



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 1^{er} juillet 2002

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

Avis n° 190/2002_ce

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

**AVANT-PROJET DE LIGNES DIRECTRICES
EN MATIERE ELECTORALE**

Préparé par le Secrétariat de la Commission

I. Les principes du patrimoine électoral européen

Les cinq principes du patrimoine électoral européen sont le *suffrage universel, égal, libre, secret et direct*. En outre, les élections doivent être périodiques.

1. Le suffrage universel

a. Le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote et soit éligible. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues :

aa. condition d'âge :

- i. la capacité civique doit être soumise à un âge minimal ;
- ii. le droit de vote doit être acquis au plus tard avec la majorité civile ;
- iii. l'éligibilité devrait de préférence être acquise au même âge que le droit de vote, mais au plus tard à 25 ans, sous réserve de fonctions particulières (sénateur, chef de l'Etat).

bb. condition de nationalité :

- i. la condition de nationalité peut être prévue ;
- ii. il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local ;
- [iii. le droit de vote et d'éligibilité ne doit pas être octroyé à des personnes résidant à l'étranger du fait de leur appartenance à une ethnie dominante sur le territoire d'un Etat.]

cc. condition de résidence :

- i. une condition de résidence peut être imposée ;
- ii. la résidence est comprise comme la résidence habituelle ;
- [iii. les personnes déplacées contre leur gré devraient avoir le droit d'être considérées comme résidant à leur ancien lieu de résidence, pendant cinq ans au moins ; l'exception ne saurait excéder quinze ans pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire national;]
- iv. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales ;
- v. cette durée ne devrait pas dépasser six mois; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales.

dd. exclusion du droit de vote et de l'éligibilité :

- i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :
- ii. elle doit être prévue par la loi ;
- iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote ;
- iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves;
- v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique ;
- vi. sous réserve des procédures politiques prévues par la Constitution, la déchéance des mandats peut être prévue aux mêmes conditions que l'exclusion de l'éligibilité.

b. Listes électorales

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

- i. il faut des listes électorales permanentes ;
- ii. il faut des mises à jour régulières annuelles, à une période bien déterminée. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long ;
- iii. les listes électorales doivent être publiées ;
- iv. il doit exister une procédure administrative permettant à l'électeur non mentionné, par erreur, de se faire inscrire ;
- v. une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste, de voter. Une inscription le jour des élections ne peut être prévue que sur décision d'un tribunal.

c. Présentation des candidatures :

- i. la présentation de candidatures individuelles ou de listes de candidats peut être soumise à l'obtention d'un certain nombre de signatures ;
- ii. la loi ne devrait pas exiger la signature de plus de 1 % des électeurs de la circonscription ;
- iii. la procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les délais ;
- iv. la vérification doit porter sur l'ensemble des signatures ; toutefois, lorsqu'il est certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes ;
- v. la validation des candidatures doit être terminée au début de la campagne électorale ;
- vi. si une caution est demandée, elle doit être remboursée si le candidat ou le parti dépasse un certain nombre de suffrages ; son montant et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs.

2. Le suffrage égal

Le suffrage égal comprend :

a. L'égalité de décompte : chaque électeur a normalement une voix ; dans le cas où le système électoral accorde aux électeurs plus d'une voix, chaque électeur a le même nombre de voix.

b. L'égalité de la force électorale : les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions ;

L'égalité de la force électorale :

- i. doit s'appliquer en tout cas aux premières chambres, aux élections régionales et locales ;

- ii. implique une répartition égale des sièges selon l'une des clés de répartition suivantes : population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants ;
- iii. le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques peuvent être pris en considération dans une certaine mesure ;
- iv. l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait si possible pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population).
- v. Afin d'assurer l'égalité de la force électorale, une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales.
- vi. En présence de circonscriptions plurinominales, la nouvelle répartition se fera de préférence sans redécoupage des circonscriptions, et les circonscriptions correspondront si possible à des entités administratives.
- vii. Lorsqu'un nouveau découpage est prévu – ce qui s'impose dans un système uninominal -, il doit :
 - ne pas être partisan ;
 - ne pas défavoriser les minorités nationales ;
 - être établi sur la base d'une décision prise par une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue et des représentants des partis.

c. L'égalité des chances

- aa. L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité de l'Etat, en particulier relativement :
- i. à la campagne électorale ;
 - ii. à la couverture par les médias publics;
 - iii. au financement public des partis et campagnes.
- bb. Selon les matières, l'égalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien sont distribués en fonction des résultats électoraux.
- cc. En outre, la loi doit prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un certain équilibre pendant la campagne électorale entre les différentes tendances politiques, aussi bien en ce qui concerne la couverture de l'activité politique que la publicité.
- dd. La transparence financière doit être garantie :
- i. en ce qui concerne les comptes de campagne ;
 - ii. en ce qui concerne la situation financière des candidats et des élus.
- ee. Le financement des partis et des campagnes électorales doit être transparent.
- ff. Il est admissible de limiter les dépenses des partis, notamment dans le domaine de la publicité.

d. Représentation des minorités

aa. Les partis de minorités doivent être autorisés.

