



Strasbourg, le 16 mai 2006

Etude n° 352 / 2006

Diffusion restreinte
CDL-EL(2006)023
Or. angl.

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

PROJET DE RAPPORT
SUR LA LEGISLATION ET L'ADMINISTRATION ELECTORALES
EN EUROPE

Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents

par
M. Michael KRENNERICH (expert, Allemagne)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques générales.....	3
III.	Structure de l'administration électorale	6
IV.	Droit de vote et inscription des électeurs.....	13
V.	Droit de se porter candidat et enregistrement des candidats	18
VI.	Campagne électorale	21
VII.	Rôle des médias dans les campagnes électorales	25
VIII.	Observation des élections.....	29
IX.	Jour du scrutin — bureaux de vote	30
X.	Identification des électeurs et procédures de vote	31
XI.	Décompte des voix et proclamation des résultats provisoires.....	36
XII.	Recours en matière d'élections et responsabilité au titre des violations du	39
	droit électorale	39
XIII.	Résultats définitifs et système électoral.....	42
XIV.	Conclusions.....	46
	ANNEXES	48
	Annexe I : Avis et recommandations de la Commission de Venise.....	48
	Annexe II : Rapports et autres documents de la Commission de Venise	50
	Annexe III : Rapports du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe....	51
	Annexe IV : Documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	52
	Annexe V : Rapports de l'OSCE/BIDDH	53
	Annexe VI : Autres publications.....	55

I. Introduction

1. Le principal objectif de la présente étude est d'identifier les défis et les faiblesses récurrents associés à la législation et l'administration électorales en Europe par référence aux normes et aux bonnes pratiques internationales pertinents. L'étude aborde la question des scrutins nationaux et infranationaux. Quant aux problèmes inhérents aux référendums, ils ne sont en principe pas examinés.¹
2. L'étude se concentre sur les Etats auxquels le Conseil de l'Europe a adressé des recommandations en matière électorale ou dans lesquels il a récemment envoyé des missions d'observation des élections. Il s'agit des pays suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, (Biélorus), Bosnie-Herzégovine, Croatie, « l'exRépublique yougoslave de Macédoine », (y compris les élections en République tchétchène), Géorgie, Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie-Monténégro (y compris des élections en Serbie, au Monténégro et au Kosovo) et Ukraine. Il a cependant aussi été tenu compte dans cette analyse de l'expérience tirée des élections organisées dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.
3. En passant systématiquement au crible le processus électoral, le rapport tente d'identifier des problèmes et défis associés à la législation et à l'administration électorales, en se fondant sur l'avis d'experts et d'observateurs internationaux. Les exemples empruntés à tel ou tel pays ont essentiellement une valeur illustrative.
4. L'étude se fonde sur :
 - le « Code de bonne conduite en matière électorale » adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18 et 19 octobre 2002, CDL-AD(2002)023rev) ;
 - les avis et recommandations de la Commission de Venise (voir l'annexe I) ;
 - les rapports et autres documents de la Commission de Venise (voir l'annexe II) ;
 - les rapports du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (voir l'annexe III) ;
 - les documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (voir l'annexe IV) ;
 - les rapports de l'OSCE/BIDDH (voir l'annexe V) ;
 - d'autres publications (voir l'annexe VI).

II. Remarques générales

Engagement à respecter les normes internationales

5. Il convient de préciser d'emblée que le droit électoral de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe constitue en règle générale une base adéquate pour organiser des élections et des référendums démocratiques. Fait remarquable : les lois électorales de plusieurs nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est contiennent des dispositions extrêmement progressistes concernant, par exemple, l'établissement de commissions

¹ Pour une analyse détaillée des règles juridiques applicables aux référendums en Europe, voir CDL-AD(2005)034. Voir aussi la Recommandation 1704 (2005) et l'avis CDL-AD(2005)028 y relatif.

électorales formellement indépendantes ou la représentation politique des femmes et des minorités, ainsi que des garanties complètes contre les fraudes et les manipulations.

6. L'amélioration du droit électoral résulte d'efforts nationaux et internationaux incessants visant à renforcer la législation pertinente dans les démocraties nouvelles ou émergentes du continent européen. Nombre de recommandations du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH ont été reprises dans des amendements aux Codes électoraux de la région. Les réformes et les amendements électoraux servent le plus souvent à surmonter certaines difficultés pratiques liées à l'organisation d'élections démocratiques.
7. Malgré des améliorations notables, le droit électoral comporte encore des lacunes et certaines de ses dispositions suscitent toujours des préoccupations. Dans nombre de domaines, il y a encore de la place pour des améliorations ou du moins un débat. Concernant certaines dispositions, ce droit gagnerait à être révisé.
8. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que le droit électoral à lui seul ne peut pas garantir des élections démocratiques. Le caractère démocratique d'un scrutin dépend largement de la manière dont les autorités appliquent la législation et de l'engagement de toutes les autres parties prenantes (électeurs, candidats, partis politiques, médias, etc.) à conduire des élections démocratiques, de sorte que l'ampleur de l'impact positif d'améliorations potentielles de la législation sur le processus électoral dépend essentiellement de la volonté et de la capacité des autorités électorales et autres parties intéressées à respecter et à appliquer la loi de manière efficace et non partisane.
9. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les scrutins (et les référendums) nationaux et infranationaux sont conduits de manière satisfaisante, conformément aux lois pertinentes et aux normes démocratiques internationales. Les seuls problèmes identifiés sont mineurs et essentiellement techniques. Néanmoins, dans un petit nombre d'Etats, les scrutins récemment organisés ont dénoté — selon les rapports des observateurs — des manquements graves à des engagements essentiels et un non-respect des normes internationales. Malgré des améliorations importantes, divers aspects de l'administration électorale suscitent de graves inquiétudes.

Harmonisation du droit électoral

10. Les lois électorales sont les principaux instruments de réglementation du processus électoral. On observe une tendance en Europe à regrouper les principaux aspects de la législation électorale en un seul Code électoral.
11. Toutefois, on dénombre encore plusieurs Etats où différentes lois électorales sont appliquées sur le même territoire selon l'organe à désigner. En Ukraine, par exemple, une pléthore de lois régleme nte séparément les élections présidentielles, législatives et locales, ainsi que des aspects spécifiques du processus d'administration électorale (par exemple la Commission électorale centrale ou le projet de Loi sur le registre électoral d'Etat). Pour réduire le nombre de dispositions redondantes et améliorer l'uniformité et la clarté de la législation électorale, il serait peut-être techniquement préférable de promulguer un Code électoral unique décrivant les aspects généraux de toute élection et — dans des parties différentes du même instrument ou dans des instruments différents — les particularités de chaque élection (voir aussi CDL-AD(2006)002, paragraphe 10). L'adoption d'un code électoral unique en Ukraine a été recommandée, «...car il permettrait aux ressortissants de ce pays de comprendre plus facilement les questions électorales, aux acteurs politiques de mieux

appréhender ces questions et aux commissions et juridictions électorales de mieux les régler » (CDL-AD(2006)003, paragraphe 10). Des recommandations similaires ont été formulées, par exemple, concernant « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Slovaquie.

12. En outre, on constate parfois certaines incohérences entre la loi ou le Code électoral et les dispositions relatives aux élections contenues dans d'autres lois visant, par exemple, les partis politiques, les médias, les référendums ou les collectivités locales ou bien dans les Codes civil et pénal. Une approche holistique semble donc s'imposer pour harmoniser les élections et la législation pertinente.

Simplification du droit électoral

13. Qu'elles aient été unifiées ou pas, plusieurs lois électorales semblent de toute façon exagérément détaillées et parfois même confinées à la surréglementation. Dans un certain nombre de pays, lesdites lois font l'objet de critiques tenant à leur longueur exceptionnelle, leur complexité et leur redondance qui entraînent parfois certaines incohérences internes. Or, une loi électorale doit être précise, claire et facilement compréhensible aussi bien par le personnel chargé des élections que par les candidats et par les électeurs. Compte tenu de ces critiques, toute réforme supplémentaire doit veiller à ne pas introduire de dispositions excessivement détaillées. Il convient au contraire de revoir la législation en vue de clarifier et de simplifier les dispositions complexes tout en supprimant les incohérences et les répétitions superflues. Cet exercice permettrait de générer une législation électorale plus compréhensible pour le grand public. Il faciliterait en outre l'éducation des électeurs et la formation du personnel chargé des élections. En augmentant le professionnalisme de l'administration électorale et en réduisant la méfiance des parties prenantes, il devient possible de conférer à des commissions électorales indépendantes une certaine marge d'appréciation en matière d'adaptation et d'interprétation de la loi électorale.

Stabilisation du droit électoral

14. Le « Code de bonne conduite en matière électorale » souligne que la stabilité du droit est déterminante pour la crédibilité du processus électoral (voir CDL-AD(2002)023rev, point II.2.d et paragraphes 63 à 65). Il convient donc d'éviter que les règles relatives à des questions politiquement sensibles — telles que la composition des commissions électorales, le système électoral ou le découpage des circonscriptions — considérées comme des facteurs décisifs dans le résultat des élections soient changées fréquemment ou juste avant un scrutin. « De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable. » (CDL-AD(2005)043, paragraphe 5).
15. Alors que dans nombre de pays des amendements importants ont été adoptés bien avant les élections subséquentes, dans d'autres des amendements tardifs à la législation ou des décisions prises à la dernière minute par les commissions électorales ont compliqué l'application correcte et uniforme de la législation électorale pendant les élections. Par exemple, selon les observateurs internationaux, l'adoption tardive des amendements de 2005 au droit électoral bulgare, 10 semaines seulement avant le jour du scrutin, combinée à la clarification en fin de campagne de certains points clés — par le biais d'instructions émanant

de la Commission électorale centrale — pourrait avoir semé la confusion dans l'esprit des électeurs et des membres des bureaux de vote².

16. En revanche, certains délais d'amendement du droit électoral semblent trop restrictifs. Par exemple, le délai de 240 jours devant séparer toute adoption d'un amendement à la Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine du jour des prochaines élections législatives — tel qu'il est fixé par ladite loi — peut sembler excessif (voir CDL-AD(2006)002, paragraphe 13). En vertu du Code de bonne conduite en matière électorale, seuls les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection.

Traduction du droit électoral

17. Pour rendre le droit et le matériel électoraux accessibles à tous les citoyens, il est important de publier ces documents publics dans toutes les langues minoritaires officielles et protégées³. Ce n'est pas toujours le cas. En Moldova, par exemple, d'aucuns ont critiqué le fait qu'aucune traduction officielle en russe de la loi sur les élections n'a été publiée (voir CDL-AD(2004)027, paragraphe 95)⁴.

III. Structure de l'administration électorale

Souveraineté de l'administration électorale

18. Compte tenu de l'importance cruciale des élections démocratiques pour une nation, le processus électoral est généralement administré par des autorités nationales souveraines. Toutefois, dans le contexte unique des situations d'après-guerre — telle que celui prévalant en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo — la communauté internationale peut s'impliquer dans l'organisation ou la surveillance des élections. Cette intervention peut s'avérer particulièrement utile pour conduire des élections juste après un conflit. Néanmoins, le rôle déclinant des représentants internationaux — notamment au sein de la Commission électorale de Bosnie-Herzégovine — correspond à une évolution positive sur la voie de la construction d'institutions étatiques durables et pleinement souveraines (voir CG/CP (11) 13).

Commissions électorales indépendantes

19. Dans nombre de démocraties solidement établies d'Europe de l'Ouest où les autorités administratives jouissent traditionnellement d'une grande impartialité, les élections (et les référendums) sont organisées par une branche spéciale de l'exécutif : généralement le ministère de l'Intérieur ou celui de la Justice. Cette pratique est acceptable tant que, dans les pays concernés, le gouvernement en place n'intervient pas dans le processus d'administration électorale.

² Voir l'avis des observateurs internationaux sur <http://www.hri.org/news/balkans/bta/1996/96-10-30.bta.html>.

³ Voir CDL-AD(2002)023rev, I.3.1.b.

⁴ Voir CDL-AD(2006)001, Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova tel qu'amendé le 22 juillet et les 4 et 17 novembre 2005 par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de ses 65^e et 66^e sessions plénières (Venise, 16-17 décembre 2005 et 17-18 mars 2006).

20. Toutefois, dans les Etats disposant d'une expérience limitée en matière d'organisation d'élections démocratiques, l'impartialité de l'administration électorale à l'égard de l'exécutif ne saurait être considérée comme acquise d'avance⁵. C'est pourquoi le Code de bonne conduite en matière électorale insiste sur la nécessité d'établir dans les pays concernés des commissions électorales indépendantes. En fait, des commissions électorales autonomes et indépendantes à l'égard des autres institutions gouvernementales sont de plus en plus perçues, dans le monde entier, comme la base d'une administration électorale impartiale dans les démocraties nouvelles ou émergentes.
21. Il convient donc de saluer la multiplication de commissions électorales formellement indépendantes en Europe centrale et de l'Est. L'établissement d'organes de ce type peut être considéré comme un pas important vers le renforcement de l'impartialité et de la neutralité du processus d'administration électorale. Toutefois, il convient de noter que les garanties légales d'indépendance ne sont pas toujours intégralement respectées en pratique.
22. De plus, ce statut indépendant ne se traduit pas nécessairement par une indépendance budgétaire. Des budgets ad hoc incertains et un manque chronique de ressources peuvent sérieusement gêner le fonctionnement efficace des organes d'administration électorale. Dans certains pays, l'administration d'élections précédentes ou récentes a été marquée par des problèmes financiers. Cela a notamment été le cas pour les élections organisées au Monténégro en 2003, ce qui n'a cependant pas affecté la transparence et l'efficacité de ce scrutin.

Commissions électorales permanentes

23. Il convient de noter une autre évolution positive : en règle générale, les commissions électorales nationales respectives des pays d'Europe centrale et de l'Est ont été établies comme des organes permanents. Les commissions électorales nationales non permanentes, établies quelques mois seulement avant les élections, sont considérées de nos jours comme incapables de gérer correctement le processus d'administration électorale, à la fois dans les vieilles démocraties et dans les démocraties émergentes. Par conséquent, le Code de bonne conduite en matière électorale exige que toute commission électorale centrale revête un caractère permanent (CDL-AD(2002)023rev, II.3.1c).
24. Dans certains pays où le droit électoral a établi une commission électorale centrale provisoire, la loi a été modifiée afin de mettre sur pied un organe permanent. En Croatie, par exemple, l'absence d'une administration électorale permanente a été critiquée par les observateurs des élections législatives de 2003 et présidentielles de 2005. Le projet de Loi sur la Commission électorale nationale de la République de Croatie (2005) prévoit une commission électorale permanente. Cette réforme a été saluée par les experts internationaux, dans la mesure où la fréquence des élections implique une action continue de la part de l'organe suprême en matière de conduite des opérations électorales (CDL-EL(2005)053).
25. La question reste cependant ouverte de savoir si des commissions électorales permanentes sont requises au niveau infranational. D'aucuns prétendent que le caractère permanent de ces organes est moins important et ne s'impose vraiment que s'ils assument certaines responsabilités. Au niveau le plus bas, cependant, aucune structure permanente n'est requise.

⁵ Voir CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.b.

26. En tout cas, il est souhaitable que la commission électorale centrale dispose de son propre secrétariat chargé d'expédier la plupart des préparatifs administratifs des différents scrutins. L'importance d'un tel secrétariat technique a été soulignée par les observateurs internationaux, notamment ceux ayant surveillé les élections locales tenues en Bosnie-Herzégovine en 2004 (CG/CP (11) 13). Par contre, les observateurs du référendum tenu en 2004 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont critiqué le fait que le secrétariat permanent, bien que prévu par la loi, n'avait pas encore été établi⁶.
27. Enfin, il convient de rappeler qu'une administration électorale permanente n'est pas en soi une garantie de gestion professionnelle des élections. Sur le plan du professionnalisme, plusieurs pays semblent avoir encore des progrès à faire.

