition de la commission électorale centrale	7
E. Réponses aux recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise formulées dans les Amendements.....	9

A. Introduction

1. Le présent rapport fait suite à une demande adressée à la Commission de Venise le 18 mars 2010 par la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il analyse les modifications du Code électoral que des représentants du ministère des Affaires étrangères de la République du Bélarus ont transmises en russe pour information à l'OSCE/BIDDH en janvier 2010. Les experts de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ont travaillé sur la base d'une traduction anglaise non officielle réalisée à partir de l'original russe.

2. Cet avis s'appuie sur :

- le Code électoral de la République du Bélarus du 6 octobre 2006 (CDL-EL(2009)001) ;
- la loi du 17 décembre 2009 portant modification de certaines lois de la République du Bélarus relatives au déroulement des élections et des référendums et annulant la loi de la République du Bélarus sur la Commission centrale de la République du Bélarus pour les élections et les référendums républicains¹ (CDL-EL(2010)018) ;
- la Constitution de la République du Bélarus ;
- l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à la législation électorale de la République du Bélarus, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 18^e réunion (Venise, 12 octobre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 68^e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006) (CDL-AD(2006)028) ;
- le rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 28 septembre 2008 au Bélarus (Varsovie, 28 novembre 2008) ;
- le rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle du 19 mars 2006 au Bélarus (Varsovie, 7 juin 2006) ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev) ;
- la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) ;
- le Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990) ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, et les observations générales formulées à son sujet par le Comité des droits de l'homme des Nations unies.

3. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 33^e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010).*

B. Contexte des modifications

4. Le Code électoral de la République du Bélarus (« le Code ») a été révisé en profondeur le 4 janvier 2010. Ces modifications concernent essentiellement des questions ayant fait l'objet de discussions entre le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et les autorités du Bélarus visant à donner corps aux recommandations formulées dans le rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2008. Les discussions ont été menées entre des représentants de l'OSCE/BIDDH et des représentants

¹ Cette loi a été abrogée par la révision du Code électoral de la République du Bélarus de janvier 2010.

du Centre national du Bélarus pour la législation et la recherche juridique en février 2009 et avril 2010, c'est-à-dire avant et après l'adoption des modifications de janvier 2010.

5. Elles ont porté sur sept thèmes, basés sur les recommandations du rapport final jugées particulièrement importantes : 1) la liberté de faire campagne et le financement des campagnes électorales ; 2) la composition et la désignation des commissions électorales ; 3) l'inscription des candidats ; 4) les garanties concernant la période de vote anticipé de cinq jours ; 4) l'amélioration des procédures de recours ; 5) les procédures de dépouillement et leur contrôle ; 7) la transformation de la société de radio et de télévision d'Etat en un organe public indépendant (cette question n'a occupé qu'une place marginale dans les discussions car il a été convenu qu'elle ne relevait pas directement de la législation électorale). D'autres recommandations provenant de précédents rapports finaux ou avis conjoints n'ont été abordées que dans la mesure où elles avaient trait aux sept points ci-dessus. Les propositions de modifications élaborées par le Centre national pour la législation et la recherche juridique à la suite des discussions de février 2009 n'ont pas été transmises à l'OSCE/BIDDH pour commentaire avant leur adoption.

6. La dernière élection présidentielle au Bélarus a eu lieu le 19 mars 2006, et les dernières élections à la Chambre des représentants du Parlement le 28 septembre 2008. La prochaine élection présidentielle est prévue en 2011, les prochaines législatives en 2012.

7. Les observateurs internationaux ont exprimé de vives préoccupations sur le déroulement des récentes élections au Bélarus. Dans son rapport final sur les élections législatives de 2008² (« le rapport de 2008 »), l'OSCE/BIDDH a mis en avant un certain nombre de problèmes cruciaux concernant à la fois la législation électorale et sa mise en œuvre. Une bonne partie de ces préoccupations rejoignent celles qui étaient déjà évoquées dans l'avis conjoint de 2006³ de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (« l'avis conjoint de 2006 ») et dans le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle de 2006⁴ (« le rapport de 2006 »).

8. L'avis conjoint de 2006 mettait en lumière certains manquements de la législation électorale du Bélarus et indiquait les principaux domaines nécessitant des améliorations, notamment les suivants :

- (i) les commissions électorales doivent avoir une composition équilibrée, elles ne doivent pas être soumises à une forte influence du pouvoir exécutif et leur travail doit être transparent ;
- (ii) les obstacles à la candidature doivent être éliminés, et les droits des candidats garantis ;
- (iii) le vote anticipé et l'emploi d'urnes mobiles doivent être réglementés de manière fiable et transparente ;
- (iv) le rôle limité des observateurs nationaux et internationaux fait sérieusement douter de la transparence du travail de l'administration électorale ;

² Belarus, Parliamentary Elections, 28 September 2008, OSCE Election Observation Mission, disponible sur www.osce.org/documents/odihr/2008/09/33271_en.pdf.

³ CDL-AD(2006)028, Avis conjoint relatif à la législation électorale de la République du Bélarus par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 18^e réunion (Venise, 12 octobre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 68^e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006), disponible sur [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)028-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)028-f.asp).

⁴ Republic of Belarus, Presidential Election, 19 March 2006, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, disponible sur www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19393_en.pdf.

- (v) des dispositions claires doivent s'appliquer aux recours contre des décisions de commissions électorales.

9. Le Code électoral a été légèrement modifié en octobre 2006 mais ces changements, dans l'ensemble, ont constitué une régression et n'ont remédié à aucun des manquements susmentionnés⁵.

10. Le présent avis se fonde sur les principales recommandations contenues dans les rapports de 2006 et 2008 ainsi que dans l'avis conjoint de 2006. Même si toutes les recommandations figurant dans ces documents ne sont pas évoquées dans la suite du texte, elles demeurent pertinentes. Le présent avis n'abordera pas tous les problèmes soulevés dans ces documents.

11. Il serait également possible d'examiner la conformité de la procédure de révocation avec les normes européennes, à la lumière de la récente étude de la Commission de Venise sur le mandat impératif et les pratiques similaires⁶.

C. Synthèse

12. Les modifications du Code électoral apportent une réponse mitigée aux préoccupations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Elles constituent un pas en avant pour remédier à certains manquements de la législation électorale, mais il est peu probable qu'elles résolvent le problème sous-jacent lié au fait que le cadre législatif électoral du pays ne permet toujours pas de garantir des élections véritablement démocratiques.