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

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

e. Parité des sexes

Les règles imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage.

3. Le suffrage libre

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

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

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

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

- i. soumettre les candidatures déposées aux électeurs ;
- ii. permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat.
- iii. L'information mentionnée aux points précédents doit être accessible dans les langues des minorités nationales.

cc. L'Etat doit en outre réprimer :

- i. la violation de leur devoir de neutralité par les autorités (cf. point I.2.c) ;
- ii. la violation de la libre formation de la volonté de l'électeur par des particuliers (par exemple l'achat de voix) ;
- iii. la violation du secret du vote.

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

- i. la procédure de vote doit être simple ;
- ii. dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible ; d'autres modalités de vote sont admissibles aux conditions suivantes :
- iii. le vote par correspondance ne doit être admis que si le fonctionnement du service postal est bon et que les risques de fraude sont limités ; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus et aux personnes à mobilité réduite ;
- iv. le vote électronique ne doit être admis que s'il est sûr et fiable ; en particulier, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger ;

- v. le vote par procuration ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes ; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité ;
 - vi. le recours à l'urne mobile doit être banni ;
 - vii. seuls deux paramètres devraient être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre de signatures portées sur le registre électoral et le nombre de bulletins introduits dans l'urne ;
- viii. les bulletins ne doivent pas être manipulés ou annotés par les membres du bureau de vote ;
- ix. les bulletins non utilisés doivent rester en permanence dans le bureau de vote ;
 - x. le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par les candidats doivent pouvoir assister aux élections ;
 - xi. les militaires doivent voter à leur lieu de résidence lorsque cela est possible; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne ;
 - xii. le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote ;
 - xiii. le décompte doit être transparent ; il est préférable que le public puisse y assister ; sinon, la présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias doit être admise ; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes ;
 - xiv. la transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente ;
 - xv. l'Etat doit sanctionner la fraude électorale.

4. Le suffrage secret

- a. Le secret du vote est non seulement un droit, mais aussi une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé.
- b. Le vote doit être individuel. Le vote familial et toute autre forme de contrôle d'un électeur sur le vote d'un autre doivent être interdits.
- c. La liste des votants ne devrait pas être rendue publique.

5. Le suffrage direct

Doivent être élus au suffrage direct :

- i. la première Chambre du Parlement national ;
- ii. les organes législatifs infra-nationaux;
- iii. les assemblées locales.

6. La périodicité des élections

Les élections doivent avoir un caractère périodique ; le mandat des assemblées législatives ne doit pas dépasser cinq ans.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. Le respect des droits fondamentaux

- a. Les élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques.
- b. Les restrictions à ces libertés doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral

- a. A l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire -, les règles du droit électoral doivent avoir au moins rang législatif.
- b. Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier du système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne doivent pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou doivent être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

3. Les garanties procédurales

a. Les commissions électorales

- aa. Un organe impartial doit être compétent pour l'application du droit électoral.
- bb. En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote.
- cc. La Commission électorale centrale doit être permanente.
- dd. La Commission électorale centrale doit comprendre :
 - i. au moins un magistrat ;
 - ii. des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre de suffrages ; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale.
 - iii. Elle peut comprendre un représentant du ministère de l'Intérieur.
- ee. Les partis politiques doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales. L'égalité peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle (voir point I.2.c.bb).
- ff. Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés.

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

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

b. L'observation des élections

aa. La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.

bb. L'observation ne doit pas se limiter au jour de l'élection, mais doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection que pendant celle-ci et après celle-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.

cc. La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre.

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

aa. L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance en ce qui concerne les élections du Parlement. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

bb. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours.

cc. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétence et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours.

dd. L'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote – y compris les listes électorales - et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin.

ee. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote. En cas d'annulation, un nouveau scrutin a lieu sur le territoire où l'élection a été annulée.

ff. Tout candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections.

gg. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance).

- hh. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.
- ii. Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.