Structure à plusieurs échelons des commissions

28. Dans la plupart des pays, le droit électorale prévoit des commissions à trois échelons : une commission électorale nationale, des commissions électorales régionales ou de district et des commissions électorales locales. Certains pays, par exemple la République de Croatie et la Fédération de Russie, se sont même dotés d'une structure à quatre échelons. Les structures à trois échelons — ou, en cas de nécessité, à quatre échelons — semblent propices à une administration efficace des élections et des référendums.
29. Il convient de noter les structures des commissions en Serbie-Monténégro où deux échelons coexistent : l'un au niveau central et l'autre au niveau local (bureau de vote). L'absence d'un niveau intermédiaire d'administration électorale peut compliquer l'organisation des scrutins. Selon les observateurs de l'OSCE/BIDDH, elle a provoqué des problèmes techniques et logistiques lors des élections législatives tenues en 2003 en Serbie. Malgré ces critiques, la Loi sur les élections a maintenu la structure à deux échelons (voir CD-AD(2006)013, paragraphe 15). Les observateurs internationaux n'ont cependant pas émis les mêmes critiques concernant le Monténégro.
30. Le droit électorale doit impérativement déterminer clairement les devoirs et responsabilités de chaque organe. Parfois, cependant, les dispositions relatives aux commissions électorales sont vagues et les relations entre les différents échelons définis de manière imprécise. Citons à ce propos la Loi de 2004 sur les élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Les observateurs de l'OSCE/BIDDH et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ont recommandé le renforcement du contrôle conféré à la Commission électorale nationale sur l'action des organes électoraux subordonnés (CG/BUR (11) 122 rev, page 14). De même, concernant les élections législatives tenues en 2002 en Hongrie, le fait que la Commission électorale nationale ne disposait pas d'une autorité contraignante sur les décisions et les actions des commissions d'échelon inférieur a été critiqué comme susceptible de mener à une mise en œuvre incohérente et à des abus.
31. De plus, il est indispensable d'instaurer un flot continu d'informations au sein de la structure d'administration électorale. En pratique, les instructions et les clarifications visant les dispositions légales ne sont pas toujours communiquées intégralement et en temps utile par les commissions supérieures aux commissions inférieures, ce qui contribue à générer des procédures électorales non uniformes dans plusieurs pays.

⁶ Voir le rapport de la mission d'observation internationale sur <http://unpanl.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN019016.pdf>.

Composition des commissions électorales

32. Même en présence de commissions électorales formellement indépendantes, la méthode de composition de ces organes peut fortement favoriser le gouvernement ou ses partisans. Il n'est donc pas surprenant que cette question demeure l'une des plus controversées relevant du cadre juridique des élections dans de nombreuses démocraties nouvelles ou émergentes de la région.
33. Bien que, dans la plupart des pays, l'influence de l'exécutif sur la composition des commissions électorales ait été, en règle générale, sensiblement réduite, un nombre important de membres de ces organes sont encore désignés et nommés par l'exécutif en la personne du Président de la République ou du ministre de l'Intérieur ou de la Justice. La Géorgie constitue un bon exemple de ce point de vue, puisque cinq des quinze membres de la Commission électorale centrale sont nommés par le président, sans compter les membres nommés par les partis de la majorité au Parlement. Pour éviter le risque d'une ingérence gouvernementale dans le travail de la commission, il est généralement préférable que l'exécutif ne nomme aucun de ses membres ou alors un nombre très limité d'entre eux.
34. Même si des institutions n'étant pas rattachées à l'exécutif désignent et nomment les membres des commissions, ces dernières peuvent se retrouver *de facto* sous le contrôle du gouvernement. Pour éviter ce risque, il convient de prendre trois types de précautions.
 - a) Il est important que tous les membres des commissions ne soient pas nommés par une seule et même institution. Un « mélange » d'institutions impliquées dans le processus de nomination des membres des commissions est désormais la règle dans les démocraties nouvelles ou émergentes d'Europe.
 - b) On considère utile de faire nommer au moins une partie des membres des commissions par des institutions non politiques perçues comme neutres. Dans plusieurs pays, des organes spécifiques relevant du pouvoir judiciaire sont considérés comme particulièrement appropriés pour remplir cette tâche. Fait significatif, la Commission de Venise a encouragé l'implication du judiciaire dans le processus de nomination des commissions électorales, notamment en Arménie (cf. CDL-AD(2005)027, paragraphe 9). Toutefois, force est de constater que le niveau de confiance dont jouissent les institutions varie d'un pays à l'autre, de sorte qu'il convient de rechercher des solutions spécifiques à chaque Etat.
 - c) Lorsque l'ensemble ou une partie des membres des commissions sont nommés par le Parlement ou les partis politiques, il convient d'établir un juste équilibre entre les formations soutenant le gouvernement et l'opposition. Dans certains pays, toutefois, les partis progouvernementaux jouissent (encore) d'un avantage dans ce domaine. Parmi les lacunes subsistant dans le Code électoral de l'Azerbaïdjan, par exemple, les observateurs internationaux dénoncent la méthode de désignation des commissions électorales qui continue à privilégier fortement le gouvernement et, partant, à saper la confiance du public dans l'indépendance de l'administration électorale. Dans nombre de pays, le défi inhérent à un équilibre adéquat et à une formule politique acceptable en matière de répartition des membres des commissions entre les partis n'a toujours pas été relevé. Enfin, au sein des organes partisans, il convient de peser soigneusement les règles de désignation du président et du vice-président ainsi que le rôle dévolu aux autres membres.

35. La présence de représentants des partis politiques — dans la composition ordinaire ou élargie des commissions électorales — est souvent considérée comme un moyen efficace pour doter le processus électoral d'un système de freins et de contrepoids. L'idée sous-jacente est que les partis peuvent ainsi se surveiller mutuellement. Les partis de la majorité et de l'opposition sont représentés au sein des commissions électorales et peuvent donc se contrôler l'un l'autre. Cette méthode a cependant l'inconvénient de provoquer un risque de politisation excessive du travail des commissions, les membres de ces organes agissant dans l'intérêt de leur parti et non dans celui des électeurs. Les conséquences d'une telle attitude peuvent être graves : dans certains pays, le travail des commissions a sérieusement pâti des conflits entre partis et de l'ingérence des formations politiques. Dans ce cas, l'intégration de membres non partisans peut contribuer à dépolitiser les commissions et à renforcer le caractère professionnel de leur travail.
36. Considérons à titre d'exemple le cas de l'Albanie : le Code électoral adopté en 2003 a notamment été critiqué parce qu'il encourage la politisation de l'administration électorale par les deux principaux partis qui exercent une influence négative sur le processus d'organisation des élections. Il a donc été recommandé de mettre en place des commissions électorales indépendantes, professionnelles, efficaces et non partisans en accordant à ces organes le droit de s'ouvrir, avant une élection, à des membres représentant les partis politiques en leur accordant ou non le droit de vote (voir CDL-AD 2004)017, paragraphe 14).
37. Un autre exemple concerne « l'ex-République yougoslave de Macédoine » où la loi accorde des privilèges exorbitants aux quatre principaux partis politiques dans le mode de désignation de l'administration électorale. Des observateurs de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe chargés de contrôler les élections municipales de 2005 ont notamment déploré que les membres de la commission électorale protègent fréquemment les intérêts de leur parti au lieu d'assumer leur obligation de garantie d'un scrutin régulier et légal⁷.
38. En tout état de cause, la loi électorale devrait prévoir une procédure claire et transparente de désignation et de nomination des membres des commissions électorales. Le manque de transparence du processus de désignation a été critiqué par les observateurs du Conseil de l'Europe dépêchés en Azerbaïdjan et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (voir CDL-AD(2004)016rev, paragraphe 12.ii ; CG/BUR (11) 122rev).
39. En outre, il conviendrait d'envisager l'adoption d'une législation garantissant la participation des femmes aux commissions électorales dans la mesure où, dans de nombreux pays, le sexe faible est largement sous-représenté au sein de ces organes.
40. Afin de garantir l'indépendance des commissions électorales, il est d'habitude préférable de respecter les incompatibilités les plus courantes applicables aux membres. Les personnes susceptibles d'être impliquées dans un conflit d'intérêts inconciliable avec l'exigence d'impartialité ne devraient pas être autorisées à siéger dans ces organes. Par exemple, il est logique d'interdire explicitement aux candidats enregistrés de siéger au sein d'une commission. Les observateurs internationaux ont notamment soulevé cette question dans le cadre des élections législatives tenues en 2003 au Monténégro⁸ ou des élections municipales tenues en 2005 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »⁹.

⁷ Voir par exemple CG/BUR (11) 122rev.

⁸ Voir le rapport des observateurs internationaux http://www.osce.org/documents/odihr/2002/11/1350_fr.pdf.

⁹ Voir le rapport des observateurs internationaux http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/15001_fr.pdf.

41. De plus, le fait de nommer des membres pour une période fixe et suffisamment longue et d'interdire leur révocation sans motifs raisonnables peut accroître l'indépendance des commissions. En vertu du Code de bonne conduite en matière électorale, les organes nommant les membres des commissions électorales ne jouissent généralement pas du pouvoir de les révoquer dans la mesure où une telle prérogative jetterait un doute sur l'indépendance des personnes concernées. « Contrairement à la révocation discrétionnaire, une révocation pour faute disciplinaire voire pour incompétence est admissible, mais les motifs de révocation doivent alors être formulés clairement et restrictivement dans la loi. » (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 77).
42. Alors que certains pays ont aligné les dispositions pertinentes de leur droit électoral sur le Code de bonne conduite en matière électorale, d'autres autorisent toujours la révocation des membres des commissions électorales pour de vagues motifs, ce qui peut conduire à des abus. Dans plusieurs cas, le problème a été signalé par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (voir par exemple CDL-AD (2004) 027, paragraphe 41). Cette question doit être sérieusement examinée face aux tentatives répétées de certains gouvernements ou partis politiques de retirer « leurs » candidats quand ces derniers ne se montrent pas suffisamment dociles.

Mode de fonctionnement des commissions électorales

43. Plusieurs aspects des activités des commissions électorales doivent être réglementés selon l'une ou l'autre méthode. En dehors de toute une série de détails techniques, certains principes sous-jacents s'appliquent. Les règles de procédure doivent être claires. Les activités et les décisions des commissions doivent être transparentes, globales et consensuelles, sans pour autant provoquer des débats interminables voire des impasses de nature à nuire à son efficacité. Il convient de trouver un moyen permettant de combiner transparence, globalité et efficacité. Les recommandations pertinentes peuvent porter sur des aspects différents voire diamétralement opposés, en fonction des problèmes d'administration électorale spécifiques à chaque pays.
44. Concernant les élections (efficacement administrées) en Fédération de Russie, par exemple, les observateurs internationaux ont recommandé d'accroître la transparence du travail des commissions en garantissant — aux candidats ou à leurs mandataires financiers et délégués, ainsi qu'aux journalistes — l'accès à leurs sessions de travail même informelles. De même, dans d'autres pays, le manque de transparence du travail des commissions a suscité de graves préoccupations.
45. Concernant la réforme adoptée par l'Ukraine en 2005, par contre, d'aucuns ont souligné que l'extension du droit d'assister aux réunions des commissions à de nombreuses personnes (les candidats, les représentants des partis et des médias, les observateurs étrangers et internationaux), conjuguée au « nombre excessif » des membres de ces commissions, peut rendre très difficile l'exercice de leurs fonctions qui reposent sur le débat et la prise de décisions (voir CDL-AD (2006) 002, paragraphe 34). Il convient donc d'élaborer dans ce domaine une solution qui assure la meilleure transparence possible sans pour autant compliquer outre mesure — voire rendre impossible — le travail des commissions.
46. Un problème analogue affecte le processus de décision. D'une façon raisonnable, le Code de bonne conduite en matière électorale souligne qu'il serait peut-être bon d'exiger une majorité qualifiée (par exemple des deux tiers) pour adopter les décisions, cela afin d'encourager un débat entre les partis de la majorité et ceux de l'opposition. Un consensus

entre tous les membres est jugé encore préférable (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 80). À plusieurs occasions, la Commission de Venise a recommandé l'institution d'un quorum plus élevé et/ou de majorités qualifiées pour que les décisions des commissions remportent encore plus d'adhésion (voir par exemple CDL-AD(2003)021, paragraphe 12 ; CDL-AD(2004)016rev, paragraphe 12).

47. Toutefois, les règles relatives à une majorité qualifiée peuvent parfois conduire à des abus et paralyser le processus de décision, surtout en présence d'une administration électorale fortement politisée. Ce type d'obstructions a notamment été dénoncé à propos de l'Albanie (voir CDL-AD(2004)017rev2, paragraphe 13). Généralement parlant, il convient d'instaurer un juste équilibre entre l'élargissement et la représentativité du processus de décision d'une part et l'efficacité d'autre part. Les mesures institutionnelles (comme les majorités qualifiées) visant à conférer un caractère consensuel aux décisions de l'administration électorale doivent se conjuguer avec des solutions conçues pour éviter les impasses.

Formation des membres des commissions électorales

48. Il est indispensable d'inculquer aux membres des commissions électorales les compétences requises par leur tâche. Pour répondre à ce besoin, la Commission de Venise préconise des cours de formation à l'intention des membres des commissions et plus particulièrement des organes de niveau inférieur. « Les membres des commissions électorales, à tous les niveaux de l'administration électorale, doivent recevoir une formation standardisée. Cette formation doit être ouverte aux membres des commissions désignés par les partis politiques. » (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 84). Cette action est notamment cruciale en cas d'adoption d'une nouvelle législation/réglementation ou d'introduction de nouvelles technologies.
49. Les programmes de formation à l'intention du personnel chargé des élections sont d'ailleurs monnaie courante dans les démocraties nouvelles ou émergentes d'Europe. Dans de nombreux cas, la communauté internationale a accordé son aide à l'organisation et à la tenue de sessions de formation, ainsi qu'à la rédaction de guides à l'usage du personnel chargé des élections. Toutefois, les programmes varient sous l'angle du contenu, de la qualité et de la portée. Malgré des améliorations notables, les observateurs internationaux perçoivent toujours le besoin de programmes plus systématiques et plus complets, surtout pour le personnel local. Il est fréquemment recommandé d'intensifier la formation et de la proposer à l'ensemble du personnel, quel que soit son niveau. Un vaste consensus se dégage en faveur d'une formation précoce et minutieuse considérée comme un moyen sûr d'accroître le professionnalisme de l'administration électorale et la confiance dont elle jouit. Il a même été recommandé de transformer la participation à cette formation en obligation légale (voir par exemple CG/BUR (11) 122 rev). Des propositions ambitieuses exigent que seules des personnes dont la formation a été sanctionnée par un examen et une mise à l'épreuve puissent être désignées comme membres d'une commission électorale.

Formation des électeurs

50. La formation des électeurs, bien que souvent négligée, fait partie intégrante du processus électoral. Ce terme recouvre la fourniture de renseignements de base sur les élections (par exemple, la date et le type) et d'explications sur les procédures électorales (inscription des électeurs, mode de scrutin, etc.) ; il englobe aussi en général les initiatives visant à motiver et à préparer les électeurs pour qu'ils puissent pleinement participer aux élections. La formation des électeurs est particulièrement importante dans les démocraties nouvelles ou émergentes et dans les cas où une nouvelle loi électorale ou bien une nouvelle technologie

est appliquée pour la première fois. Concernant les référendums, les électeurs doivent être objectivement et complètement informés de la proposition soumise et de ses conséquences.

51. Les observateurs des élections, en mettant le doigt dans leurs rapports sur des irrégularités, soulignent le besoin d'améliorer la formation des électeurs dans un certain nombre de pays. Les organes relevant de l'administration électorale jouent généralement un rôle crucial dans ce domaine. Ils doivent non seulement communiquer des renseignements de base aux électeurs, mais aussi gérer des programmes éducatifs complets avec l'aide éventuelle des partis politiques, des organisations non gouvernementales et des médias. Il est parfois nécessaire également d'affecter des ressources supplémentaires à la formation des électeurs.
52. Il convient de mettre particulièrement l'accent sur les programmes éducatifs conçus spécialement à l'intention des minorités nationales et souvent rédigés dans leur langue. Dans le cadre des élections législatives tenues en 2003 en Estonie, par exemple, les observateurs internationaux ont déploré que l'information et l'éducation des électeurs avaient été intégralement organisées en estonien, à l'exclusion des autres langues — comme le russe — parlées par une partie de l'électorat¹⁰.

IV. Droit de vote et inscription des électeurs

Remarques générales

53. Le suffrage universel étant un élément clé des démocraties modernes, il convient de ne pas restreindre exagérément le droit de vote et le processus d'inscription des électeurs sur la base de la race, du sexe, de la religion, de l'origine ethnique, de l'appartenance politique (présente ou passée), de la langue, du degré d'alphabétisation, de l'état de fortune ou de la capacité d'acquiescer des frais d'enregistrement. Toutefois, le droit de vote peut être assujéti à des conditions raisonnables tenant le plus souvent à l'âge, à la citoyenneté et au lieu de résidence. De plus, on peut aussi envisager des dispositions suspendant les droits politiques des personnes légalement détenues, condamnées ou déclarées incapables majeurs¹¹. Concernant ces conditions, le droit constitutionnel et électoral des pays d'Europe respecte en règle générale les normes internationales. Néanmoins, plusieurs points méritent d'être abordés dans ce contexte.