13. Il convient tout d'abord de faire les observations suivantes :

- (i) les modifications contiennent des améliorations importantes qu'il faut saluer ;
- (ii) aucune loi, si bonne soit-elle, ne peut garantir la conformité d'une élection aux engagements contractés dans le cadre de l'OSCE et du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales. La qualité des futures élections au Bélarus dépendra non seulement de la qualité de la législation mais aussi de sa mise en œuvre en toute bonne foi⁷ ;
- (iii) les effets positifs de la révision du Code électoral risquent d'être contrecarrés par la procédure actuelle de décompte des voix et de traitement des résultats, qui n'a pas été modifiée malgré les recommandations en ce sens formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ;
- (iv) dans ce contexte, plusieurs recommandations importantes figurant dans le rapport de 2006, l'avis conjoint de 2006 et le rapport de 2008 restent d'actualité ;
- (v) la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH encouragent les autorités du Bélarus à poursuivre la réforme électorale, au plus tard immédiatement après les prochaines élections au niveau national.

⁵ Rapport de 2008, p. 26 : « Les modifications d'octobre 2006 ont apporté des clarifications techniques mineures. Dans d'autres cas, la législation a été modifiée à son détriment. [...] Par ailleurs, il ressort que certaines pratiques et interprétations de la loi ayant fait l'objet de critiques sont désormais codifiées dans la législation. »

⁶ CDL-AD(2009)027, Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28^e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), disponible sur [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-f.asp).

⁷ Avis conjoint de 2006, § 87 : « ... Une application consciencieuse de la loi électorale et la volonté d'organiser un scrutin authentiquement démocratique et compétitif sont indispensables pour que les élections se déroulent en conformité avec les normes du patrimoine électoral européen, dont les standards de l'OSCE. »

14. Certaines modifications représentent un progrès considérable, notamment celles-ci :

- (i) les partis politiques ne sont plus contraints d'avoir un bureau sur le territoire de chaque circonscription dans laquelle ils souhaitent présenter un candidat à la députation ;
- (ii) les candidats et les partis n'ont plus besoin d'une autorisation pour organiser des réunions électorales et d'autres manifestations dans des lieux publics. A leur demande, les collectivités locales doivent mettre à leur disposition le lieu requis, sous réserve que les conditions de notification soient respectées ;
- (iii) les décisions relatives à la désignation des membres des commissions électorales autres que la Commission centrale de la République du Bélarus pour les élections et les référendums républicains (CEC) peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal au niveau approprié ;
- (iv) désormais, le Code prévoit expressément des débats entre les candidats dans le cadre du temps d'antenne octroyé à la télévision et à la radio par le radiodiffuseur public ;
- (v) un procès-verbal des opérations de vote doit être établi à la fin de chaque journée durant les cinq jours de vote anticipé ;
- (vi) les recours contre des décisions de la CEC devant la Cour suprême sont désormais expressément prévus.

15. D'autres modifications vont dans le bon sens, mais auraient besoin d'être développées pour être correctement mises en œuvre :

- (i) au moins un tiers des membres des commissions électorales d'un niveau inférieur à celui de la CEC doivent venir de partis politiques et d'autres associations publiques, tandis que les fonctionnaires ne doivent pas représenter plus d'un tiers des autres membres. Une formule pourrait être adoptée pour garantir que les partis politiques bénéficient d'une égalité d'accès à ces commissions. Cette formule pourrait par exemple reposer sur la proportionnalité ou un tirage au sort ;
- (ii) les demandes de désignation de candidats ne peuvent être refusées, en cas d'erreur dans leur déclaration de revenus et de patrimoine, que si l'erreur est importante. En l'absence de règles précises définissant à partir de quel moment ces erreurs doivent être considérées comme « importantes », de telles décisions restent arbitraires ;
- (iii) les candidats peuvent désormais créer leur propre fonds de campagne. Cependant, les limites concernant les dons versés à ces fonds sont très basses. Par conséquent, les possibilités d'annuler l'inscription d'un candidat pour cause de dépenses excessives doivent être clairement réglementées et des voies de recours rapides et efficaces doivent être mises en place afin de protéger le droit d'être élu ;
- (iv) le Code prévoit désormais que certains types de recours doivent être examinés par la CEC sur une base collégiale. Il s'agit notamment de tous les recours contre des décisions rendues par des commissions de niveau inférieur. Mais il existe toujours d'autres types de recours pour lesquels aucune décision collégiale n'est requise.

16. Les modifications n'ont pas tenu compte de certaines recommandations importantes et des préoccupations qui les sous-tendent. Par exemple :

- (i) le droit de vote n'a pas été accordé aux personnes placées en détention préventive ni à celles condamnées pour des infractions mineures⁸ ;
- (ii) le rôle joué par l'exécutif et en particulier par le Président du Bélarus dans la désignation de la CEC reste excessif⁹ ;
- (iii) il n'existe toujours pas de règles concernant la nomination, par les collectivités locales concernées, des membres des commissions électorales d'un niveau inférieur à celui de la CEC ;
- (iv) aucune modification n'a été adoptée pour veiller à ce que les membres des commissions électorales des bureaux de vote comptent les bulletins de manière transparente et correctement observable ;
- (v) aucune modification de fond n'a été adoptée pour veiller à ce que les observateurs électoraux aient la possibilité directe et effective de suivre la procédure de vote et de dépouillement et la publication des résultats ;
- (vi) aucune disposition adéquate n'a été adoptée pour veiller à ce que les observateurs et les représentants des médias puissent obtenir une copie certifiée conforme des comptes rendus et autres documents utiles, ainsi que de tous les procès-verbaux des résultats ;
- (vii) aucune modification n'a été adoptée pour charger la CEC et les commissions électorales de niveau inférieur de publier les résultats préliminaires et définitifs détaillés du scrutin, par bureau de vote, sans retard excessif¹⁰.

D. Composition de la commission électorale centrale

17. Les élections au Bélarus sont gérées par toute une hiérarchie de commissions électorales allant de la CEC aux commissions électorales des bureaux de vote en passant par des commissions intermédiaires de différents niveaux. La hiérarchie des commissions subordonnées varie selon le type d'élection. La composition de la CEC était jusqu'à présent régie par une loi distincte (la loi sur la Commission centrale de la République du Bélarus pour les élections et les référendums républicains), tandis que les autres commissions électorales étaient régies par le Code électoral. La loi adoptée le 4 janvier 2010 a abrogé la loi sur la Commission centrale de la République du Bélarus pour les élections et les référendums républicains et ajouté dans le Code électoral de nouvelles dispositions relatives à la composition et aux compétences de la CEC. Le Code électoral couvre donc toutes ces questions aujourd'hui, ce qui est une bonne chose.

⁸ L'avis conjoint de 2006 indique au paragraphe 15 que l'article 4.1 du Code « prive les personnes placées en détention préventive du droit de vote, ce qui est contraire au principe de la présomption d'innocence », et au paragraphe 16 que la privation du droit de vote « ne doit être possible que quand une personne a été reconnue coupable d'une infraction si grave que cette mesure est proportionnée ». Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le fait de priver globalement tous les détenus de leur droit de vote, « quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle », emportait violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (*Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), requête n° 74025/01, 6 octobre 2005).

⁹ Avis conjoint de 2006, § 11 : « ... le pluralisme politique requis par les standards de l'OSCE ne transparait pas dans le Code électoral qui accorde au pouvoir exécutif un contrôle monopolistique et sans restrictions de toutes les procédures électorales ».

¹⁰ Voir les rapports de 2006 et 2008.

18. Les règles de base concernant la désignation des membres des commissions électorales sont inchangées à la suite de la révision du Code électoral. Sur les 12 membres de la CEC, six sont nommés par le Président, les six autres par la chambre haute du Parlement (le Conseil de la République). Les commissions subordonnées continuent d'être désignées, selon le cas, par les autorités régionales, municipales et locales. Par conséquent, les préoccupations et les recommandations figurant dans l'avis conjoint de 2006 restent valables¹¹.

19. La composition de la CEC reflète quelques bonnes pratiques reconnues à l'échelle internationale¹². Dans un contexte politique caractérisé par un manque de confiance des citoyens dans le processus électoral, on estime que le fait d'inclure dans la CEC des représentants de plein droit nommés par les principaux acteurs politiques permettrait d'accroître la transparence et la confiance de la population¹³.

20. En vertu des normes internationales existantes¹⁴, la CEC doit s'acquitter de sa tâche de manière professionnelle et impartiale sur le plan politique, en toute indépendance vis-à-vis des autres branches de pouvoir de l'Etat. Dans ces circonstances, l'autorité absolue dont jouit le pouvoir exécutif – en particulier le Président – pour nommer de hauts responsables de l'administration électorale sans consulter les acteurs politiques semble excessive.

21. Au niveau de la CEC, les partis politiques peuvent désigner des représentants mais ceux-ci n'ont aucun droit de vote. Lors de précédentes élections, le Président avait publié des décrets prévoyant la possibilité de nommer de tels membres consultatifs au sein de la CEC. Cette possibilité est désormais formalisée dans le Code (dans un nouvel article 33¹). Cependant, cela ne suffit pas à répondre aux préoccupations exprimées dans le rapport de 2008, qui notait que les représentants de l'opposition n'avaient aucun impact sensible sur le processus décisionnel alors qu'ils participaient activement aux débats durant toutes les sessions de la CEC. De plus, bien que le Code dispose toujours que les commissions électorales sont indépendantes des organes de l'Etat (article 11, paragraphe 3), elles n'auront qu'une possibilité limitée de jouir d'une véritable indépendance du fait du contrôle exercé par le Président sur la composition de la CEC.

22. Dans la mesure où les décisions de la CEC sont prises à la majorité des membres (article 32¹, paragraphe 5) et où la moitié de ceux-ci sont nommés par le Président, il suffit que l'un des membres désignés par le Conseil de la République soit favorable au Président pour que ce dernier contrôle dans les faits les décisions de la CEC. Il convient également de noter que s'il est clairement attendu que les représentants des partis politiques joueront un rôle important dans toutes les commissions électorales subordonnées avec un plein droit de vote (article 34, paragraphes 1 et 2), il en va différemment pour la CEC. Par conséquent, de vives préoccupations demeurent quant à l'absence de véritable pluralisme politique dans la nomination et le fonctionnement de la CEC.

¹¹ CDL-AD(2006)028.

¹² Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), paragraphe II.3.1 « L'organisation du scrutin par un organe impartial », disponible sur [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-f.pdf).

¹³ Avis conjoint de 2006, § 12 : « ... les électeurs doivent avoir pleinement confiance dans leur administration électorale... ». Dans le contexte ci-dessus, les représentants des partis ne sont pas perçus comme des politiciens mais plutôt comme des experts – juristes, mathématiciens, sociologues, logisticiens, etc. – jouissant de la confiance des partis dans leurs capacités professionnelles malgré leurs éventuelles opinions politiques.

¹⁴ *Ibid.* ; voir aussi le paragraphe 20 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur le PIDCP ([http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/67dcf25fb2a8072a80256523004dbdab?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/67dcf25fb2a8072a80256523004dbdab?Opendocument)).

E. Réponses aux recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise formulées dans les Amendements

Recommandation¹⁵ : Les commissions électorales pourraient être constituées sur la base de désignations par les partis politiques pour assurer un équilibre d'intérêts divers et pluripartite et permettre de cette manière qu'elles soient séparées de l'administration sur le plan fonctionnel. Il devrait être interdit à leurs membres d'exercer en même temps des fonctions au sein de l'administration.

23. Il faut que les critères de sélection des membres de commissions électorales soient clairs et qu'ils soient publiés à l'avance. Il n'y a toujours pas de règles applicables aux modalités selon lesquelles les collectivités locales intéressées nomment les membres des commissions électorales subordonnées à la CEC. Alors que les règles qui définissent la procédure de désignation des membres par les partis politiques et autres acteurs ont été quelque peu simplifiées, cette évolution ne dit pas si les personnes désignées seront effectivement nommées comme membres. C'est là une grave faille de la législation, en particulier étant donné l'absence de représentation des partis politiques d'opposition au sein des commissions électorales lors des élections législatives les plus récentes. Cette omission nuit véritablement à la règle qui permet de contester en justice les décisions sur la nomination des membres des commissions électorales autres que la CEC. S'il n'y a pas de critères juridiques en matière de nomination des membres de commissions et que rien n'empêche les autorités de refuser de nommer des représentants de partis d'opposition, la portée pratique de contestations judiciaires est limitée.

24. Les Amendements comprennent différents changements qui pourraient être destinés à répondre à ces recommandations. D'abord, les organes qui nomment l'ensemble des commissions électorales d'un degré inférieur à la CEC doivent généralement retenir au moins un tiers de membres qui sont des représentants de partis politiques et d'autres associations non gouvernementales (article 34, par. 2). C'est là une amélioration positive, mais limitée et on ne sait pas bien comment cela va fonctionner en pratique. Il n'y a rien qui empêche les organes qui forment les commissions électorales de ne pas retenir les candidats désignés par un parti politique pour autant que ceux qui ont été désignés par les autres partis et certaines associations non gouvernementales constituent au moins un tiers de la composition totale des commissions. De plus, étant donné que la plupart des commissions de rang inférieur ne comprennent qu'une dizaine de membres, il ne peut y avoir que trois à quatre représentants de partis et d'associations non gouvernementales. Dans ces circonstances, certains partis, même ceux qui bénéficient d'un soutien considérable pourraient constater que leur volonté d'être représentés est réduite à néant. C'est là une préoccupation particulière étant donné l'expérience passée. Selon le rapport de 2008, 28% seulement des 136 candidats désignés par les partis d'opposition pour les commissions électorales de circonscription ont été acceptés. Ce chiffre était bien plus faible dans les commissions électorales de bureaux de vote, où seuls 3% des 1 515 candidats désignés par les partis d'opposition ont été acceptés. La nouvelle règle du tiers ne prévoit pas de mécanisme qui permettrait de faire en sorte que ces chiffres soient différents lors d'élections futures. Ces préoccupations sont d'autant plus pertinentes qu'aucun des 57 candidats de partis d'opposition n'a été élu en 2008. En conséquence, cette modification ne prévoit pas de mécanisme garantissant que les partis d'opposition jouent un rôle effectif au sein des commissions électorales.