Octroi aux non ressortissants du droit de voter aux élections locales et aux référendums

54. Si, en règle générale, la plupart des pays n'accordent le droit de voter aux élections nationales et aux référendums qu'à leurs ressortissants, on observe une tendance croissante à accorder aux résidents étrangers (séjournant depuis longtemps dans un pays) le droit de voter aux élections locales. En vertu du droit communautaire, tous les ressortissants des divers Etats membres de l'UE se sont déjà vu accorder le droit de voter (et de se présenter) aux élections locales et européennes dans l'un quelconque des pays membres de l'UE. En vertu de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹², le droit de voter peut être étendu aux ressortissants n'étant pas des nationaux d'un pays membre de l'UE ou aux Etats ne faisant pas partie de ladite UE.

¹⁰ Voir CDL-AD(2002)023rev, I.3.1.b.

¹¹ Voir CDL-AD(2002)023rev, I.1.1, CDL-AD(2005)011, 012 et 031.

¹² Série des Traités européens (STE) n° 144.

55. La Commission de Venise recommande, dans son Code de bonne conduite en matière électorale, d'accorder le droit de voter aux élections locales aux non-ressortissants séjournant depuis un certain temps¹³ et encourage des pays — comme la Roumanie par exemple — à adopter cette pratique (voir CDL-AD(2004)040, paragraphe 9). Une recommandation de l'Assemblée parlementaire vise aussi, dans le même ordre d'idées, la participation des étrangers aux référendums locaux (voir la Recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire, paragraphe 13.vi.c). Toutefois, un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore suivi la recommandation générale qui, bien entendu, impose des efforts supplémentaires à l'administration.

Droits de vote octroyés aux ressortissants vivant à l'étranger

56. Le droit de voter depuis l'étranger est un phénomène relativement nouveau. Même dans les démocraties bien établies, les ressortissants vivant à l'étranger ont dû attendre les années 1980 (par exemple en République fédérale allemande ou au Royaume-Uni) ou 1990 (par exemple au Canada et au Japon) pour se voir accorder ce droit. Entre temps, cependant, nombre de démocraties nouvelles ou émergentes en Europe ont introduit des dispositions juridiques instituant ce droit de voter hors du pays. Bien que n'étant pas encore très répandu sur le continent, ledit droit mérite qu'on s'y attache et doit notamment être entouré de certaines garanties en matière d'intégrité du suffrage (voir le chapitre X).

57. Les pays accordant le droit de vote à leurs ressortissants résidant à l'étranger doivent veiller à assurer l'égalité des votes. S'il paraît acceptable de limiter ce droit à certains types d'élections — comme les législatives ou les présidentielles — il semble plus difficile d'interdire aux ressortissants résidant à l'étranger de participer intégralement auxdits scrutins. Dans le cadre des élections législatives arméniennes qui conjuguent deux modes de scrutin, par exemple, le droit de vote accordé aux intéressés vise uniquement le scrutin proportionnel qui se déroule dans une « circonscription » correspondant à l'ensemble du territoire national. Afin d'assurer l'égalité des votes, il pourrait être envisagé d'autoriser les citoyens vivant ou séjournant à l'étranger à participer aussi aux élections législatives se déroulant au scrutin majoritaire (voir CDL-AD(2003)021, paragraphe 30). Une solution de ce type exigerait, bien entendu, que chacun desdits électeurs soit rattaché à une circonscription à l'intérieur du pays, comme le prévoient notamment — bien que selon des modalités différentes — les systèmes à deux bulletins utilisés pour élire le Bundestag allemand et, jusqu'en 2005, la Douma russe.

Privation de fait du droit de vote

58. Bien que les ressortissants vivant à l'intérieur du pays jouissent en principe du droit de vote, la législation électorale peut priver *de facto* une bonne part de l'électorat de ce droit en omettant de prévoir des dispositions spéciales applicables aux électeurs hospitalisés, cloués chez eux, emprisonnés ou temporairement éloignés de leur domicile. Si nombre de lois électorales prévoient des formes de vote des absents, ce type de vote n'est pas reconnu dans tous les pays. Dans certains cas, comme en Serbie, cette carence a d'ailleurs été critiquée par les observateurs électoraux internationaux.

59. Le cas de l'Arménie est similaire. Les amendements de 2005 n'intègrent toujours pas les recommandations antérieures (CDL-AD(2002)029, CDL-AD(2003)021, etc.) selon

¹³ CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.b.ii.

lesquelles des dispositions devraient être prises pour permettre la participation au scrutin d'électeurs se trouvant dans l'impossibilité de se rendre dans leur bureau de vote. (Dans le cas de l'Arménie, paradoxalement, les ressortissants vivant à l'étranger peuvent voter mais pas les ressortissants vivant dans le pays et incapables de se rendre au bureau de vote). Les procédures spéciales correspondantes ont en effet été omises dans le Code électoral original de 1999 afin de réduire les fraudes. Toutefois, la Commission de Venise a clairement déclaré que l'argument des « fraudes impossibles à empêcher » ne suffit plus à justifier le refus du droit de vote à ces citoyens (voir CDL-AD(2005)027, paragraphe 19). Le droit de vote est un droit tellement fondamental que toutes les mesures possibles doivent être prises pour le faire respecter. Toutefois, il doit être clair que la reconnaissance du droit de vote des absents doit être assortie de conditions strictes visant à déjouer les fraudes.

60. Le plus important, cependant, est le fait qu'un enregistrement insuffisant des électeurs et des listes électorales imprécises peuvent empêcher une part importante de l'électorat d'utiliser son droit de vote et la priver ainsi *de facto* dudit droit.

Importance de l'inscription des électeurs pour la mise en œuvre du suffrage universel

61. L'établissement et la mise à jour appropriés des listes électorales sont vitaux pour la mise en œuvre et la garantie du suffrage universel. En pratique, ces deux actions sont un préalable indispensable à l'exercice de leur droit par les électeurs. L'inscription des électeurs constitue cependant l'un des aspects les plus complexes, les plus controversés et souvent les moins couronnés de succès de l'administration électorale dans les démocraties nouvelles ou émergentes, surtout dans les périodes d'après-guerre avec leurs cohortes de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Bien que la plupart des pays aient déployé de gros efforts pour mettre en place un système d'inscription approprié, les listes électorales font indéniablement partie des questions appelant des progrès dans plus d'un Etat. Les problèmes typiques incluent le caractère incomplet des listes (qui, par exemple, ne reprennent pas l'ensemble des personnes ayant le droit de voter) ou leur imprécision (présence, notamment, de données erronées, de noms de personnes décédées, etc.). Les observateurs se sont déclarés préoccupés par l'imprécision des listes électorales dans un nombre important de pays.

Variété des modèles envisageables en matière d'inscription des électeurs

62. Plusieurs méthodes permettent de produire une liste électorale. Dans nombre de pays, ces listes sont directement extraites de bases de données démographiques nationales, régionales et/ou locales utilisées à d'autres fins administratives. Il est également admissible que l'électeur ne soit pas inscrit d'office, mais uniquement à sa demande (voir CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 7). Adopter un système qui fait appel à la participation active des électeurs en ce qu'ils prennent eux-mêmes l'initiative de leur inscription constituerait cependant une approche entièrement nouvelle dans la plupart des pays européens (alors qu'elle est plus couramment employée dans d'autres régions du monde). La proposition de Loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine semble s'en inspirer (voir CDL-AD(2006)003).
63. Dans la plupart des pays européens, cependant, les citoyens ne doivent généralement poser aucun acte pour être inscrits. Les listes électorales sont en effet compilées par les autorités publiques sur la base des données officielles, souvent sous la supervision ou la responsabilité des organes composant l'administration électorale. Cette méthode convient, dans la mesure où elle repose sur des données fiables et uniformes se prêtant à des fins électorales.

Création d'une liste électorale centralisée

64. Toutefois, dans plusieurs pays, les listes électorales sont élaborées uniquement au niveau des collectivités locales et il n'existe aucune liste consolidée au niveau central. En l'absence toutefois d'une liste nationale, il risque de s'avérer difficile d'éviter les entrées multiples d'un même électeur dans plusieurs listes locales à la fois. Ainsi, dans plusieurs cas — et notamment en Arménie — il a été recommandé de créer un registre électoral centralisé (voir CDL-AD(2003)021, paragraphe 34). De même, les observateurs internationaux des élections législatives et présidentielles tenues en 2003 et 2004 en Serbie ont exigé à plusieurs reprises la création d'une liste centralisée, conformément à la loi électorale.

Établissement de listes électorales permanentes

65. En tout cas, il est important que les listes électorales revêtent un caractère permanent et soient régulièrement mises à jour. Dans des pays comme l'Ukraine, les listes sont traditionnellement provisoires et créées pour chaque élection selon un calendrier et une méthodologie spécifiques. La proposition de Loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine constitue une tentative d'établissement d'une liste électorale permanente, informatisée et constamment mise à jour (voir CDL-AD(2006)003). Concernant divers autres pays, les observateurs internationaux ont recommandé la mise à jour constante des listes afin de maintenir et de renforcer leur qualité et leur caractère complet. De plus, il conviendrait de déployer des efforts en vue de corriger les défauts subsistants. En particulier, il faudrait effectuer continuellement des contrôles visant à dépister les doubles entrées, les personnes décédées et les entrées comportant des données incomplètes ou incorrectes.

Examen public des listes électorales

66. Le Code de bonne conduite en matière électorale préconise la publication des listes électorales et une procédure administrative (sujette à contrôle judiciaire) ou une procédure judiciaire, permettant à tout électeur non mentionné de se faire inscrire ou d'obtenir la correction des données erronées le concernant (voir CDL-AD(2002)023rev, I.1.2). Dans plusieurs pays, des amendements à la loi électorale ont été adoptés ou réclamés en vue d'exiger un accès public aux listes électorales avant les élections. Cette mesure peut s'analyser en un pas important vers une plus grande transparence et une précision accrue des listes.

67. Il convient cependant de noter que même certaines démocraties bien établies d'Europe de l'Ouest — comme le Danemark — possèdent une liste électorale n'étant pas publiée pour inspection et n'étant accessible ni au grand public, ni aux formations politiques. Cette pratique n'est certainement pas un exemple à suivre pour les démocraties nouvelles ou émergentes de la région. Compte tenu de l'inexactitude des listes électorales dans de nombreux pays, l'accès public est crucial pour renforcer la qualité et la légitimité du processus d'inscription de chaque électeur. Il est intéressant de noter que, selon le rapport de la Commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire sur l'observation des élections législatives de 2002 au Monténégro (Doc. 9037), grâce à l'inspection publique des listes électorales, la question de la transparence de l'inscription des électeurs a suscité beaucoup moins de luttes politiques que lors des scrutins précédents. De plus, les électeurs devraient bénéficier d'un délai suffisant pour examiner les listes préliminaires, ce qui n'est pas toujours le cas (voir par exemple CDL-AD(2004)027, paragraphe 18).

68. Toutefois, des garanties sont parfois introduites pour défendre le droit des citoyens à la vie privée. Afin de protéger les données à caractère personnel, certains pays ont introduit des restrictions concernant l'accès public aux listes électorales. En vertu d'une réforme introduite en 2001, par exemple, les électeurs allemands peuvent uniquement vérifier l'exactitude et le caractère complet des données personnelles les concernant dans la liste électorale de leur municipalité (l'inspection des données relatives à d'autres électeurs doit être justifiée par des motifs spécifiques). Avant 2001, l'intégralité de la liste électorale était ouverte à tous. Il convient absolument de trouver un équilibre entre la transparence du processus d'inscription des électeurs et la protection des données à caractère personnel.
69. L'absence de toute protection des données à caractère personnel, telle qu'elle est notamment constatée au Royaume-Uni, soulève sans aucun doute des objections. La loi contraint en effet les autorités locales à rendre la liste électorale locale accessible à quiconque en fait la demande, même aux sociétés commerciales. Une réforme récente confère au moins aux électeurs britanniques la possibilité d'opter pour l'inclusion dans une version spéciale de la liste n'étant pas accessible à des fins commerciales et utilisée « uniquement » dans le cadre des élections, de la répression de la criminalité et de l'évaluation des demandes de crédit. Il serait préférable que les listes électorales soient exclusivement utilisées à des fins électorales.
70. De plus, la sécurité peut être invoquée pour apporter des restrictions à la transparence des listes électorales. Dans plusieurs pays (comme l'Allemagne), des dispositions spécifiques permettent l'enregistrement anonyme de personnes dont la vie ou la santé serait menacée si leurs nom et adresse était publié sur la liste électorale. L'*Electoral Administration Bill* [projet de loi sur l'administration électorale], présenté à la chambre des Communes en janvier 2006, introduit la possibilité d'une inscription anonyme du même type au Royaume-Uni.

Listes électorales complémentaires

71. Une liste complémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du vote depuis la publication de la liste définitive, de voter (CDL-AD(2002)023rev, I.1.2.vi). Toutefois, dans plusieurs démocraties nouvelles ou émergentes, ces listes sont surtout utilisées pour compenser les inexactitudes des listes ordinaires. Les électeurs qui ne retrouvent pas leur nom sur la liste le jour du scrutin peuvent, dans certaines conditions, être inscrits sur une liste complémentaire, comme c'est notamment le cas en Moldova. Dans ce dernier pays, la proportion d'électeurs inscrits sur une liste complémentaire est passée de 6 % en 1998 à 10 % en 2001 et 12,3 % en 2003 selon l'OSCE/BIDDH. Afin d'éviter un recours intensif aux listes complémentaires, la procédure de compilation et de vérification des listes électorales ordinaires doit être améliorée. Tant que l'exactitude de ces dernières ne sera pas assurée, toutefois, il semble que les listes complémentaires resteront nécessaires pour permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote.
72. Néanmoins, il convient de noter que l'utilisation de listes complémentaires augmente le risque de votes multiples et celui d'électeurs s'exprimant dans une autre commune que la leur. L'un des principaux problèmes affectant les élections en Moldova tient au fait que le nombre de personnes ajoutées aux listes électorales complémentaires a effectivement augmenté le risque de votes multiples et celui d'électeurs s'exprimant dans une autre commune que la leur. Ainsi, les experts de la Commission de Venise ont fait remarquer que, lorsqu'un système de listes électorales complémentaires demeure nécessaire, il ne peut être

toléré que si les mécanismes de dépistage des votes multiples sont améliorés (CDL-AD(2004)027, paragraphe 17). En règle générale, il convient d'éviter autant que possible d'effectuer une inscription le jour du scrutin, qui ne doit en tout cas pas avoir lieu au bureau de vote¹⁴.

V. Droit de se porter candidat et enregistrement des candidats

Remarques générales

73. Comme le droit de voter, le droit de se porter candidat à une élection est universel et ne saurait être limité pour des raisons tenant à la race, au sexe, à la langue, à la religion, à l'origine ethnique, à l'affiliation politique ou à l'état de fortune. Les restrictions internationalement acceptées peuvent inclure un âge minimum supérieur à celui requis pour voter, la nationalité et la résidence pendant une certaine période avant l'élection. De plus, l'obligation de collecter un certain nombre de signatures ou d'acquiescer une somme modeste est généralement considérée comme compatible avec le droit universel de se porter candidat. Certaines dispositions peuvent aussi restreindre ce droit en cas de suspension des droits politiques (détention légale, incapacité mentale, etc.). En général, le droit électoral des Etats membres du Conseil de l'Europe respecte ces normes. Il convient néanmoins d'analyser certaines restrictions en détail.
74. Avant de procéder à cette analyse, notons que l'enregistrement et la radiation d'un candidat peuvent se prêter à des manipulations politiques et provoquer des « batailles juridiques absurdes » comme cela a notamment été le cas lors des élections municipales tenues en 2004 à Mukachevo (Ukraine) (CG/BUR (10) 125). En règle générale, les restrictions (ou les dispositions appliquées restrictivement) en matière d'enregistrement d'un candidat ou d'un parti peuvent, *de facto*, empêcher un nombre important d'électeurs d'exercer leur droit de se présenter à des élections. La législation électorale devrait limiter et clarifier les raisons pouvant être invoquées pour refuser d'enregistrer un candidat. Les décisions de refus devraient être en outre motivées de manière à ce que les intéressés puissent les contester devant les tribunaux. Le droit électoral de plusieurs pays pourrait être amélioré de ce point de vue.

Octroi aux non-ressortissants du droit de se porter candidat à des élections locales

75. Pour les mêmes raisons que celles invoquées en faveur de l'octroi aux non-ressortissants du droit de voter aux élections locales, il est recommandé d'accorder si possible aux résidents étrangers habitant depuis longtemps dans un pays d'accueil le droit de se porter aussi candidats aux élections de ce type.

Exigence minimale en matière de résidence

76. Bien que l'exigence minimale en matière de résidence ne soit pas incompatible a priori avec le principe du suffrage universel¹⁵, il est inacceptable de réserver le droit d'être élu aux citoyens résidant dans un pays, une région ou une circonscription depuis un temps extrêmement long. Concernant la Géorgie et l'Ukraine, par exemple, la période minimale de résidence a été critiquée comme trop longue (voir CDL-AD(2005)042 et CDL-

¹⁴ CDL-AD(2002)023rev, I.1.2.iv.

¹⁵ Voir I.1.1.b du Code de bonne conduite en matière électorale.

AD(2006)002). Par contre, l'absence de toute obligation de résidence a, elle aussi, été critiquée par l'expert de la Commission de Venise concernant notamment le projet de Loi relative aux élections au Parlement de la République tchétchène ; en effet, ce texte énonçait une exigence minimale en matière de résidence concernant uniquement les droits au suffrage actif, à l'exclusion des droits au suffrage passif (CDL(2003)021fin)¹⁶.

Suspension du droit de se porter candidat en raison d'une condamnation pénale

77. Il n'est pas rare de voir des personnes privées de leur droit de se porter candidat en raison d'une condamnation pénale pour infraction grave. Toutefois, cette privation devient problématique dès lors que le droit au suffrage passif est dénié en raison d'une condamnation quelconque sans tenir compte de la nature de l'infraction sous-jacente. Une mesure aussi générale risquerait en effet de violer la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Concernant la Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, par exemple, la Commission de Venise recommande d'insérer dans ce texte des dispositions conférant une meilleure protection aux droits des candidats, y compris la suppression de l'interdiction générale et systématique pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale de se porter candidat (voir CDL-AD(2006)002, paragraphes 16 et 100). La recommandation de l'OSCE/BIDDH visant à restaurer le droit de se porter candidat des personnes condamnées puis amnistiées après la période de troubles ayant suivi les élections de 2003 en Azerbaïdjan va dans le même sens.

78. Par ailleurs, il pourrait être inopportun de ne prévoir (ou de n'appliquer) aucune restriction à l'éligibilité des criminels. Par exemple, la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'est déclarée extrêmement préoccupée par la question de la validité des candidatures telle qu'elle a fait l'objet d'un débat dans le cadre des élections locales tenues en 2005 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Un maire est notamment parvenu à se faire réélire au cours de ce scrutin alors qu'il avait été condamné par un tribunal à quatre ans de prison pour vol à grande échelle (voir CG/BUR (11) 122rev).

Soumission de signatures

79. L'obligation de recueillir un nombre spécifique de signatures est généralement compatible avec les normes internationales. Toutefois, on admet communément que le nombre de signatures exigé ne doit pas être trop élevé. Afin de prévenir les manipulations, le Code de bonne conduite en matière électorale stipule que la loi ne devrait pas exiger la collecte des signatures de plus de 1 % des électeurs de la circonscription concernée, mais que l'on n'est pas tenu d'utiliser la limite supérieure. Dans le cadre de plusieurs élections, le nombre de signatures exigé était excessif et dépassait même parfois la limite maximale des 1 %. Il en a été notamment ainsi pendant les élections législatives tenues en 2003 en Arménie (voir CDL-AD(2003)021, paragraphe 20). Dans l'intervalle, les amendements apportés en 2005 au Code électoral de ce pays ont totalement aboli l'obligation de recueillir des signatures appuyant la désignation d'un candidat, tout en maintenant l'obligation de verser une caution électorale (voir CDL-AD(2005)027, paragraphe 17). Par contre, des recommandations similaires visant la réduction du nombre de signatures n'ont pas été suivies d'effet, notamment en Azerbaïdjan et en Géorgie.

¹⁶ L' « Initiative and Referendum Institute Europe » (IRI Europe) définit le droit de vote passif comme l' « éligibilité ».

80. Dans certains cas, la question de savoir si un électeur peut signer des pétitions en faveur de plus d'un candidat soulève des controverses. Dans la mesure où soutenir le droit d'un candidat de briguer les suffrages ne revient pas automatiquement à voter pour l'intéressé, les observateurs internationaux ont recommandé — notamment dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2003 au Monténégro — la suppression des dispositions interdisant à un citoyen de signer plusieurs demandes. De même, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont conjointement souligné que le Code électoral de l'Azerbaïdjan devrait permettre aux électeurs de signer des demandes en faveur de plus d'un candidat aux élections présidentielles, comme c'est déjà le cas pour les élections législatives (CDL-AD(2004)016rev, paragraphe 13).
81. L'obligation de recueillir des signatures va de pair avec l'obligation de vérifier lesdites signatures : un processus à la fois long et ouvert aux abus. Il en est particulièrement ainsi lorsque la loi prévoit uniquement le contrôle aléatoire et irrégulier d'un échantillon des signatures (comme c'est notamment le cas en Géorgie et en Russie). Lorsqu'un certain pourcentage des signatures composant l'échantillon est estimé nul et non avenu, la liste est invalidée dans sa totalité et la demande de présentation du candidat est rejetée. La procédure de vérification pratiquée en Géorgie a été explicitement critiquée comme inadéquate (CDL-AD(2004)005, paragraphe 30). Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, toutes les signatures devraient être en principe vérifiées, du moins jusqu'à ce que le nombre minimum requis soit atteint¹⁷. Toutefois, la disposition en cause n'a pas encore été retirée du Code électoral géorgien (voir la loi, CDL-EL(2006)009, article 42).
82. En outre, les erreurs formelles mineures ne devraient pas automatiquement provoquer l'invalidation des listes de signatures et il convient de prévoir la possibilité de corriger les erreurs de ce type affectant les processus de désignation et d'enregistrement. Ce point a notamment fait l'objet d'une recommandation formulée par les observateurs internationaux dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2004 en Russie. Parallèlement, cependant, la falsification des signatures figurant sur une demande en faveur d'un candidat devrait être traitée comme une infraction pénale, ce qui n'est pas toujours le cas.
83. Enfin, les restrictions pesant sur l'enregistrement des partis peuvent aussi limiter le droit de se porter candidat. Par exemple, la règle ukrainienne qui veut que les partis soient enregistrés un an avant le scrutin s'ils veulent présenter des candidats est perçue comme un défaut de la législation électorale (CDL-AD(2006)002). En Moldova aussi, l'enregistrement des partis est soumis à certaines restrictions telles qu'un nombre minimum de membres. En outre, exiger qu'il y ait des membres originaires de l'ensemble de ce pays peut occasionner des difficultés pour les partis à caractère régional (CDL-AD(2004)027, paragraphes 20 et 21, 48 à 56). D'autres restrictions en matière d'enregistrement des partis sont également appliquées dans divers pays — comme la Russie — afin d'« organiser » la concurrence entre les formations politiques.

Cautions

84. Une autre restriction consiste à obliger les candidats ou les partis à verser une caution qui ne leur sera rendue que s'ils remportent un pourcentage minimum des suffrages. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, cette pratique semble plus efficace que la collecte

¹⁷ Voir I.1.3.iv du Code de bonne conduite en matière électorale.

de signatures¹⁸. En fait, les systèmes reposant sur une caution évitent certains inconvénients inhérents aux systèmes reposant sur des signatures (et permettent notamment de faire l'économie des longs processus de collecte et de vérification des signatures, ainsi que des problèmes liés au caractère non secret des dites signatures). Toutefois, ils présentent un inconvénient majeur : comparés aux systèmes de signature, ils font dépendre le droit de se porter candidat à l'argent au lieu du soutien politique.

85. Lorsqu'une obligation de dépôt d'une caution prévaut, le montant de ladite caution et le nombre de suffrages requis pour son remboursement ne doivent pas être excessifs (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 9). En général, les dispositions en vigueur en Europe semblent considérées comme raisonnables (voir par exemple CDL-AD(2005)027, paragraphe 17).

Radiation d'un candidat

86. La radiation des candidats pose un problème particulier. Même lorsque l'enregistrement initial d'un candidat est approuvé, la commission électorale est souvent habilitée à radier l'intéressé, notamment en cas de violation grave du droit électoral. Toutefois, il convient d'éviter les radiations incohérentes et inappropriées de dernière minute pour des raisons techniques souvent mineures. Il faut en outre éviter que la procédure de radiation soit abusivement utilisée à des fins politiques.

87. Les dispositions pertinentes peuvent en effet être appliquées de façon arbitraire. Lors des élections législatives non démocratiques tenues en 2004 au Bélarus, par exemple, de nombreux candidats potentiels ont été disqualifiés au motif qu'ils avaient recueilli un nombre excessif de signatures invalides ou fait des déclarations incorrectes d'impôt sur le revenu ou de patrimoine. En outre, plusieurs « organisations primaires » (à savoir des bureaux de parti implantés dans une circonscription et indispensables à la désignation d'un candidat dans ladite circonscription) ont été radiés. Qui plus est, selon l'OSCE/BIDDH, un certain nombre de candidats enregistrés ont été radiés — peu de temps avant le jour du scrutin — sous prétexte de violations alléguées des règles relatives à la campagne électorale et d'achat d'électeurs.

Retrait d'une candidature

88. Plusieurs pays sont confrontés au problème du retrait de dernière minute de candidats ou de partis des élections. La seule possibilité de retirer sa candidature devrait être exclue afin d'empêcher les pressions. Lorsqu'un retrait est possible, il est recommandé de le soumettre à des conditions strictes. Dans certains pays, aucun délai réaliste ou critère explicite ne s'applique au retrait des candidats et le droit électoral ne définit pas toujours de manière précise les conditions dans lesquelles un parti politique ou une alliance électorale peut retirer un candidat déjà enregistré. En outre, la législation n'est pas toujours claire sur la question de savoir dans quelles conditions les partis politiques ou alliances électorales peuvent retirer des candidats d'une liste déjà enregistrée.

VI. Campagne électorale

Remarques générales

¹⁸ Voir I.1.3.iv du Code de bonne conduite en matière électorale et par. 9 du rapport explicatif.

89. Concernant la période préélectorale, l'idée fondamentale peut se résumer comme suit : tous les partis politiques et les candidats doivent observer des « règles du jeu équitables ». Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, l'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats — du moins autant que faire se peut — et conduire l'Etat à se montrer impartial envers ceux-ci et à leur appliquer la même loi de manière égale. Cette exigence de neutralité s'applique à la campagne électorale et à la couverture par les médias, notamment les médias publics, ainsi qu'au financement public éventuel des partis et des campagnes. En outre, il est capital que la campagne politique se déroule dans un environnement garantissant la liberté de circulation, d'expression, d'association et de réunion. Ces libertés doivent être préservées de manière à permettre l'organisation et la campagne politiques et la communication aux citoyens d'informations relatives aux partis, aux candidats et aux enjeux du scrutin. Les partis et les candidats doivent être libres de communiquer leur programme et leurs positions politiques aux électeurs dans l'ensemble du pays.
90. Grâce à des efforts nationaux et internationaux, le droit électoral de plusieurs pays a été amendé de manière à introduire diverses améliorations en matière d'égalité des conditions de campagne entre les candidats. Toutefois, plusieurs carences législatives subsistent dans ce domaine et la mise en œuvre des amendements pose aussi de nombreux problèmes.

Restrictions aux droits politiques

91. Dans la plupart des Etats européens, la liberté d'expression, d'association et de réunion est généralement respectée. Toutefois, ce constat souffre quelques exceptions : en Europe, les plus graves atteintes à ces libertés fondamentales sont le fait du Bélarus qui n'est pas — faut-il le préciser — membre du Conseil de l'Europe. Le régime autoritaire en place dans ce pays n'est toujours pas désireux de respecter le concept de lutte politique libre et équitable et de créer des conditions fondant la légitimité du gouvernement sur la volonté du peuple. Il n'est donc pas surprenant que les dernières élections législatives (2004), comme les précédentes, aient été caractérisées — selon l'OSCE/BIDDH — par de graves violations des normes internationales. Pendant la course aux élections présidentielles de 2006, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé le régime en place à s'abstenir d'entraver le déroulement libre et équitable de la campagne électorale (Résolution 1482 (2006)).
92. Mais dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe aussi — comme la Russie et les Etats du Caucase — les droits politiques n'ont pas toujours été respectés avant et après les récentes élections. En Azerbaïdjan, par exemple, la période précédant le scrutin a été dominée par des intimidations et une grave limitation de la capacité des candidats de l'opposition à faire passer effectivement leurs messages. Il a notamment été recommandé d'amender la loi électorale afin de restreindre le pouvoir illimité des autorités locales de refuser la permission d'organiser des réunions et également de garantir le respect des libertés politiques pendant les périodes électorales (voir par exemple CDL-AD(2004)016rev et CG/BUR (11) 95). Toujours pendant les élections de 2005, on a enregistré de graves ingérences dans la campagne des partis d'opposition et des violations des droits politiques, ce qui a éclipsé les mesures prises par le gouvernement pour assainir l'environnement électoral.
93. Les élections tenues en 2005 en République tchétchène (qui fait partie de la Fédération de Russie) méritent une place à part. Elles se sont en effet déroulées dans un contexte politique global où l'exercice des libertés fondamentales était miné par un climat de peur et des

violations incessantes des droits de l'homme (concernant la situation des droits de l'homme, voir la Résolution 1479 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe).

Ingérences du gouvernement dans la campagne électorale

94. Un problème plus courant a trait cependant aux influences indues exercées par des fonctionnaires du gouvernement sur la campagne. Au cours de plusieurs élections tenues récemment, la ligne de partage entre les activités de l'Etat et la campagne politique s'est quelque peu estompée, le gouvernement ayant affecté abusivement des facilités et des ressources à la campagne. L'abus de pouvoir généralisé des autorités pendant la campagne électorale a suscité, pour mentionner un exemple, de vives préoccupations pendant les élections locales tenues en 2003 en Moldova. Certains rapports crédibles font également état de coercitions et de pressions sur des agents publics afin qu'ils soutiennent les sortants, ainsi que des cas d'affectation abusive de ressources publiques à la campagne pendant les élections législatives de 2005.
95. Même si, comme en Géorgie, le Code électoral interdit explicitement l'exploitation de positions officielles pendant la période agitée et la campagne précédant des élections (CDL-EL(2005)033, articles 73 et 76), il n'est pas rare — selon les observateurs internationaux — pour un haut représentant de l'Etat de s'engager activement dans une campagne électorale. Dans plusieurs pays tels que la Fédération de Russie, l'exploitation abusive d'une position ou de ressources officielles dans le cadre d'une campagne électorale pose encore un problème majeur qu'il convient de traiter d'urgence. Et, bien entendu, il est totalement inacceptable que des fonctionnaires du gouvernement exercent des pressions sur des agents publics pour que ceux-ci assistent aux réunions du parti au pouvoir et votent pour ce dernier, comme cela arrive couramment par exemple en Azerbaïdjan.
96. Les référendums représentent un cas spécial. Si tout le monde s'accorde à dire que les autorités devraient fournir des informations objectives aux électeurs sur la proposition soumise au vote, les avis divergent quant à la question de savoir si le gouvernement devrait être empêché de participer à la campagne. Dans certains pays (comme le Portugal, la Russie ou l'Arménie), les autorités et les fonctionnaires ont l'interdiction explicite de faire campagne ; dans d'autres (comme l'Autriche ou la Hongrie), ils sont autorisés à y participer (voir CDL-AD(2005)034, paragraphes 85 à 92 et 219 à 222).