25. Il n'y a pas de critères allant de soi ou nécessairement justes à satisfaire pour être membre d'une commission électorale. C'est un point sur lequel le Parlement du Belarus doit se prononcer. Certains systèmes électoraux se caractérisent par l'exigence d'un certain niveau de formation voire de qualifications juridiques, mais ces critères peuvent être peu pratiques en général pour les commissions à tous les niveaux. Une autre option pourrait consister à affecter

¹⁵ Rapport de 2008, p. 24, voir aussi l'avis conjoint de 2006, §§ 30 à 41.

proportionnellement des sièges aux partis politiques et aux organisations de la société civile ou encore à sélectionner les candidats par tirage au sort. Une telle solution aurait l'intérêt d'être transparente et d'offrir d'égales perspectives de sélection quelle que soit l'origine de la désignation. La sélection par tirage au sort signifie naturellement que les membres ne sont pas choisis selon leurs aptitudes, leurs qualifications ou leur expérience. S'ils l'étaient en fonction de leur niveau de formation ou de qualifications juridiques, il faudrait que ces critères soient bien définis par la législation de manière à ce que les décisions en la matière soient justifiées avec rigueur et, si nécessaires, contestées.

26. Un second changement limite le nombre de fonctionnaires qui peuvent faire partie d'une commission électorale de degré inférieur à la CEC. Le plafond est fixé à un tiers (article 34 par. 4). De plus, il est désormais interdit formellement à certains fonctionnaires, y compris les chefs d'organes exécutifs et administratifs locaux, de siéger dans des commissions électorales (article 34, par. 3). Le rapport de 2008 exprimait de graves préoccupations au sujet de l'influence des organes d'Etat sur les commissions électorales et recommandait d'éviter la participation de membres de l'administration en leur sein. Cette modification ne va manifestement pas aussi loin, mais la limite d'un tiers est en principe une règle positive. Toutefois, elle ne résout pas la question de l'influence que les fonctionnaires nommés au sein des commissions électorales peuvent exercer en pratique ni le degré d'indépendance réelle dont feront preuve les autres membres.

27. Aucun des changements précités ne répond à la préoccupation selon laquelle il n'y a pas de règle claire, transparente ou publique applicable au mécanisme servant aux autorités locales et régionales pour désigner les membres des commissions électorales des divers niveaux. Le processus de désignation est raisonnablement clair dans le Code. Cependant, étant donné le nombre restreint de places disponibles au sein des commissions électorales, le simple fait que la désignation a relevé, par exemple, d'un parti politique ou d'un groupe d'électeurs soutenant un candidat donné n'est pas une garantie que la personne désignée sera nommée. L'absence de règle sur l'examen des désignations reste une omission significative du Code.

Recommandation¹⁶ : *Il faudrait envisager d'autoriser l'ensemble des partis politiques enregistrés à désigner des candidats dans chaque circonscription indépendamment de leur enregistrement au niveau régional, pour autant que le candidat et le parti satisfassent aux autres exigences légitimes.*

28. Une organisation peut uniquement être enregistrée comme parti politique si elle dispose de bureaux locaux (structures) dans la quasi-totalité du Belarus (c'est-à-dire à Minsk et dans la plupart des régions du pays : voir article 10, par. 3 de la loi sur les partis politiques). En dépit de cette exigence de large représentation régionale, les partis politiques ont pu désigner des candidats lors des élections législatives de 2008 uniquement s'ils avaient des structures dans la circonscription concernée (article 62, par. 1 du Code). De plus, les structures du parti doivent exister dans la circonscription depuis six mois au moins avant l'annonce des élections. En conséquence, même s'il avait des structures dans une région donnée du Belarus, un parti ne pouvait désigner un candidat dans une circonscription de cette région s'il n'y était pas implanté. Le rapport de 2008 a estimé que cela constituait une ingérence réglementaire excessive dans le mode de fonctionnement interne des partis politiques et que cela créait des obstacles injustifiés à la présentation de candidats. La question ne se pose pas lors de l'élection présidentielle, parce que, fait surprenant, les partis politiques ne peuvent désigner de candidats pour ce type d'élections.

29. Les Amendements ont pleinement tenu compte de la préoccupation exprimée par l'OSCE/ BIDDH et la Commission de Venise au sujet des élections législatives. Un parti politique peut

¹⁶ Rapport 2008, p. 24. Voir aussi l'avis conjoint de 2006, § 28.

désormais désigner des candidats dans n'importe quelle circonscription, quelles que soient ses structures dans la circonscription en question (nouvel article 62, par. 1).

Recommandation¹⁷ : *Le Code devrait être modifié pour supprimer les barrières injustifiées à l'enregistrement de candidats et permettre de corriger les documents d'enregistrement soumis.*

Non-enregistrement de candidats en raison d'insuffisances dans les documents d'enregistrement

30. Avant d'être modifié, le Code prévoyait que si les données ou informations biographiques d'un candidat ou le contenu de sa déclaration de revenus ou de patrimoine « ne correspondaient pas à la réalité », il y avait là un motif de rejet catégorique de sa candidature. Le rapport de 2008 se disait préoccupé que des candidatures puissent être rejetées pour des raisons qui, en réalité pouvaient être dérisoires au cas où les inexactitudes des informations communiquées étaient mineures.

31. Cette préoccupation a été prise en considération dans le nouvel article 68, par. 7 du Code. En vertu de celui-ci, l'enregistrement de candidats est refusé uniquement si les inexactitudes ont un caractère essentiel (*imejuščie suščestvennyj kharakter*). La CEC doit publier un document pour définir ce qui constitue une inexactitude essentielle. C'est là manifestement un point positif. Toutefois, en déléguant la définition de cette notion, la modification ne résout pas la question qu'elle visait à traiter. Une évaluation appropriée de cette question ne sera donc possible qu'une fois que la CEC aura publié les principes directeurs prévus par la modification.

Possibilités de corriger les erreurs de documents d'enregistrement

32. Le rapport de 2008 proposait que les candidats soient autorisés à corriger les inexactitudes de leurs déclarations de revenus ou de patrimoine. Il n'y a pas eu de réaction directe à cette recommandation. La seule modification dans ce domaine est que les documents soumis pour l'enregistrement des groupes d'initiative peuvent être modifiés après avoir été déposés (article 61, second membre de la dernière phrase). Cependant, ces corrections peuvent être apportées seulement avant leur examen par la commission régionale ou de circonscription, si bien qu'elles peuvent être rejetées sur la base d'inexactitudes mineures sans qu'il soit possible de corriger celles-ci.