Financement de la campagne

97. Il est généralement admis qu'une campagne électorale efficace doit disposer de suffisamment de ressources. Les partis et les candidats ne pourraient pas faire passer leurs programmes électoraux sans ressources financières. C'est pourquoi le financement politique est considéré comme une condition indispensable à la tenue d'élections dans les démocraties modernes. Néanmoins, il faut savoir que l'argent peut mener à la corruption et à une lutte politique déloyale pendant le processus électoral. Il faut donc que la législation relative aux élections et aux partis contienne des dispositions claires et complètes relatives au financement des partis et des campagnes. En Serbie, par exemple, la Loi sur le financement des partis politiques érige un cadre complet et draconien en matière de financement des campagnes (même si l'efficacité de sa mise en œuvre soulève des controverses). En revanche, dans d'autres pays, la législation pertinente omet de bâtir un tel cadre cohérent.
98. Il faut reconnaître que réglementer le financement des partis et des campagnes constitue une tâche difficile. Tout un éventail de réglementations est en vigueur en Europe et dans les

autres parties du monde. Certaines visent le financement des partis dans sa globalité (y compris les « activités courantes »), tandis que d'autres concernent uniquement les campagnes électorales. Certains pays appliquent un financement public direct, tandis que d'autres n'autorisent que le financement privé. Une partie des systèmes en place limitent le montant des contributions et des dépenses, tandis que d'autres ne prévoient aucun plafond. Certains types de contributions et de dépenses peuvent faire l'objet d'interdictions. En outre, les lois relatives aux élections et aux partis diffèrent considérablement sous l'angle de la divulgation des sources de financement et de l'accès public aux informations divulguées. La diversité des réglementations en vigueur complique la définition de normes communes.

99. Néanmoins, le Code de bonne conduite en matière électorale met fortement l'accent sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2002)023rev, paragraphes 108 et 109). En conséquence, nombre de recommandations formulées par les experts et les observateurs internationaux visent à améliorer la comptabilisation et la transparence du financement public et parfois aussi privé. En Ukraine, par exemple, on a fait remarquer que la loi devrait stipuler la communication intégrale, avant et après les élections, des sources et montants des contributions financières et des types et montants des dépenses engagées aux fins de la campagne en question, afin de fournir en temps utile au public des informations pertinentes sur le financement de telle ou telle campagne (Ukraine, CDL-AD(2006)002). Les mécanismes permettant d'imposer et d'évaluer le respect des obligations relatives au financement des campagnes sont souvent considérés comme trop faibles. Concernant les élections tenues en 2003 au Monténégro, par exemple, d'aucuns ont insisté pour la mise en place d'un organe indépendant, transparent et responsable chargé de contrôler et de vérifier les comptes de la campagne et doté du pouvoir de sanctionner les violations.
100. Alors que le renforcement de la transparence est l'objectif principal de nombreuses réformes ou propositions de réforme, il convient de noter que, dans certaines circonstances, la divulgation de la source des contributions versées aux partis peut avoir des effets secondaires indésirables. Dans le contexte de l'intolérance politique qui prévaut, la perspective d'une telle divulgation peut être un frein au financement des partis d'opposition et, parallèlement, favoriser les forces progouvernementales. Il est intéressant de noter à cet égard qu'une disposition de la loi moldave — permettant à la Commission électorale centrale de connaître le type de soutien financier qu'un candidat a reçu avant le jour du scrutin — a fait l'objet d'une recommandation de suppression. La Commission de Venise a en effet estimé qu'elle pourrait avoir un effet dissuasif sur les donateurs potentiels et entraîner des pressions sur ces derniers dans le contexte moldave (CDL-AD(2004)027, paragraphes 71 et 72). Pour parvenir à un juste équilibre entre le besoin de transparence et la protection de la vie privée des individus, seule l'origine des dons importants est divulguée dans certains pays.
101. De plus, il faut veiller à ce que les dispositions financières du Code électoral ne soient pas complexes au point de requérir une expertise et une main-d'œuvre trop importantes et d'imposer une très lourde charge aux candidats et aux (petits) partis comme en Azerbaïdjan (voir CDL-AD(2003)015, paragraphe 18, et CDL-AD(2004)016rev, paragraphes 15, 19) ou en République tchétchène (voir CDL(2003)021fin, voir les commentaires sur le chapitre VI).
102. En matière de financement public, le principe de l'égalité des chances revêt une importance cruciale. En général, ce principe fait l'unanimité. Il n'empêche que, s'agissant d'argent, son interprétation suscite parfois des conflits politiques. Il se prête en effet aussi bien à une application stricte (traitement égal) que proportionnelle (financement en fonction

de la force respective des partis au Parlement ou dans l'électorat). Ainsi, trouver une formule généralement acceptée dans tel ou tel pays relève du défi. Il convient en outre d'inclure les règles pertinentes dans la législation.

Analyse de certains aspects des campagnes électorales

103. Campagnes en faveur de la non-participation : certains pays (comme la Russie) sont secoués par des controverses juridiques et politiques visant la légalité et la légitimité des campagnes prônant la non-participation. Bien que toute élection démocratique se fonde sur la participation des électeurs, force est de reconnaître que faire campagne en faveur de la non-participation à des élections ressort clairement de l'exercice de la liberté d'expression. Ce principe revêt une importance particulière dans les pays où une participation minimale est exigée pour valider les résultats d'une élection ou d'un référendum (voir le chapitre XIII).

104. « Campagnes contraires à la morale » : bien que les « campagnes sales ou odieuses » soient, bien entendu, indésirables, leur interdiction légale soulève de nombreuses difficultés. La référence à des règles morales s'avère généralement trop imprécise et susceptible de prêter à des abus. L'interdiction des « campagnes amORALES », par exemple, dans le Code électoral moldave a été critiquée comme trop vague ; elle pourrait en effet être appliquée d'une façon qui constituerait une violation du droit à la liberté de parole et d'expression (CDL-AD(2004)027, paragraphe 80). Le même constat vaut notamment pour l'interdiction de « dénigrer » un candidat en Ukraine : « ... s'agissant d'une campagne politique dans laquelle des candidats décident consciemment d'entrer dans la sphère publique pour briguer une charge publique, on ne peut pas appliquer une loi visant à protéger la réputation ou les droits d'autrui pour limiter, diminuer ou supprimer le droit à la liberté d'expression politique » (CDL-AD(2006)002, paragraphe 60). Malgré les limites posées par le droit international et constitutionnel à la liberté d'expression, il semble inopportun d'interdire en termes vagues les campagnes amORALES ou les atteintes à l'honneur d'un candidat dans la législation électorale. Cependant, les « codes de conduite » à l'intention des candidats (et autres parties prenantes aux élections) contiennent parfois des références à certaines valeurs politiques et morales.

105. Participation des non-ressortissants et des mineurs aux campagnes : dans certains pays, la loi interdit aux ressortissants étrangers et/ou aux mineurs de participer aux campagnes électorales. Cette limitation est souvent contraire aux instruments internationaux et au droit constitutionnel national (voir par exemple CDL-AD(2004)027, paragraphes 78, 80 et CDL-AD(2006)002, paragraphe 59).

VII. Rôle des médias dans les campagnes électorales

Remarques générales

106. La presse électronique et écrite constitue généralement le meilleur moyen pour un citoyen d'en savoir plus sur une élection et sur ses choix électoraux. De sorte que les moyens de communication de masse jouent un rôle important en période préélectorale. Ce rôle est double. Premièrement, les médias doivent informer l'électorat en couvrant les candidats, les partis et les questions politiques pertinentes dans le cadre de leurs émissions d'actualité (et de programmes d'information spéciaux pouvant éventuellement porter sur

l'éducation des électeurs). Deuxièmement, les médias doivent accorder aux candidats et aux partis un accès direct à l'électorat en autorisant la publicité politique.

107. Dans un certain nombre de pays, les dispositions de la loi électorale visant le comportement des médias pendant la campagne sont assez laconiques. Ce sujet fait cependant l'objet de dispositions détaillées dans les lois relatives aux médias ou bien les règles édictées par l'administration électorale ou les organes de contrôle des médias. Ainsi, une analyse complète du rôle des médias dans les élections devrait non seulement mentionner le droit électoral, mais aussi les autres lois ou réglementations pertinentes. Certains pays, comme l'Estonie, disposent d'un système reposant largement sur l'autoréglementation mais qui semble bien fonctionner selon les observateurs internationaux.

Couverture de la campagne électorale

108. Une presse libre est indispensable à la communication aux électeurs de diverses informations relatives aux élections et aux référendums. Il est donc important que la liberté de la presse soit garantie dans la Constitution et la législation et respectée en pratique. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, le paysage médiatique est pluraliste et les médias agissent en toute liberté.

109. Toutefois, dans quelques rares Etats, les moyens de communication de masse sont encore sous le contrôle de l'Etat et leur liberté d'action est sérieusement limitée. En raison de restrictions et d'obstacles administratifs, l'absence de médias forts et indépendants assurant une couverture impartiale de la campagne a été notamment ressentie en Russie, selon les observateurs de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe, ce qui a empêché nombre d'électeurs d'opérer un choix en toute connaissance de cause. En Azerbaïdjan, la situation difficile des médias s'est encore plus détériorée sous l'effet du harcèlement et de l'intimidation systématiques des journalistes ces dernières années (voir par exemple CG/BUR (11) 95). Il convient de noter que le gouvernement a l'obligation non seulement de respecter la liberté de la presse, mais aussi de protéger les médias. Le système juridique devrait conférer aux journalistes une protection efficace contre la censure, l'intimidation ou les arrestations arbitraires.

110. Même dans les pays où les médias travaillent sans faire l'objet de restrictions abusives, la couverture impartiale des campagnes électorales n'est pas automatiquement garantie. Les élections démocratiques dépendent largement de la capacité et de la volonté des médias de travailler de manière impartiale et professionnelle pendant les campagnes électorales. L'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 19). Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, en violation des dispositions législatives et réglementaires, les médias n'assurent pas une couverture équilibrée des partis et des candidats, à la fois sous l'angle de la quantité et de la qualité. Dans certains cas, le déséquilibre dans les programmes semble avoir pour but d'influencer indûment — voire de manipuler — l'électorat.

Accès égal aux médias

111. Dans les démocraties modernes, il est également important de veiller à ce que les candidats ou partis bénéficient de temps de parole ou d'espaces publicitaires suffisamment équilibrés (CDL-AD(2003)023rev, I.2.3). Un accès égal aux médias publics doit également être réservé aux partisans et adversaires de toute proposition faisant l'objet d'un référendum

(CDL-INF(2001)010, CDL-AD(2005)028). Dans les pays d'Europe, la législation relative aux élections et à la presse impose généralement de telles conditions. Toutefois, dans certains cas, les dispositions légales sont vagues voire déficientes. Par exemple, à la différence du régime applicable aux élections parlementaires, le cadre législatif des référendums en Arménie ne garantit pas explicitement aux partis politiques un accès gratuit aux médias publics, selon le Rapport de la mission d'évaluation des besoins de l'OSCE/BIDDH (2005).

112. En outre, les réglementations en matière d'égalité d'accès aux médias publics diffèrent concernant notamment les types de médias et d'accès, le temps d'antenne et l'espace, le format et l'heure de la radiodiffusion, ainsi que la question du financement de la publicité politique. En raison de la disparité des dispositions, il est difficile d'aborder le sujet à un niveau général. Cependant, nombre de détails peuvent être abordés spécifiquement pour chaque pays ; c'est le cas notamment des critères d'allocation d'un temps d'antenne gratuit. De toute façon, il convient de distinguer entre les médias publics et privés, ce qui n'est pas toujours le cas. Les médias privés sont en effet généralement moins réglementés.
113. Concernant les médias privés, un sujet mérite une attention particulière : bien que l'on s'accorde généralement à octroyer aux partis et aux candidats un accès direct aux médias appartenant à l'Etat, la question se pose notamment de savoir si les médias privés peuvent être soumis à l'obligation d'accorder un espace publicitaire gratuit à tous les concurrents. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que, dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité¹⁹.
114. Par conséquent, les « Règles de procédure à l'usage des médias électroniques jouissant d'une concession nationale en République de Croatie pendant la campagne électorale », pour ne citer qu'elles, stipulaient que les médias électroniques à diffusion nationale, qu'ils soient publics ou privés, devaient accorder aux candidats du temps d'antenne gratuit pour leur permettre de présenter leurs plates-formes respectives dans le cadre des élections législatives de 2003. De plus, les candidats jouissaient du droit d'acheter du temps d'antenne sous forme de publicité. Dans d'autres pays, les médias privés ne sont pas tenus d'offrir du temps d'antenne gratuit — mais uniquement de proposer du temps payant — aux partis et aux candidats.
115. Il existe aussi certains pays (comme le Royaume-Uni) où les médias privés ne sont même pas obligés de diffuser la moindre publicité politique. Certaines réalités concrètes pourraient également déboucher sur un refus justifié de la participation à la campagne politique de groupes politiques, par exemple lorsque leur idéologie est contraire à celle des médias considérés (voir CDL-AD(2006)002, paragraphe 63). Cependant, lorsque les médias, volontairement ou pas, accordent aux candidats un temps d'antenne gratuit ou payant, ils doivent garantir des conditions égales à chacun d'entre eux. Et, bien entendu, le droit des stations de radio et des chaînes de télévision privées d'accorder du temps d'antenne ne devrait pas dépendre de la date de leur création (voir, concernant la République tchèque, CDL(2003)021 fin, commentaires sur l'article 52).

¹⁹ Voir I.2.3 du Code de bonne conduite en matière électorale.

116. Quel que soit le contenu de leurs réglementations respectives, un nombre important de pays ont fait l'objet de rapports d'observateurs constatant la violation des règles d'égalité d'accès par leurs médias publics et privés. De plus, même lorsque chaque participant à une élection bénéficie gratuitement d'une tranche de temps fixe à la télévision et à la radio, cet arrangement ne suffit pas toujours à compenser la couverture nettement déséquilibrée de la campagne dans les programmes d'actualité ordinaires. C'est pourquoi, il convient de surveiller de très près le comportement des médias et de sanctionner de manière adéquate leurs violations éventuelles de la loi²⁰.

Organe de contrôle

117. L'établissement d'un organe de contrôle neutre chargé de surveiller et de réglementer les médias, ainsi que d'examiner les plaintes relatives à leur comportement au cours de la campagne peut sensiblement contribuer à assurer l'application des lois et à promouvoir un accès libre, égal et équitable à la radiodiffusion. Un tel organe peut consister en une unité de surveillance établie au sein de l'administration électorale ou en une commission parlementaire, un conseil réunissant des représentants de tous les partis, une commission composée de personnalités indépendantes ou un organisme d'autorégulation des médias. Les experts électoraux de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ont exigé l'établissement d'un organe indépendant de surveillance des médias à différentes occasions, avec plus ou moins de succès comme le prouve le cas de l'Ukraine (CDL-AD(2006)002, paragraphe 61).

118. Toutefois, en pratique, l'efficacité de ces organes varie énormément selon les pays. Dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2004 en Serbie, par exemple, l'Agence républicaine de radiodiffusion n'a pas témoigné sa capacité à réglementer efficacement l'action des médias et la commission de surveillance parlementaire prévue par la loi n'a pas été créée à temps. Le Parlement du Monténégro, par contre, a établi un Conseil de surveillance des moyens de communication de masse avant les dernières élections (et celles qui les ont précédées) afin de contrôler le respect par les médias publics et privés des règles de couverture des campagnes électorales. Selon les observateurs internationaux, ledit conseil peut être facilement contacté en vue de déposer une plainte mais ne dispose pas du pouvoir d'imposer des sanctions.

119. Dans plusieurs cas, les observateurs électoraux ont recommandé l'adoption de dispositions suffisamment détaillées permettant d'imposer une peine à un radiodiffuseur ayant commis une faute professionnelle. Il convient en outre de prévoir alors des peines progressives applicables aux violations mineures des règles électorales. Il serait notamment inopportun de suspendre temporairement des activités de radiodiffusion pour une simple infraction mineure : une sanction apparemment envisageable dans certains pays.

Publication des sondages d'opinion

120. Les sondages d'opinion sur les intentions des électeurs pouvant influencer sur l'issue du scrutin, la publication et le commentaire sur les ondes de leurs résultats doivent faire l'objet d'une réglementation imposant entre autres la mention des sources et autres informations pertinentes. Normalement, il est également interdit de publier les résultats d'un sondage et des projections la veille ou le jour du scrutin (du moins avant la fermeture des bureaux de votes). Il est donc généralement recommandé aux pays ne l'ayant pas encore fait de prévoir

²⁰ Pour une étude approfondie de la question des médias et des élections, voir CDL-AD(2005)032.

un tel délai (concernant la Géorgie, voir CDL-AD(2005)005, paragraphe 43). Cependant, dans certains cas tels que la Moldova (10 jours) et l'Ukraine (15 jours), les délais ont été jugés excessifs et il a été recommandé de réduire la période d'interdiction des sondages d'opinion (CDL-AD(2004)027, paragraphe 32 ; CDL-AD(2006)002, paragraphe 68).

VIII. Observation des élections

121. L'observation des élections contribue sensiblement à assurer leur transparence, particulièrement dans les démocraties nouvelles ou émergentes. L'introduction dans leur droit électoral de dispositions garantissant les droits des observateurs nationaux et internationaux a été réclamée à plusieurs reprises aux pays dont la législation est encore muette sur ce point. (Des dispositions de ce type pourraient également être adoptées dans nombre de démocraties d'Europe de l'Ouest — comme la France ou l'Espagne — qui sont dépourvues de toute réglementation relative à des observateurs internationaux ou nationaux non partisans. Dans plusieurs juridictions, les droits des observateurs nationaux non partisans, en particulier, devraient être renforcés. Même lorsque les droits des observateurs sont garantis par la loi, cette dernière peut parfois pécher par son imprécision et donner lieu à des interprétations très différentes.
122. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, il est préférable d'ouvrir autant que faire se peut le processus d'observation, en faisant appel aussi bien à des observateurs nationaux partisans et non partisans qu'à des observateurs internationaux non partisans (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 87). Toutefois, les commissions électorales approuvent parfois une liste réduite d'observateurs avant l'élection, ce qui entraîne l'exclusion d'autres observateurs. En Ukraine, par exemple, en vertu de la loi électorale, une organisation publique ne peut être autorisée à observer une élection que s'il s'agit de l'une des missions qu'elle a vocation à remplir conformément à ses statuts, et que si elle a été enregistrée au moins deux ans avant le jour du scrutin. Les amendements de 2005 ayant prévu, pour la première fois, la possibilité d'organiser une observation nationale non partisane des élections, cette règle va créer des obstacles injustifiés pour les élections de 2006 (voir CDL-AD(2006)002, paragraphe 73).
123. Pendant les élections tenues en 2003 et 2004 en Azerbaïdjan, pour mentionner un autre exemple, les ONG locales dont plus de 30 % des fonds proviennent de l'étranger n'ont pas reçu l'autorisation d'observer les élections (voir CDL(2003)054, paragraphe 39 ; CDL-AD(2004)016rev, paragraphe 22 ; CDL-AD(2005)029, paragraphe 23). Plusieurs ONG nationales se sont vues ainsi empêchées de participer aux observations. Cette interdiction aurait été provisoirement levée uniquement pour la durée des élections locales de 2004 : une décision de dernière minute généralement passée inaperçue. L'absence d'observateurs locaux, ainsi que le très faible nombre d'observateurs internationaux, a clairement facilité les fraudes (CG/BUR (11) 95). Par contre, le nombre élevé d'observateurs nationaux a été salué, notamment, dans le rapport de la Commission ad hoc de l'Assemblée générale pour l'observation des élections législatives de 2002 en République du Monténégro (Doc. 9621, Addendum IV).
124. De toute évidence, l'accréditation formelle des observateurs selon des critères clairs et précis peut s'avérer utile. Les procédures d'enregistrement lourdes et compliquées doivent être évitées. Malheureusement, force est de constater que plusieurs pays ont adopté une approche trop bureaucratique en matière d'accréditation des observateurs. En Ukraine, par exemple, des dispositions extrêmement détaillées visent la nomination des observateurs dont

l'obligation de produire des signatures authentifiées, des copies conformes des statuts de l'organisation, etc. Si une accréditation formelle pour observer les élections le jour du scrutin n'est pas nécessaire, les observateurs doivent néanmoins se munir des documents nécessaires afin de pouvoir prouver leur identité dans le bureau de vote.

125. Les observateurs nationaux et internationaux devraient se voir conférer la plus grande latitude pour observer les élections. L'observation ne saurait se cantonner au jour du scrutin et doit viser l'intégralité du processus électoral, depuis l'enregistrement des candidats (et, si nécessaire, des électeurs) jusqu'à la période postélectorale. Toutefois, le droit des observateurs d'assister à toutes les réunions de la commission électorale, d'observer les activités électorales à tout moment et d'obtenir des copies des procès-verbaux, tableaux, minutes et autres documents à tous les niveaux n'est pas toujours garanti par la loi ou en pratique.
126. Si de plus en plus de spécialistes s'accordent à dire que la période préélectorale doit être intégralement observée, le processus postélectoral demeure encore souvent négligé. Les observateurs internationaux, par exemple, quittent souvent un pays peu de temps après le jour du scrutin et bien avant la proclamation des résultats définitifs. Toutefois, il est important que certains observateurs restent sur place jusqu'à la vérification et l'annonce des résultats définitifs. Par conséquent, les règles électorales devraient spécifier que les observateurs ont un rôle à jouer et un droit d'accès aux commissions électorales après le scrutin, jusqu'à ce que toutes les tâches électorales soient achevées (concernant l'Azerbaïdjan, voir CDL-AD(2004)016rev et CDL-AD(2005)029).

IX. Jour du scrutin — bureaux de vote

Emplacement, taille et agencement des bureaux de vote

127. Il convient évidemment d'établir à travers le pays un réseau suffisamment dense de bureaux de vote faciles à trouver et accessibles à tous les électeurs. Ces bureaux doivent de préférence être installés dans des endroits connus et appropriés (comme des écoles ou autres bâtiments publics). Nombre d'observateurs électoraux soulignent l'importance cruciale du choix d'endroits idoines et accessibles. On trouve encore, dans plusieurs pays, trop de bureaux de vote d'une taille inacceptable par rapport au nombre d'électeurs. Les bureaux sont parfois surpeuplés selon les rapports d'observation. De plus, ils ne sont pas toujours facilement accessibles aux personnes âgées ou handicapées. En général, on peut affirmer qu'il conviendrait d'accorder plus de réflexion à la sélection et à l'agencement des bureaux de vote, surtout dans certaines démocraties nouvelles ou émergentes de la région.
128. Le même constat s'applique à l'agencement des bureaux de vote, à savoir le positionnement des tables servant aux procédures requises, des barrières encadrant la file des électeurs, des isolements, des urnes, etc. Cet agencement devrait en effet garantir une circulation fluide des électeurs et le secret du vote. Il est très important que les membres du bureau de vote (ainsi que les observateurs) puissent jouir d'une vue d'ensemble sur les faits et gestes du personnel et des électeurs. Par exemple, le fait que les membres du bureau ne puissent pas surveiller les isolements (car ceux-ci échappent totalement à leur vue ou sont placés dans une autre pièce) constitue un grave problème. Ce point précis a d'ailleurs fait l'objet de critiques de la part des observateurs, notamment dans le cadre des élections locales tenues en 2004 en Azerbaïdjan.

Personnes présentes dans le bureau de vote

129. Le droit électoral ou les instructions données aux organes relevant de l'administration électorale devraient clairement préciser les personnes autorisées à stationner dans les bureaux de vote. Outre les électeurs et les membres du bureau de vote, les personnes autorisées incluent habituellement les représentants des candidats ou des partis/alliances politiques, les observateurs nationaux ou les observateurs internationaux éventuellement invités, ainsi que les médias. Cependant, le risque existe toujours de voir aussi des personnes non autorisées stationner dans le bureau de vote. Dans le cadre de plusieurs élections, les observateurs ont signalé la présence de personnes non autorisées due au caractère ambigu des instructions données au personnel chargé des élections ou à la non-application des règles pertinentes.
130. Comme nous l'avons déjà mentionné, la présence d'observateurs électoraux revêt une importance cruciale pour l'intégrité du processus électoral. Si la liberté d'accès des représentants et des observateurs aux bureaux de vote est généralement respectée dans presque tous les pays européens (à l'exception notable du Belarus jusqu'à une époque récente), ces mêmes personnes ont eu des problèmes dans plusieurs cas pour pénétrer dans lesdits bureaux ou se mouvoir librement à l'intérieur. La taille exigüe et le surpeuplement des bureaux ont souvent servi de justification à la restriction des déplacements des représentants et observateurs. Il devrait être très clair cependant que le caractère inapproprié d'un bureau de vote ne saurait être invoqué comme prétexte pour limiter la liberté de mouvement des observateurs. En fait, ce sont les autorités électorales qui assument l'obligation de sélectionner et de préparer les bureaux de vote de manière à permettre une observation efficace sans perturber le scrutin.
131. De plus, il est communément admis que les membres des forces de sécurité et de police ne doivent pas normalement être présents à l'intérieur (ou même à l'extérieur) du bureau de vote afin de ne pas intimider les électeurs, surtout dans les pays n'ayant accédé que depuis peu à la démocratie, plongés dans un conflit armé ou venant de sortir d'un tel conflit. En règle générale, la police ne devrait être autorisée à pénétrer dans le bureau de vote qu'à la demande du président de la commission électorale compétente et pour assurer l'ordre. Bien entendu, elle devrait être appelée uniquement lorsque la situation pourrait autrement dégénérer. Pendant les élections municipales tenues en 2004 en Moldova, par exemple, la disposition prévoyant que la police peut être appelée par le président du bureau de vote en vue de rétablir l'ordre légal a été interprétée de façon erronée afin de justifier la présence de la police même lorsqu'il n'y avait pas de troubles (voir CDL-AD(2004)027, paragraphe 94). Dans plusieurs cas, la législation électorale ou les instructions données par la Commission électorale centrale peuvent clarifier les règles relatives à la présence de policiers dans les bureaux de vote et leur rôle le jour du scrutin. Il conviendrait aussi, si nécessaire, d'approfondir la formation des policiers concernant leurs droits et obligations pendant les élections.

X. Identification des électeurs et procédures de vote

Identification des électeurs

132. Le processus d'identification des électeurs revêt une importance cruciale sous l'angle de l'intégrité globale du processus électoral. Avant de voter, les électeurs sont tenus de prouver leur identité, généralement en présentant des documents d'identité. Il est essentiel que le

droit électoral ou les instructions communiquées par l'administration électorale précise(nt) clairement le type de document d'identité requis à cette fin. Dans certains pays, la situation juridique est complexe ou pêche par son imprécision. Les observateurs internationaux ont notamment critiqué à cet égard les élections législatives tenues en 2003 en Croatie. Il convient d'accorder une attention particulière aux groupes susceptibles de ne pas disposer des documents d'identité requis, par exemple les réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays, ou certains groupes minoritaires comme les Roms. La vérification inefficace de l'identité des électeurs constitue un grave problème, surtout dans les pays où le « vote multiple » est notoirement pratiqué.

133. Une fois l'identité de l'électeur confirmée, l'étape suivante consiste à vérifier si l'intéressé a le droit de voter dans ce bureau de vote particulier. Cette vérification s'effectue normalement sur la base de la liste électorale. Toutefois, plusieurs rapports visant divers pays ont fait état de l'arrivée, dans un bureau, d'électeurs dont le nom ne figure pas sur la liste (soit parce qu'ils se sont rendus dans un mauvais bureau, soit parce que l'état des listes laisse à désirer). Compte tenu de la qualité insuffisante des listes ordinaires dans certains pays, des listes complémentaires s'avèrent parfois nécessaires : une pratique qui est loin de constituer une solution idéale (voir le chapitre IV).

134. Une autre solution consiste à permettre aux électeurs de placer un bulletin conditionnel dans l'urne (une pratique aussi désignée dans d'autres pays ou régions du monde sous le terme de « bulletin provisoire » ou « bulletin en suspens »). Pendant les élections tenues en 2004 au Kosovo, les électeurs qui constataient — le jour du scrutin, dans un bureau de vote — que leur nom ne figurait pas sur la liste électorale étaient réorientés vers un autre bureau de vote, situé dans le même centre, où ils pouvaient exprimer leur suffrage selon une procédure spéciale permettant un contrôle ultérieur de leur éligibilité, cette procédure étant dénommée « vote conditionnel ». Ce système constituait un changement par rapport aux élections antérieures, lors desquelles les électeurs pouvaient en pareil cas être inscrits sur une liste complémentaire sur place, à condition de pouvoir apporter une preuve appropriée de leur identité et de leur lieu de résidence. Le but de cette réforme était d'apporter davantage de garanties, les listes complémentaires sur les lieux n'étant pas exemptes de risques de fraude. Malgré les craintes exprimées par la délégation de voir un recours massif au vote conditionnel, le système semble avoir fonctionné de manière satisfaisante (voir CG/BUR (11) 74).

135. En tout cas, il convient toujours d'améliorer d'urgence les listes électorales ordinaires afin de réduire le recours aux listes complémentaires et aux bulletins conditionnels (voir le chapitre IV).

Garanties contre le « vote multiple »

136. En outre, les membres du bureau de vote doivent vérifier si l'électeur a déjà voté dans le cadre du même scrutin. Malheureusement, le « vote multiple » demeure un problème fréquent dans plusieurs Etats de la région. En principe, il peut être évité si les électeurs sont convenablement identifiés et inscrits et si la liste électorale est signée par chaque électeur (ou revêtue d'une marque par le personnel) au moment où l'intéressé reçoit le bulletin de vote. Toutefois, en pratique, nombreux sont les cas où les listes électorales n'avaient pas été signées par les électeurs ou contenaient plusieurs signatures de la même écriture (voir par exemple, CG/BUR (11) 95 et CG/BUR (11) 122rev) : une anomalie pouvant trahir un « vote multiple » ou un « vote familial ».

137. Une méthode supplémentaire de réduction du risque de « vote multiple » consiste à marquer les doigts de chaque électeur à l'aide d'une encre indélébile (visible ou invisible) pour indiquer qu'il a voté. Bien que rare en Europe de l'Ouest, cette pratique est courante dans d'autres régions du monde et systématiquement recommandée aux démocraties nouvelles ou émergentes. Comme le prouve le cas arménien, cependant, ces recommandations ne sont pas toujours mises en œuvre. Bien que le marquage des doigts (encrage) eût été recommandé par les experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et inclus dans les propositions antérieures d'amendement au Code électoral, l'amendement récemment adopté ne prévoit pas cette procédure en Arménie (voir CDL-AD(2003)021 ; CDL-AD(2005)019 ; CDL-AD(2004)049 ; CDL-AD(2005)027 ; CDL-EL(2006)020). Par contre, l'encrage des doigts a été introduit, par exemple, peu de temps avant les élections législatives tenues en 2005 en Azerbaïdjan, afin de suivre une recommandation formulée depuis longtemps par les experts internationaux. La procédure de l'encrage — lorsqu'elle est prévue — doit être cependant appliquée avec soin, ce qui n'est pas toujours le cas comme on l'a vu notamment pendant les élections municipales tenues en 2005 dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », selon les observateurs internationaux.

Bulletins de vote

138. Dès qu'un électeur a été reconnu en droit de voter dans le bureau de vote, il doit immédiatement recevoir un bulletin. Il est bien entendu totalement illégal de remettre à un électeur plus de bulletins que ceux auxquels il a droit. De même, la pratique encore observée dans certaines régions, consistant à remettre à un électeur des bulletins supplémentaires sur présentation des documents d'identité de ses proches non présents est inacceptable. Le modèle espagnol est quant à lui très insolite et ne saurait être recommandé aux démocraties nouvelles ou émergentes en Europe : il permet aux partis politiques de produire leurs propres bulletins de vote — conformes à un modèle approuvé — et de les distribuer avant et pendant le jour du scrutin.

139. Il est courant en Europe d'utiliser un jeu unique et complet de bulletins — reprenant le nom de tous les partis et/ou candidats — qui doit ensuite être marqué par les électeurs. Cette pratique est normalement préférable aux systèmes qui imposent aux électeurs de choisir entre différents bulletins (de couleur) et à placer celui de leur choix dans une enveloppe avant d'introduire cette dernière dans l'urne (comme c'était le cas en Bulgarie jusqu'aux amendements apportés en 2005 à la loi électorale).

140. Afin de protéger les bulletins, de nombreux pays imposent qu'ils soient revêtus d'un cachet officiel spécifique au bureau de vote concerné et/ou de la signature des membres autorisés du bureau de vote. Certaines lois électorales contiennent des dispositions claires et détaillées en la matière. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, les bulletins de vote ne doivent pas être signés ou tamponnés au moment où ils sont remis à l'électeur, car la personne chargée de signer ou de tamponner les bulletins pourrait y mettre une marque permettant d'identifier plus tard l'électeur lors du décompte des suffrages (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 34). Plus importante encore est l'interdiction pour un membre de la commission du bureau de vote de tamponner un bulletin *après* que l'électeur a fait son choix, au moment du dépouillement. En Moldova, par exemple, cette procédure a été critiquée comme constituant clairement une violation du secret du vote, dans la mesure où il était possible de voir le nom du candidat coché par transparence lors du tamponnage du verso du bulletin avant son insertion dans l'urne (CDL-AD(2004)027, paragraphe 25). Afin

d'assurer le secret du vote, le Code de bonne conduite en matière électorale stipule clairement qu'à partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne d'autre ne doit plus y toucher (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 35).