33. La nécessité de pouvoir corriger les inexactitudes mineures des déclarations de revenus et de patrimoine des candidats est manifestement réduite si les candidatures peuvent uniquement être rejetées en raison d'inexactitudes essentielles. Là encore, en attendant les précisions de la CEC, il reste pourtant à savoir comment cela sera réglementé en pratique.

Recommandation¹⁸ : *Le Code devrait « [...] constituer un cadre qui permet aux candidats de faire campagne en l'absence de tout contrôle étatique en ayant accès à des ressources suffisantes pour mener une campagne digne de ce nom. Dans le même temps, il devrait lever les restrictions au droit des électeurs et des partis politiques de faire campagne pour ou contre des candidats[...] ».*

34. Avant les dernières Modifications en date du Code, l'ensemble des fonds de campagne étaient canalisés par le biais d'organes d'Etat (article 48). L'Etat octroyait à égalité des fonds aux candidats. Les particuliers et les partis politiques ne pouvaient apporter d'assistance matérielle aux préparatifs d'une élection, sinon par des contributions aux fonds généraux de l'Etat. Le rapport de 2008 a estimé que ces contrôles imposaient des restrictions si sévères qu'ils empêchaient de véritables campagnes électorales.

¹⁷ Rapport de 2008, p. 23. Voir aussi l'avis conjoint de 2006, § 29.

¹⁸ Rapport de 2008, p. 24. Voir aussi l'avis conjoint de 2006, §§ 60 ss.

35. Cette position a été considérablement modifiée par les nouvelles dispositions de l'article 48 du Code et l'insertion d'un nouvel article 48¹. En vertu de ce dernier article, les candidats sont désormais autorisés à constituer leurs propres fonds de campagne. Ces fonds peuvent servir pour les activités spécifiées comme l'achat de temps d'antenne ou d'encarts dans la presse, la location de bureaux et l'impression de matériels de campagne. A l'instar de beaucoup d'autres pays, les organisations et ressortissants étrangers, les donateurs anonymes, l'Etat et diverses autres entités ne peuvent faire de contributions. Les dispositions comprennent une règle qui exige la restitution proportionnelle des fonds non dépensés aux donateurs (article 48¹, par. 17). Cela peut être très délicat à réaliser.

36. L'article 48¹, par. 2 et 3, autorise les contributions volontaires de personnes morales. Il faudrait préciser que les pouvoirs publics ou les sociétés que ceux-ci contrôlent en sont exclus.

37. Les candidats doivent soumettre deux bilans financiers au titre de leurs fonds de campagne, le premier, dix à quinze jours avant l'élection et le second dans les cinq jours après (article 48¹, par. 14). C'est là une évolution bienvenue, qui accroît la transparence du financement des campagnes.

38. Des limites strictes encadrent les contributions de personnes physiques et morales aux fonds de campagne. Les particuliers ne peuvent apporter plus de dix « unités de base » à un fonds de campagne présidentielle. Une unité de base atteint BR 35 000, si bien que la limite est de BR 350 000, soit EUR 90 environ. Ce plafond est abaissé de moitié pour les campagnes législatives. Les limites fixées aux personnes morales ne sont pas beaucoup plus élevées (soit l'équivalent de 270 EUR et de 90 EUR respectivement pour les personnes morales et physiques). De plus, bien que les contributions aux fonds de campagne ne soient pas plafonnées, le montant dépensé par les candidats sur leurs fonds est limité à BR 105 millions (EUR 27 200) pour les candidats à la présidentielle et BR 35 millions (EUR 9 100) pour les candidats aux législatives. De plus, si la CEC ou une Commission électorale de circonscription estime que cette limite a été dépassée, elle peut révoquer sans préavis l'enregistrement du candidat, ce qui élimine celui-ci de l'élection (voir article 49, par. 6 modifié).

39. Dans l'ensemble, l'instauration de fonds de campagne autonomes distincts de ceux de l'Etat (et complémentaires) est une bonne chose. Il reste à savoir si les limites aux contributions individuelles et le plafonnement du total des dépenses d'un candidat au titre du fonds de campagne sont réalistes et s'ils laissent une marge de manœuvre suffisante pour des activités de campagne effectives. Beaucoup dépendra manifestement du coût auquel les installations sont mises à disposition et surtout de la possibilité pour les candidats sortants de bénéficier d'une couverture gratuite favorable des médias.

40. Les nouvelles compétences conférées aux commissions électorales de révoquer l'enregistrement d'un candidat en raison de dépenses excessives font naître des risques distincts et importants. C'est là un pouvoir draconien. Il est difficile de savoir comment une commission électorale saura que la limite de dépenses a été dépassée au cours d'une campagne électorale sinon sur la base du premier bilan financier du candidat. Il vaudrait mieux que la disposition qui autorise la radiation d'un candidat dans ces conditions soit supprimée, mais si elle reste dans le Code, elle devrait au moins préciser expressément que le seul motif pour tirer une pareille conclusion doit être lié aux données qui figurent dans le premier bilan financier. Il est aussi impératif, cela va de soi, que toute décision de révoquer l'enregistrement d'un candidat soit susceptible d'un recours prompt et effectif.

Recommandation¹⁹ : *Les spots de campagne gratuits des candidats peuvent être diffusés immédiatement avant ou après le principal journal télévisé du soir, pour permettre aux*

¹⁹ Rapport de 2008, p. 25. Voir aussi l'avis conjoint de 2006, § 62.

électeurs de mieux connaître ceux-ci. Un format tel que les débats ou les interviews de candidats, qui peut intéresser une audience plus large, pourrait être envisagé.

41. Cette recommandation est manifestement liée à la précédente. Les débats entre candidats n'étaient pas interdits auparavant. Désormais, le Code précise expressément que le temps d'antenne gratuite mis à disposition des candidats doit comprendre le temps réservé aux débats par accord entre les candidats (article 46, par. 9). Les mécanismes qui permettent de parvenir à un tel accord doivent être clairement définis. Le Code n'est sans doute pas l'endroit le plus indiqué pour indiquer quand les spots de campagne doivent être diffusés gratuitement.

42. Dans ce qui apparaît comme une évolution positive, l'article 46 confirme désormais que le droit des candidats de publier leur manifeste dans les médias possédés et financés par l'Etat (c'est-à-dire probablement la presse écrite) est exercé à titre gracieux.

Recommandation²⁰ : *La loi sur les événements de masse pourrait être modifiée pour la rendre conforme aux normes internationales sur la liberté de réunion, et qu'elle autorise l'exercice effectif de ce droit au cours des campagnes électorales. En particulier, les habitants devraient uniquement être contraints d'informer les autorités intéressées de la tenue de ces événements, plutôt que d'avoir à demander l'autorisation à l'avance.*

43. La loi sur les événements de masse demandait auparavant aux organisateurs de réunions électorales d'obtenir l'autorisation préalable des autorités. Le rapport de 2008 a estimé qu'un régime fondé sur l'octroi d'autorisations pouvait donner lieu à des abus de la part des autorités et qu'une règle de cette nature suscitait des préoccupations au regard du Document de Copenhague, selon lequel « toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi et être compatible avec les normes internationales communément admises » (par. 9.2).

44. La recommandation a été prise en considération à la fois dans les modifications de la loi sur les événements de masse et du Code. L'article 3 de la loi énumère certains types exceptionnels d'événements publics qui ne sont pas soumis aux règles générales établies dans la loi et qui concernent l'organisation de manifestations publiques. Deux points ont été ajoutés maintenant à cette liste :

- (i) Manifestations fixes (*piketirovanie*) pour collecter des signatures en vue de désigner des candidats à la présidence ou aux législatives, pour autant que cette activité se déroule en un lieu où ces activités n'ont pas été interdites par des organes exécutifs et administratifs locaux ; et
- (ii) Rassemblements organisés par les candidats à la présidence ou aux législatives, prévus par l'article 45¹ du Code (réunions de campagne).

45. La première de ces activités fait l'objet d'une restriction pour ce qui est du lieu où elle peut se tenir, mais ce n'est pas contestable en principe, pour autant qu'une telle interdiction s'applique dans la même mesure à l'ensemble des candidats.

46. En ce qui concerne la seconde de ces activités (rassemblements et réunions de campagnes), les règles applicables figurent désormais dans le Code plutôt que dans la loi sur les événements de masse. En vertu de l'article 45 du Code, les pouvoirs locaux doivent affecter des locaux pour la tenue de réunions des candidats avec les électeurs. Cette exigence a maintenant été étendue aux réunions organisées avant un scrutin par des électeurs (article 45, par. 7). Les locaux doivent être mis à disposition à titre gracieux sur demande écrite. En

²⁰ Rapport de 2008, p. 23. Voir aussi l'avis conjoint de 2006, § 64.

l'absence de dispositions spécifiques dans le Code sur l'accessibilité de ces locaux, ou de leur emplacement plus ou moins central, seule la mise en œuvre montrera dans quelle mesure cette évolution *a priori* positive permettra en pratique l'exercice effectif du droit de réunion dans le cadre des campagnes électorales. De plus, les candidats peuvent louer des locaux pour des réunions avec les électeurs en faisant appel à leurs fonds de campagne (voir ci-dessus).

47. La tenue des grandes manifestations de campagne à l'extérieur est désormais régie par le nouvel article 45¹ (voir article 45, par. 9). Ces dernières peuvent uniquement avoir lieu dans des lieux désignés pour ce faire par les pouvoirs locaux (article 45¹, par. 1). Le candidat ou son représentant doivent déposer une notification (et non une demande) deux jours au moins à l'avance, y compris des informations sur la manifestation et l'organisateur. Ces dernières ne comprennent pas une estimation du nombre de personnes susceptibles d'y assister. Si la demande n'est pas soumise par le candidat ou son représentant, l'événement est censé ne pas être organisé par lui et il est donc soumis à la procédure d'autorisation habituelle en vertu de la loi sur les événements de masse (article 45, par. 10). Si un autre candidat a déjà demandé de pouvoir utiliser le lieu en question pour une manifestation de campagne, les pouvoirs locaux doivent proposer un autre lieu de réunion.

48. Les grands événements de campagne peuvent uniquement être interrompus si les exigences de notification au titre de l'article 45¹ n'ont pas été satisfaites ou si un risque pour la vie et (sans doute « ou ») la santé des particuliers apparaît. En principe, il n'y a rien à objecter à cette approche, mais il reste à voir comment cette disposition est appliquée. De plus, la dernière phrase de l'article 45^{1.3} selon laquelle « les candidats ou leurs représentants doivent fournir une assistance en matière de maintien de l'ordre » est une source de préoccupation, car elle pourrait signifier qu'ils peuvent être tenus responsables de tout désordre au cours d'un tel événement et qu'ils doivent mettre à disposition les moyens de préserver l'ordre public. Cette phrase devrait être supprimée.

49. Bref, une procédure fondée sur un principe d'autorisation a été remplacée par une procédure de notification, ainsi que le rapport de 2008 le recommandait. La mise en œuvre des nouvelles règles suppose un contrôle vigilant pour veiller à ce que les notifications soient traitées sur un pied d'égalité, que les objections liées à des préoccupations relatives à la vie et à la santé de la population soient fondées et que tout refus puisse être contrôlé par un recours rapide et effectif.

Recommandation²¹ : *Des mesures pourraient être prises pour mettre en place d'autres garanties de l'équité des cinq jours de vote anticipé.*

50. Selon le Code, le scrutin peut commencer jusqu'à cinq jours avant la date fixée (article 53). Cette disposition est destinée à ceux qui ne peuvent aller voter le jour J. Cependant, les électeurs ne doivent pas justifier pourquoi ils préfèrent le vote anticipé, ni prouver qu'ils ne peuvent le faire le jour du scrutin. En 2008, plus d'un quart des électeurs ont voté de façon anticipée. Bien que les larges possibilités de vote par anticipation soient en principe compatibles avec les normes internationales relatives aux élections démocratiques, le processus lui-même est problématique s'il manque une supervision, une réglementation et des procédures claires.

51. Les règles applicables au vote anticipé selon le Code sont brèves. Elles ne prévoient guère de contrôle du processus : en effet, seuls deux membres de la commission du bureau de vote doivent être présents quand ce type de scrutin a lieu. Avant les Modifications, rien ne protégeait l'intégrité des matériels électoraux pendant la phase de scrutin anticipé. En 2008, la CEC a cherché à assurer la sécurité des bulletins en ordonnant que les urnes utilisées pour le vote anticipé soient scellées à la fin de chaque jour de vote.

²¹ Rapport de 2008, p. 25. Voir aussi l'avis conjoint de 2006, § 49.

52. La version révisée du Code, et en particulier l'article 53, traite la question. D'abord, la règle selon laquelle les urnes sont scellées pour la nuit figure désormais dans le Code. Un des deux membres de la commission du bureau de vote responsable du scellement de l'urne et de sa réouverture le jour suivant doit être le président ou le vice-président. Ensuite, le Code confirme désormais que les observateurs, y compris les observateurs étrangers et les représentants des médias, peuvent être présents quand les urnes utilisées pour le scrutin anticipé sont mises sous scellés ou que ceux-ci sont levés. Cela n'était pas précisé dans le Code auparavant, bien que cela ressorte implicitement de l'article 13, par. 4. Enfin, à la fin de chaque journée de vote anticipé, un procès-verbal doit être établi pour suivre l'utilisation des bulletins au cours de la phase de vote anticipé. Ces procès-verbaux doivent être affichés dans le bureau de vote (article 53, par. 4 et 5). Les dernières dispositions du Code ont été modifiées pour confirmer que les procès-verbaux des résultats doivent indiquer séparément le nombre d'électeurs qui ont pris part au scrutin anticipé (articles 55, 79 et 82).