141. La possibilité d'opérer un choix négatif (« contre tous ») constitue une pratique inhabituelle dans les démocraties d'Europe de l'Ouest. Ce système — hérité de la tradition communiste consistant à organiser des élections non concurrentielles — est toujours utilisé dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Il confère aux électeurs la possibilité d'exprimer leur mécontentement à l'égard de l'ensemble des candidats et partis/alliances répertoriés sur le bulletin. Cette méthode peut cependant renforcer l'apathie de la population à l'égard de la politique et des partis en incitant les électeurs à rejeter en bloc les candidats et partis au lieu de s'efforcer d'opérer le meilleur (ou le moins mauvais) choix. En principe, les électeurs devraient être encouragés à voter pour le candidat ou parti qui a leur préférence et à assumer, de ce fait, la responsabilité de l'organe constitué sur la base des résultats du scrutin (voir, par exemple, CDL-AD(2003)021, paragraphe 31 ; CDL-AD(2005)027, paragraphe 23 ; CDL-AD(2006)002rev, paragraphe 78).

Procédures de vote — irrégularités

142. Une fois muni de son bulletin, l'électeur est dirigé vers un isoloir disponible pour le remplir. Naturellement, il vaut beaucoup mieux que l'intéressé soit familiarisé avec les procédures de vote. Les programmes d'éducation des électeurs et les instructions claires communiquées dans le bureau de vote sont donc une nécessité, surtout en présence d'un format de bulletin ou d'un mode de scrutin compliqué. Ces programmes sont courants dans toute l'Europe. Dans certains cas, le bulletin lui-même contient des instructions destinées aux électeurs sur la manière de le remplir. En vertu du droit électoral tchéchène, par exemple, ces instructions sont imprimées à la fois en russe et en tchéchène. Néanmoins, les électeurs peuvent commettre des erreurs lors du remplissage du bulletin. Dans ce cas, la législation pertinente ou les instructions de la commission électorale doivent prévoir la possibilité d'annuler ledit bulletin et d'en délivrer un second à l'intéressé, comme recommandé, par exemple, par les observateurs dans le cadre des élections municipales tenues en 2005 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

143. Bien que les processus de vote soient considérés comme administrés professionnellement et efficacement dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, des irrégularités sont encore observées dans plusieurs cas. Le vote multiple (voir plus haut), découvert ou familial fait partie de ces irrégularités. Les élections démocratiques requièrent des bulletins remplis par les électeurs en secret. Le secret du vote est non seulement un droit fondamental, mais aussi une obligation. De sorte que tout vote hors de l'isoloir est habituellement interdit. En pratique, cependant, le vote « ouvert » est toléré par le personnel chargé des élections. Lors des élections présidentielles tenues en Russie en 2004, ce vote a même été activement encouragé par les commissions de la plupart des bureaux de vote. Il convient cependant d'indiquer que lesdites commissions devraient être tenues d'empêcher les électeurs de montrer délibérément leur bulletin rempli.

144. Afin de protéger le secret de son vote, l'électeur doit généralement se tenir seul dans l'isoloir. Ce n'est que dans certains cas particuliers (en présence notamment d'un électeur aveugle) que des exceptions sont tolérées. Les conditions posées pour prêter assistance aux électeurs devraient, si nécessaire, être explicitement définies dans le droit électoral ou dans les instructions données à la commission électorale. En tout cas, il est inacceptable qu'un « interprète » accompagne l'électeur dans l'isoloir et lui indique le nom du candidat pour qui

l'intéressé entend voter. C'est notamment ce qui est arrivé, par exemple, avec des électeurs roms analphabètes pendant les élections municipales truquées tenues à Mukachev (Ukraine) en 2004 (voir CG/BUR (10) 125).

145. Bien qu'interdit par la loi, le « vote familial » ou « vote de groupe » est toujours toléré en pratique dans certains pays. Les observateurs électoraux ont notamment assisté à un vote massif de ce type lors d'élections tenues en Azerbaïdjan, dans « l'ex- République yougoslave de Macédoine », en Moldova, en Russie et en Serbie-Monténégro. Même dans des pays comme la Bosnie-Herzégovine où la conduite des dernières élections municipales (2004) a été qualifiée d'« excellente », les observateurs internationaux ont signalé de nombreux cas de membres de la même famille votant ensemble (surtout des conjoints âgés).
146. De toute évidence, le vote de groupe ou familial est totalement inacceptable. Il tend à priver les femmes et parfois les jeunes de leurs droits de vote personnels et, à ce titre, s'apparente à une fraude électorale (voir par exemple CG/BUR (11) 95). La Recommandation 111 (2002) du Congrès a souligné l'importance fondamentale du droit des femmes à un vote personnel, libre et secret et souligné que la pratique du vote familial est inacceptable sous l'angle des droits fondamentaux des femmes (CG/BUR (11) 122rev). Force est cependant d'admettre que la prévention efficace du vote familial et de groupe requiert un changement de mentalité radical qu'il appartient aux autorités de promouvoir activement (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 30).
147. Lui aussi strictement interdit par la loi, l'achat des votes — c'est-à-dire la distribution de biens ou d'argent à des personnes en échange de la promesse des intéressés de voter pour un candidat ou un parti donné — est assez difficile à prouver. Cette pratique serait monnaie courante juste avant ou le jour même du scrutin dans certains pays, selon les observateurs internationaux. Pour réduire le risque d'achat de votes le jour du scrutin, il est capital de garantir le secret du vote. Il convient aussi de veiller à ce qu'aucun électeur ne puisse quitter le bureau de vote sans avoir déposé au préalable son bulletin dans l'urne, car certains individus risqueraient ainsi de vendre leur bulletin vierge à l'extérieur. En règle générale, tout bulletin inutilisé devrait demeurer à l'intérieur du bureau de vote. Cependant, dans plusieurs cas, les observateurs ont confirmé la circulation de bulletins vierges tamponnés et signés à l'extérieur des bureaux de vote le jour du scrutin.
148. Certains pays utilisent des urnes transparentes pour empêcher tout bourrage avant ou pendant le scrutin. En principe, cette précaution est logique puisque le bourrage demeure un gros problème dans certains cas. Cependant, la transparence des urnes peut aussi menacer le secret du vote au cas où les bulletins ne seraient pas convenablement pliés.

Procédures de vote spéciales

149. Comme indiqué, l'absence de procédures de vote spéciales — en faveur notamment des électeurs absents — peut priver de leur droit une part importante des électeurs incapables de se rendre dans leur bureau de vote le jour du scrutin (voir plus haut le chapitre IV). Le vote des absents permet aux intéressés de voter en un lieu autre que le bureau de vote qui leur est affecté dans la liste électorale. Toute une série de procédures de vote des absents coexistent en Europe. Certains pays autorisent le vote anticipé, d'autres pas. Les réglementations diffèrent aussi quant à l'endroit où le vote des absents a lieu (bureau de vote spécial ou ordinaire, dans le district de l'électeur ou dans n'importe quel district, dans le pays et/ou hors du pays) et ses modalités (visite dans un bureau de vote, par correspondance, par l'intermédiaire d'un mandataire ou au moyen d'une urne mobile).

150. Malheureusement, de graves irrégularités affectent le vote des absents dans divers pays, de sorte que là où cette procédure est autorisée il convient de veiller tout spécialement à garantir le secret du vote et à déjouer les fraudes. Les observateurs internationaux ont recommandé l'introduction de garanties supplémentaires dans plusieurs cas. Dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2005 en Croatie, par exemple, le contrôle lâche exercé sur les votes à l'étranger — notamment en Bosnie-Herzégovine — a suscité de vives préoccupations. Il convient aussi de surveiller tout spécialement le vote anticipé des militaires, des prisonniers, des détenus et des personnes déplacées : une tâche qui n'est pas toujours menée de manière satisfaisante. Des garanties strictes doivent également s'appliquer à l'utilisation des urnes mobiles, y compris le dépôt — avant le jour du scrutin — des demandes de vote à l'aide de cette urne et la présence constante autour de ladite urne de plusieurs membres (représentant divers formations politiques) de la commission du bureau de vote. Dans un certain nombre de pays, l'organisation du vote mobile a été qualifiée de déficiente.
151. Plusieurs démocraties bien établies d'Europe de l'Ouest autorisent le vote par correspondance dont l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, la Suisse et, concernant les électeurs résidant à l'étranger, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède (CDL-AD(2004)012, chapitre III). En vue d'une participation maximale, le processus électoral prévoit le vote par correspondance. Ce vote a également été utilisé entre autres en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo afin d'assurer une participation maximale au processus électoral (CG/BUR (11) 74). Cependant, il ne devrait être permis qu'en présence d'un service postal sûr et fiable. Chaque cas doit être évalué individuellement pour déterminer les risques de fraude et de manipulation inhérents au vote par correspondance²¹.
152. En tout cas, les procédures de vote des absents exigent des efforts supplémentaires — et souvent accrus — en matière de prévention des fraudes, d'éducation des électeurs et de formation des membres des commissions électorales. Il convient d'accorder une attention particulière à la garantie du secret du vote chaque fois qu'une nouvelle technologie est introduite.

XI. Décompte des voix et proclamation des résultats provisoires

Décompte des voix

153. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, il est préférable que les suffrages soient décomptés directement dans les bureaux de vote plutôt que dans des centres spéciaux (CDL-AD (2002) 23, paragraphe 45). Ce système a l'avantage de permettre auxdits bureaux d'obtenir des résultats rapides. En outre, le décompte à distance des bureaux de vote peut poser des problèmes de sécurité dans la mesure où le transport des urnes et des documents connexes représente toujours un risque. Toutefois, dans le cadre de certaines élections (par exemple celles tenues en Albanie en 2005), les urnes sont transférées à des centres de dépouillement où les votes sont comptés. Dans ce cas, il convient de prendre grand soin d'assurer la transparence et la sécurité du transport de l'urne et des bulletins de vote entre les bureaux de vote et les centres de dépouillement. Signalons cependant que les problèmes de sécurité peuvent aussi se poser au niveau des bureaux de vote (voir par exemple CG/BUR (10) 125).

²¹ Voir CDL-AD(2002)023rev, rapport explicatif, I.3.2.2.1.

154. Pour que le processus de dépouillement soit ouvert et transparent, il doit être exécuté en présence d'observateurs et de représentants des candidats, des partis et des alliances électorales. (Dans certains pays tels que la France et l'Espagne, le dépouillement est totalement ouvert au public). Les personnes autorisées devraient être en mesure d'assister à toutes les opérations de dépouillement. Cependant, dans certains cas, les observateurs électoraux ont signalé que la distance à laquelle ils étaient obligés de se tenir des tables de dépouillement a affecté leur capacité à observer effectivement le processus. On relève aussi des incidents isolés dans le cadre desquels les observateurs ou les représentants des candidats se sont vu totalement interdire l'accès au centre de dépouillement. Dans d'autres cas, par contre, des personnes non autorisées assistaient au décompte. Il conviendrait d'éviter ces deux types de situations.
155. Il est primordial que le dépouillement soit effectué correctement. L'exactitude du décompte dépend de la clarté des procédures, de la formation adéquate du personnel chargé des élections et de l'engagement de ce dernier à accomplir sa tâche. L'exactitude des résultats ne vise pas uniquement la part des bulletins obtenue par chaque candidat, parti ou alliance électorale. Elle vise aussi l'exactitude de l'ensemble des données électorales y compris, par exemple, le nombre de suffrages exprimés (un détail particulièrement important dans les pays où un seuil de participation minimum est requis pour valider une élection ou un référendum). Il convient aussi de veiller soigneusement à transcrire fidèlement tous les chiffres dans les procès-verbaux de résultats.
156. Si le processus global de dépouillement des votes est raisonnablement organisé dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, certains problèmes techniques et politiques n'en subsistent pas moins. Les observateurs internationaux ont exprimé leurs préoccupations devant de graves irrégularités commises dans divers pays au cours des dernières années et notamment en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Fédération de Russie. Dans certains cas, ces déficiences semblaient davantage résulter d'une mauvaise administration que d'une tentative de manipulation. Ce constat souligne l'importance de la formation adéquate des membres des bureaux de vote. De plus, les manuels électoraux pouvant servir de référence en cas de doute, il serait souhaitable que les pays qui n'en ont toujours pas réparent cette lacune. Parfois, cependant, lesdites déficiences ressortent clairement d'une tentative de fraude, y compris le bourrage d'urne et la falsification des résultats et des procès-verbaux.
157. Dans plusieurs cas, le nombre des bulletins dans l'urne d'un bureau de vote s'est révélé supérieur à celui des électeurs figurant sur la liste électorale. Cette situation est typique d'un bourrage des urnes et pose un problème difficile à résoudre. Comme recommandé notamment dans le cadre des élections moldaves, il convient de définir des règles claires en la matière, par exemple un recomptage, une entrée dans le procès-verbal, voire la possibilité de déclarer l'élection invalide dans le bureau de vote concerné. Toutefois, la situation décrite par les observateurs internationaux concernant l'un des bureaux de vote durant les élections législatives tenues en 2003 en Croatie — à savoir l'annulation de tous les résultats du bureau en raison d'un seul bulletin excédentaire — semble exagérée. En l'occurrence, le droit électoral prévoyait l'annulation obligatoire des résultats et la tenue de nouvelles élections dans les bureaux de vote où le nombre des bulletins dans l'urne dépassait — fût-ce faiblement — le nombre escompté sur la base des documents électoraux. Il conviendrait plutôt de faire dépendre l'annulation d'une élection de la question de savoir si les bulletins excédentaires peuvent ou pas influencer sur les résultats du scrutin (notamment en modifiant la répartition des mandats, voir le chapitre XIII).

158. L'Espagne observe une pratique tout à fait insolite et incompatible avec les normes internationales : tous les bulletins comptés sont détruits par les membres du bureau de vote immédiatement après le dépouillement, ce qui rend tout second dépouillement impossible. Les observateurs de l'OSCE/BIDDH ayant suivi les élections espagnoles ont recommandé l'adoption de dispositions légales visant à conserver les bulletins dépouillés au moins jusqu'à l'épuisement de tous les recours éventuels et la proclamation des résultats définitifs.

Procès-verbaux des résultats des élections

159. Il convient de veiller de près à ce que les procès-verbaux de résultats soient correctement remplis et signés par toutes les personnes autorisées, conformément à la loi. Il va sans dire que les protocoles doivent être signés *après* le décompte plutôt qu'avant comme c'est parfois le cas. Remplir correctement un procès-verbal d'élection n'est pas chose aisée. Afin d'assurer la sécurité et l'uniformité du processus, nombre de démocraties nouvelles ou émergentes en Europe se sont dotées d'une loi instituant une procédure complexe et prévoyant l'entrée de toute une série de points aux procès-verbaux. Les amendements récemment apportés à la loi électorale ukrainienne, par exemple, augmentent considérablement la quantité d'informations devant être insérées dans les procès-verbaux des bureaux de vote, de sorte que les membres des commissions électorales doivent suivre une formation complémentaire. Il faudrait toutefois se garder de compliquer excessivement la procédure. Dans certains cas — notamment en Azerbaïdjan ou en Russie — les experts internationaux ont suggéré d'envisager la simplification des dispositions trop compliquées relatives au remplissage des procès-verbaux et, de toute façon, de renforcer la formation du personnel concerné en la matière.

160. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, la distribution d'une copie des procès-verbaux de résultats aux observateurs et aux représentants des candidats/partis, ainsi que leur affichage à l'extérieur des bureaux de vote, est recommandée. Jusqu'à une période récente, le droit électorale de certains pays restait muet sur ce point. Même en présence de dispositions légales pertinentes, les observateurs et les représentants ont parfois du mal à obtenir en pratique une copie des procès-verbaux des élections. Dans le cadre de certaines élections, telles que les élections municipales tenues en 2004 en Bosnie-Herzégovine, les observateurs internationaux ont signalé une défaillance généralisée concernant l'obligation d'afficher publiquement les résultats.