53. Ces changements constituent une amélioration considérable pour ce qui est de la réglementation du vote anticipé. Le nombre élevé d'électeurs qui font usage du scrutin anticipé soulève la question naturelle de savoir si le vote anticipé ne sert qu'à ceux qui sont véritablement empêchés de voter le jour J. Si la durée actuelle du vote anticipé est conservée, il serait essentiel d'ajouter d'autres dispositions détaillées pour assurer la sécurité des bulletins spécifiquement pendant cette période. Ainsi, il est actuellement envisagé de faire une pause - déjeuner les jours de scrutin anticipé. Des règles seraient nécessaires pour garantir la sécurité des matériels électoraux pendant cette pause. Il pourrait être envisagé de placer l'ensemble des matériels de vote dans une pièce sécurisée, qui serait scellée à la fin de chaque séance de vote, tandis que des observateurs seraient autorisés à suivre la mise des scellés et leur levée au début de la séance de vote suivante. Etant donné l'importance de l'équité du processus de vote anticipé et le grand nombre d'électeurs qui en font usage, il importe que ces questions soient régies par d'autres modifications du Code, plutôt que par des directives de la CEC aux commissions électorales de bureaux de vote.

Recommandation²² : les différents choix cochés par les électeurs sur chacun des bulletins pourraient être annoncés à haute voix et montrés aux observateurs de manière à ce que chaque personne présente lors du dépouillement puisse les voir.

54. Cette recommandation a directement trait aux limitations strictes imposées aux observateurs en général lorsqu'ils suivent le décompte des voix et le traitement des résultats. Selon le rapport de 2008, les procédures de décompte étaient mauvaises ou très insuffisantes dans 48% des bureaux de vote observés. Le problème tenait en partie au fait que les voix étaient comptées en silence plutôt qu'à haute voix et que les observateurs ne pouvaient pas voir ce qui avait été coché par les différents électeurs, si bien qu'il n'était pas possible de dire si les bulletins étaient dépouillés avec rigueur. Etant donné la médiocrité générale des procédures de vote observées lors des élections de 2008, il est particulièrement décevant que ce point n'ait pas été traité dans les Modifications.

55. Le remplacement du décompte des voix en silence par la pratique de l'annonce du contenu de chaque bulletin rendraient le dépouillement plus transparent, renforcerait la confiance dont il bénéficie et permettrait d'observer le décompte.

56. Il convient de souligner que le problème ici n'est pas seulement une question de mise en œuvre. Il ressort de l'expérience passée que le Code devrait être modifié pour comprendre des règles claires et détaillées sur le dépouillement des bulletins et la présentation des résultats. A titre provisoire, ces questions pourraient être traitées dans une directive adoptée par la CEC conformément aux alinéas 3 et 5 de l'article 33, par. 1, du Code. Ceux-ci prévoient que la CEC

²² Rapport de 2006, p. 25.

clarifie la législation électorale aux fins de son application uniforme, qu'elle dirige les activités des commissions électorales de degré inférieur et qu'elle leur offre une assistance méthodologique.

Recommandation²³ : *Il faut que le Code électoral garantisse plus clairement le droit des observateurs d'assister à l'ensemble des réunions de commissions de tout niveau, d'observer les activités électorales à tout moment et d'obtenir une copie des procès-verbaux, des tableaux de résultats, des comptes rendus et d'autres pièces à tous niveaux [...].*

57. Le Code confère déjà divers droits aux observateurs qui, à en juger par les rapports de 2006 et de 2008, ne se sont pas révélés appropriés. Il en va ainsi du droit d'être présents « lors des élections » (*pri provedenii vyborov*) conformément à une procédure que la CEC doit établir (article 13, par. 3). Ils peuvent assister à des réunions des commissions « respectives ». Ils ont aussi le droit d'être présents dans les bureaux de vote depuis le scellement des urnes jusqu'au traitement final des résultats et de suivre la production des bulletins de vote et le déroulement du scrutin.

58. Les Modifications ne révisent guère ces dispositions. Ainsi, les partis politiques peuvent désormais envoyer des représentants plutôt que des membres pour observer le processus électoral (article 13, par. 3). Les observateurs peuvent maintenant adresser des demandes aux commissions électorales ou à la prokuratura (article 13, par. 4, nouvel al. 12).

59. La réglementation de l'accès des observateurs au travail des commissions électorales est trop importante pour relever d'une réglementation établie par la CEC. On ne sait pas ce que signifie le droit d'un observateur d'assister aux réunions des commissions « respectives ». Il faudrait le préciser dans le Code. De plus, étant donné les graves problèmes recensés dans le rapport de 2008, il est regrettable que le Code n'indique pas que les observateurs doivent avoir un accès visuel direct et effectif aux aspects clés du scrutin et des procédures de décompte et qu'ils ne sont pas seulement autorisés à regarder les électeurs remplir les bulletins pendant la durée du vote.

Recommandation²⁴ : *Chaque commission électorale de bureau de vote doit remettre immédiatement une copie officielle et juridiquement contraignante des résultats du bureau de vote à tout observateur accrédité qui en fait la demande.*

60. Les règles applicables à l'accès aux procès-verbaux et autres pièces restent insuffisantes. Bien qu'ils puissent se familiariser avec les procès-verbaux des commissions électorales de bureaux de vote et, semble-t-il, des commissions électorales supérieures, les observateurs n'ont droit qu'à une copie du procès-verbal de bureau de vote. Cependant, même celui-ci est mis seulement à la disposition des observateurs qui peuvent en obtenir une copie « par leurs propres moyens et à leurs frais ». Et surtout, le Code n'indique pas que ces copies doivent être certifiées par la Commission qui les délivre (article 13, par. 4). Ces limites évidentes sont peu souhaitables, car elles sont dissuasives pour les observateurs et elles les empêchent d'obtenir des copies des procès-verbaux à tous les niveaux de manière à ce qu'ils puissent suivre les résultats et vérifier que les détails ont été correctement pris en considération. Il faut non seulement des procès-verbaux certifiés pour permettre aux observateurs de suivre les résultats et de contrôler leur exactitude aux différents niveaux de l'administration électorale, mais ils sont aussi nécessaires comme preuves, s'il devient nécessaire de contester devant la justice les procédures de présentation des résultats. L'état de chose actuel à cet égard est susceptible de ruiner la confiance dans l'ensemble du processus électoral. Par ailleurs, il n'y a toujours pas de disposition qui permet aux observateurs d'obtenir des copies des comptes rendus de réunion et

²³ Rapport de 2008, p. 23. Voir aussi l'avis conjoint de 2006, §§ 55-56.

²⁴ Rapport de 2008, p. 26.

des autres pièces produites par les commissions électorales. Cela contribue toujours à réduire la transparence du processus électoral.

61. Bref, les modifications dans ce domaine ne constituent pas une réponse véritable aux préoccupations exprimées dans les rapports de 2006 et de 2008.

Recommandation²⁵ : *La CEC devrait publier tous les résultats des élections, ventilés par bureau de vote. Cela renforcerait la transparence aux yeux du public, car les élections sont organisées au nom des électeurs.*

62. Cette recommandation n'a pas été prise en considération dans les Modifications. L'instauration d'une telle obligation, outre la remise en temps opportun aux observateurs de copies certifiées de tous les procès-verbaux de commissions électorales, donnerait un sens aux nouvelles dispositions légales concernant la saisine éventuelle de la Cour suprême au sujet des résultats d'élections. Cela favoriserait à son tour la transparence et pourrait renforcer la confiance de la population dans le processus électoral.

Recommandation²⁶ : *Le Code électoral devrait prévoir un mécanisme de recours pour offrir des moyens de réparation effectifs aux candidats et aux différents électeurs.*

63. Les Modifications comprennent diverses dispositions concernant des recours contre des décisions liées à des élections exercées devant les commissions électorales et les tribunaux. Celles-ci sont essentielles étant donné les préoccupations qui figuraient dans le rapport de 2008 au sujet du défaut d'accès des candidats et des observateurs à des voies de droit efficaces.

64. La CEC doit se prononcer collégalement sur les recours, veiller à ce que ceux-ci soient traités comme il convient avant que les résultats définitifs des élections ne soient annoncés. Il faut pouvoir faire recours contre l'ensemble des décisions de la CEC devant la Cour suprême.

65. Le premier amendement concerne la CEC. Le rapport de 2008 avait noté l'absence d'examen collégial des recours relatifs au déroulement des élections, le président ou le personnel de la CEC étant les seuls à se prononcer sur la plupart des recours. Cet état de choses suscitait naturellement des préoccupations sur le pouvoir du président ou du personnel de la CEC de prendre des décisions de cette nature et sur l'absence de transparence de ce processus. Le Code prévoit désormais que l'ensemble des recours concernant des décisions prises par les commissions de rang inférieur doivent être examinées collégalement par la CEC (article 33, par. 3). C'est là une mesure positive, mais ce n'est qu'un premier pas.

66. En ce qui concerne les recours juridiques concernant la CEC, le Code prévoit désormais que les décisions de celle-ci peuvent être contestées devant la Cour suprême « dans les cas prévus par la loi » (article 33, par. 5). Cette disposition ne crée pas en soi de nouvelle voie de recours devant la Cour suprême. Les recours contre les décisions de la CEC peuvent uniquement être déposés dans les cas envisagés spécifiquement par la législation, ce qui, en pratique, signifie sans doute les cas de figure prévus dans le Code. Ces derniers comprennent le refus d'enregistrer un candidat désigné à la présidentielle (article 61) ou aux législatives (article 65). Bien qu'elles aient été quelque peu révisées, ces dispositions n'étendent pas substantiellement les compétences de la Cour suprême en matière de différends électoraux.

67. On trouve une autre modification du Code au nouvel article 34, par. 6. Celui-ci prévoit que les décisions des organes responsables de la désignation des commissions électorales autres que la CEC peuvent être contestées devant une juridiction de degré approprié (la Cour

²⁵ Rapport de 2008, p. 26.

²⁶ Rapport de 2008, p. 23 ; rapport de 2006, p. 29-30 ; avis conjoint de 2006, §§ 70 à 72 et 86.

régionale, s'agissant de la Commission électorale régionale etc.). Cette disposition répond directement à l'observation du rapport de 2008 selon laquelle les tribunaux avaient refusé d'examiner les recours de cette nature, parce qu'il n'y avait de disposition correspondante dans le Code. C'est là manifestement une mesure positive, mais sa valeur pratique est limitée, avant tout parce qu'il n'y a ni dans le Code ni ailleurs, ainsi que cela a été indiqué précédemment, de règles sur la façon dont les pouvoirs locaux exercent leur pouvoir discrétionnaire en matière de sélection des membres de commissions électorales.

68. Un nouvel article 49¹ a été inscrit dans le Code afin de traiter spécifiquement de la procédure et des délais prescrits pour contester les violations du droit électoral par les commissions électorales et d'autres organes d'Etat. Les requérants doivent pouvoir se familiariser avec les pièces liées à leur recours. Quand ils saisissent un commission électorale, il faut qu'ils soient informés de la date et de l'heure de l'audience pendant laquelle leur recours est examiné de façon qu'ils puissent y assister. La décision doit être rendue dans les trois jours ou immédiatement si le recours est exercé le jour du scrutin. Ce sont là d'excellentes modifications du Code.

69. Selon une disposition de l'article 49¹, les commissions de degré supérieur peuvent « si nécessaire » examiner les recours sur les questions qui relèvent de la compétence des commissions inférieures (par. 5). C'est là une règle essentielle, mais des clarifications seraient nécessaires sur ce que signifie « si nécessaire ». Les requérants devraient pouvoir demander réparation à une commission de degré supérieur, que celle-ci estime ou non nécessaire son intervention et en l'absence d'une telle réparation, ils devraient pouvoir saisir la justice.

70. De plus, beaucoup de dispositions du Code permettent de contester les décisions des commissions électorales, mais excluent la possibilité d'un recours contre la décision judiciaire (voir par exemple les articles 21, 34, 36, 63 et 64). Une procédure d'appel est manifestement souhaitable, étant donné que la juridiction en question peut être un tribunal de district, c'est-à-dire constituer le premier degré de la hiérarchie juridictionnelle. Bien qu'une procédure électorale doive manifestement poursuivre un but précis, il convient de concilier cette nécessité avec celle d'une procédure de recours effective par la définition de délais aussi brefs que possible pour que les requérants puissent faire recours et que les tribunaux puissent se prononcer. Il conviendrait donc d'envisager d'étendre la portée des procédures judiciaires pour qu'elles comprennent un degré de recours au moins.

71. Enfin, en vertu de l'article 79 du Code, « ...] la décision annulant des élections est prise par la Commission électorale centrale. [...] Elle peut être contestée devant la Cour suprême [...]. » Cette approche a été réaffirmée et étendue par les paragraphes 37 et 43 des Modifications. Cependant, il semble bien que le Code n'envisage pas de recours éventuels contre une décision de la CEC sur les résultats définitifs des élections²⁷, ce qui limite les voies de protection judiciaire des candidats mécontents des résultats définitifs officiels. Il conviendrait d'examiner les dispositions légales précitées afin a) de contraindre la CEC à annoncer les résultats des élections par une décision formelle ; et b) d'autoriser les candidats mécontents à contester une décision de cette nature devant la Cour suprême en se fondant sur de solides éléments de preuve.

72. Pour que les parties prenantes aux élections comprennent mieux le Code, il faudrait envisager d'élaborer un nouveau chapitre consacré exclusivement aux recours. Il pourrait servir à faire une présentation systématique et compréhensible de tous les mécanismes de réparation judiciaire selon un système clair et hiérarchisé.

²⁷ Rapport de 2006, p. 30.