Transmission et proclamation des résultats provisoires

161. La transmission des résultats — par téléphone, fax ou courrier électronique — et le transfert des copies des procès-verbaux d'élection à une commission électorale de niveau plus élevé sont d'une importance capitale, bien que souvent négligée (voir aussi CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 51). Bien que ces processus requièrent une attention plus soutenue, ils suscitent rarement l'intérêt des observateurs. Il convient cependant de noter que la transmission des résultats des élections et le transfert des documents électoraux des commissions électorales inférieures aux commissions supérieures peuvent être une source d'erreur et de manipulation. Il convient d'envisager des précautions spéciales : codes de sécurité en cas de transmission électronique, transport protégé et surveillé, revérification des résultats sur la base des exemplaires originaux des procès-verbaux, etc.

162. Les résultats provisoires des élections peuvent être publiés de différentes façons. Dans certains pays, les résultats reçus par la commission électorale supérieure des commissions inférieures sont affichés publiquement au fur et à mesure de leur arrivée. Ce système de

« publication au coup par coup » permet de fournir rapidement des premiers résultats qui risquent toutefois d'être assez différents de l'issue finale, dans la mesure où ils émanent de diverses régions. Une autre méthode consiste à ne pas proclamer les résultats provisoires tant que l'ensemble des résultats — ou du moins une portion représentative de ceux-ci — n'a pas été transmis aux commissions électorales supérieures par les commissions de niveau inférieur. Dans ce cas, les premiers résultats provisoires publiés sont proches des résultats définitifs. Ce système présente cependant l'inconvénient de retarder considérablement la publication des premiers résultats, ce qui n'est pas sans poser certains problèmes.

163. Ainsi, l'inexactitude — mais aussi le retard des résultats provisoires — risquent tous deux de miner la confiance du public dans le processus électoral et de susciter des oppositions. En fonction du système électoral et du contexte politique, il convient de trouver un équilibre entre le besoin d'une proclamation rapide et la nécessité de consolider les résultats provisoires. Il est par contre inadmissible que les retards découlent de l'incapacité des commissions électorales de niveau inférieur à travailler correctement et à fournir à la commission centrale des résultats préliminaires (comme cela a été notamment observé pendant les élections législatives tenues en 2005 en Albanie).

164. En tout cas, il est vivement souhaitable que la commission électorale centrale publie des résultats provisoires (fiables) non seulement aussi vite que possible mais aussi avec le plus de détails possible. La ventilation desdits résultats par bureau de vote peut aussi sensiblement contribuer à la transparence du scrutin. Un élément important de la transparence tient à la capacité des électeurs et des représentants des partis à vérifier les procès-verbaux des résultats publiés au niveau des bureaux de vote et à les comparer avec les résultats publiés par les commissions électorales d'un niveau supérieur. Dans l'intervalle, nombre de commissions électorales centrales publient des résultats ventilés par bureau de vote sur leur site Web : une pratique généralement considérée comme positive.

XII. Recours en matière d'élections et responsabilité au titre des violations du droit électoral

165. Le traitement des recours est une partie essentielle de toute élection démocratique. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que les irrégularités dans le processus électoral doivent pouvoir être contestées devant un organe de recours. Généralement, les recours peuvent aboutir à l'invalidation totale ou partielle des résultats du scrutin. Ils peuvent aussi viser à corriger des problèmes ou des décisions avant même l'élection, en particulier en ce qui concerne le droit de vote, les listes électorales et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 92).

166. Les procédures de dépôt de recours doivent être ouvertes au moins à tout électeur, candidat et parti. Un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 99). Pour être conformes aux normes internationales, les procédures de recours doivent clairement conférer les droits suivants aux électeurs, aux candidats et aux partis politiques : droit de déposer un recours, droit de présenter des éléments de preuve à l'appui d'un recours, droit à un examen public et équitable d'un recours, droit à ce qu'un tribunal se prononce de façon transparente et impartiale sur un recours, droit à une solution effective et rapide ainsi que droit de s'adresser à un tribunal d'appel si le recours est rejeté (voir par exemple CDL-AD(2004)027, paragraphe 111). En pratique, cependant, ces droits ne sont pas toujours

respectés. Il arrive que même des recours fondés ne puissent pas conduire à l'élimination de l'inégalité.

167. En raison de traditions juridiques et politiques différentes selon les pays, diverses procédures sont utilisées pour résoudre les litiges électoraux. Dans nombre de démocraties bien établies d'Europe de l'Ouest (comme l'Allemagne, la France, l'Italie ou le Royaume-Uni), les recours en matière électorale sont entendus par les organes administratifs et judiciaires ordinaires dans le cadre de procédures spéciales. Par contre, dans la plupart des démocraties nouvelles ou émergentes d'Europe centrale et de l'Est (ainsi que dans d'autres régions du monde), des commissions électorales indépendantes et des tribunaux ordinaires se partagent la responsabilité d'examiner les recours en matière électorale. Dans plusieurs pays, situés pour la plupart hors d'Europe, des tribunaux électoraux spéciaux sont chargés de résoudre les litiges de ce type. Bien qu'aucune méthode ne s'impose comme la meilleure, plusieurs points méritent un commentaire.

168. Il est capital que les procédures de recours soient claires, transparentes et facilement compréhensibles²². Toutefois, dans plusieurs cas, les procédures de traitement des recours pèchent par leur imprécision et leur complexité. Les rapports des observateurs internationaux ont souvent reproché auxdites procédures d'être compliquées, ambiguës et portant à confusion et, partant, de déboucher sur une interprétation et une application incohérentes du droit électoral. Les règles et procédures sont rarement bien comprises par les parties intéressées. De plus, les membres des organes concernés ne sont pas toujours suffisamment formés aux règles de traitement des recours en matière électorale.

169. En outre, notamment dans les pays prévoyant des procédures de recours impliquant à la fois des commissions électorales et des tribunaux ordinaires, il faut absolument que les dispositions en matière de recours — et notamment les attributions respectives des diverses instances — soient clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours (voir CDL-AD(2002)023rev, II.3.3.c et paragraphe 97). Seule une répartition claire des compétences peut éviter le déclenchement de procédures de recours concurrentes. En outre, la loi doit clairement désigner les organes de première instance chargés de l'enquête factuelle et les organes de recours chargés d'exercer un contrôle sur les décisions rendues par les précédents. Néanmoins, dans plusieurs élections, des dispositions inadaptées ont semé la confusion quant aux compétences respectives des commissions électorales et des tribunaux ordinaires en matière d'examen des recours. Pendant les élections municipales tenues en 2004 en Bosnie-Herzégovine, par exemple, nul ne savait exactement à quelle instance les personnes s'estimant victimes d'une violation devaient s'adresser. Le rapport des observateurs de l'OSCE/BIDDH avait relevé à ce propos une pléthore de recours adressés simultanément à plusieurs organes. De même, concernant notamment la Moldova et l'Ukraine, la possibilité de contestation devant différentes instances — qui peut conduire à une « tournée des instances » [*forum shopping*] et à des incohérences dans les décisions — a soulevé maintes critiques (voir CDL-AD(2004)027, CDL-AD(2006)002).

170. De plus, le droit électoral doit prévoir un examen des recours par les commissions électorales selon une hiérarchie ascendante (des commissions inférieures vers les commissions de niveaux supérieurs). Lors des élections municipales tenues en 2005 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », cependant, la Commission électorale nationale ne jouait aucun rôle dans le processus d'examen des recours : les commissions

²² Voir CDL-AD(2002)023rev (Code de bonne conduite en matière électorale), I.3.3.

électorales municipales assumaient en effet la fonction de juridiction de première instance et les tribunaux ordinaires celle de juridiction d'appel. Pour renforcer l'uniformité des décisions rendues en appel, il a été recommandé de conférer le rôle de juridiction d'appel intermédiaire à la Commission électorale nationale dans tous les cas de figure, y compris les recours visant des élections locales (les tribunaux n'intervenant plus qu'à titre de juridiction de troisième instance).

171. Les organes de recours devraient jouir du pouvoir d'annuler des élections²³, sans pour autant — de l'avis général — nécessairement remettre en cause la totalité du scrutin. Il devrait en effet être possible de prononcer une invalidation partielle en présence d'irrégularités affectant seulement une zone restreinte. Le critère essentiel en matière d'annulation (totale ou partielle) d'une élection est ou devrait être la question de savoir si les irrégularités ont pu influencer sur l'issue du scrutin (c'est-à-dire si elles ont pu modifier la répartition des mandats). Dans certains pays (comme l'Azerbaïdjan et l'Ukraine), cependant, le droit électoral établit un niveau de tolérance de la fraude (basé sur un certain pourcentage de votes irréguliers) : une pratique contraire aux normes internationales (voir par exemple, CDL-AD(2005)029, paragraphes 42–43 ; CDL-AD(2006)002, paragraphe 84).
172. En principe, les violations du droit électoral devraient faire l'objet d'une enquête et leurs auteurs tenus légalement responsables. Dès lors, les lois relatives aux élections (et aux partis) et/ou la législation cadre — telle que les Codes civil et pénal — devraient définir des infractions liées aux élections (susceptibles d'être commises par les électeurs, les candidats, les partis, les médias, le personnel chargé des élections, les fonctionnaires, etc.) et les sanctions correspondantes (par exemple la confiscation des contributions ou du financement public, la suspension ou la disqualification d'un candidat, des amendes ou une peine d'emprisonnement).
173. Bien que plusieurs élections aient été émaillées de nombreuses violations patentées, les autorités se sont généralement abstenues d'appliquer la loi. Certains pays sont encore imprégnés d'une « culture d'impunité » concernant les infractions liées aux élections. Le fait que la responsabilité juridique ou administrative du personnel chargé des élections soit rarement engagée en cas d'infraction électorale suscite en particulier des préoccupations. Les observateurs électoraux ont fréquemment réclamé que les membres de ce personnel reconnus coupables d'irrégularités soient tenus responsables et n'occupent plus de fonctions officielles dans le cadre des futures élections. L'incapacité générale des autorités compétentes à prendre des mesures contre les auteurs d'infraction a porté atteinte à la crédibilité du processus électoral et à la confiance que celui-ci est censé inspirer au public dans plusieurs pays. Les autorités doivent rapidement adopter des mesures radicales pour réduire la tolérance dont jouissent les infractions liées aux élections et restaurer complètement la légalité du processus électoral, ainsi que la confiance dont celui-ci jouit dans le public.
174. En résumé : il reste beaucoup à faire pour améliorer les procédures de recours et pour renverser la culture d'impunité à l'égard des infractions liées aux élections. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH publiées en anglais sous le titre « Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System » énoncent plusieurs suggestions pertinentes dans ce domaine.

²³ Voir II.3.3.e du Code de bonne conduite en matière électorale et par. 101 du rapport explicatif.

XIII. Résultats définitifs et système électoral

Proclamation des résultats définitifs

175. Les résultats définitifs ne peuvent pas être proclamés tant que les autorités électorales n'ont pas reçu les décisions relatives aux recours éventuels pouvant avoir une incidence sur l'issue du scrutin. Divers types de recours et de décisions judiciaires requièrent en effet un recomptage complet ou partiel voire l'annulation des élections. Certaines législations prévoient un recomptage des voix dès lors que la différence de voix entre des candidats/partis s'inscrit dans une certaine marge. Parfois, le délai extrêmement long précédant l'annonce des résultats définitifs a généré des litiges. De plus, les observateurs internationaux se sont plaints de ne pas avoir pu surveiller les activités postélectorales de la commission électorale centrale pendant les journées cruciales précédant l'annonce des résultats définitifs de certaines élections, notamment des élections présidentielles tenues en 2003 en Azerbaïdjan.

Remarques générales sur le système électoral

176. La conversion des votes en mandats politiques dépend largement du système électoral. Le Code de bonne conduite en matière électorale n'accorde aucune préférence à un système spécifique à condition que le mode de scrutin revête un caractère démocratique²⁴. Concernant les principes démocratiques, les pays sont donc libres d'opter pour le système de leur choix : scrutin majoritaire uninominal ou plurinominal à majorité simple ou absolue, système proportionnel ou système combiné. Il convient de souligner qu'aucun système électoral ne surpasse tous les autres au point de mériter d'être exporté au monde entier.

177. Les effets d'un système électoral particulier peuvent différer d'un pays à l'autre et il convient de reconnaître que les divers systèmes peuvent viser des buts politiques divergents voire antagonistes. Un système peut privilégier la représentation équitable des partis au Parlement et un autre viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue des députés à la formation chargée de constituer le gouvernement. Un système électoral peut favoriser une étroite relation entre les électeurs et « leurs » députés de circonscription et un autre faciliter l'introduction de femmes, de minorités ou de spécialistes dans les listes bloquées des partis. Dans certains pays, des systèmes compliqués sont mis en place pour tenter de concilier plusieurs objectifs politiques. D'autres pays privilégient les systèmes simples pouvant être facilement compris et utilisés par l'électorat et l'administration. Le caractère approprié d'un système électoral dépend de la question de savoir s'il rend justice aux principes démocratiques compte tenu des conditions et des problèmes locaux. Il convient donc d'évaluer les systèmes électoraux et les propositions visant à les réformer au cas par cas²⁵.

Systèmes électoraux et représentation des femmes

178. Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il convient d'accroître la représentation des femmes au sein des institutions démocratiques. Le système électoral peut affecter les chances de parvenir à ce résultat. Des analyses empiriques révèlent par exemple que les

²⁴ CDL-AD(2002)023rev, II.4.

²⁵ Pour une étude plus détaillée sur les systèmes électoraux, voir CDL-AD(2004)003.

femmes sont généralement mieux représentées dans un système proportionnel que dans un système majoritaire. Généralement, les listes bloquées sont préférables aux listes ouvertes. Pendant les élections municipales tenues en Bosnie-Herzégovine, par exemple, le vote de préférence a réduit le pourcentage de femmes élues (voir CG/CP (11) 13). Selon la culture politique ambiante, toutefois, les effets de ces dispositions peuvent varier d'un pays à l'autre.

179. De plus, des quotas par sexe peuvent être imposés concernant la composition du Parlement ou les listes de candidats à la députation. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires au principe de l'égalité du suffrage (CDL-AD(2002)23rev, I.2.5). Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation impose un tel pourcentage. Lors des élections municipales tenues en 2004 au Kosovo, par exemple, les listes devaient comporter un tiers de candidats sous peine de disqualification des formations politiques (voir CG/BUR (11) 74). En Arménie, le pourcentage minimum de femmes imposé sur une liste de candidats féminins est récemment passé de 5 à 15 % (CDL-AD(2005)027, paragraphe 16). En plus d'un pourcentage minimal de femmes, le droit électoral peut aussi prévoir un ordre précis des candidats de chaque sexe sur les listes des partis (comme en Bosnie-Herzégovine, voir CG/CP (11) 13). On peut notamment envisager des listes dans lesquelles le nom de chaque candidat est suivi et précédé d'un nom de candidat du sexe opposé. Même dans le cadre d'un scrutin uninominal, il est normalement possible d'imposer un pourcentage minimal de candidats de chaque sexe (voir CDL-EL(2005)031).

180. Cependant, il est clair que le système électoral en lui-même ne saurait à lui seul garantir la représentation des femmes : d'autres mesures sont requises pour parvenir à cette fin et certaines d'entre elles sont énumérées dans la Recommandation 1676 (2004) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, telle qu'elle a été adoptée le 5 octobre 2004.

Systèmes électoraux et représentation des minorités

181. Plusieurs pays sont confrontés à une forte demande en faveur d'une meilleure représentation des minorités nationales au Parlement. Certains systèmes électoraux peuvent faciliter la poursuite de cet objectif ; c'est notamment le cas de la représentation proportionnelle à circonscription unique ou à circonscriptions multinominales (avec un seuil élevé de représentation). Mais des systèmes de scrutin de liste prévoyant de petites circonscriptions multinominales ou même des systèmes uninominaux (à la majorité absolue ou relative) peuvent aussi permettre la représentation des minorités, à condition que ces dernières soient concentrées géographiquement. De même, les conditions de candidature et de vote, entre autres éléments, pourraient avoir une influence sur la représentation des minorités. Dans certains pays (comme l'Allemagne et la Pologne), des « exemptions de seuil » sont accordées aux listes de candidats ou aux partis représentant des minorités nationales (voir CDL-AD(2005)009, paragraphes 35, 49).

182. À titre de mesure complémentaire ou de substitution, certaines législations réservent des sièges aux représentants des minorités nationales (c'est le cas notamment en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Kosovo, au Monténégro, en Roumanie et en Slovénie). Cependant, la notion de réservation de sièges aux minorités est contestable (CG/BUR (11) 74). Si cette mesure peut s'avérer efficace à court terme pendant une période transitoire, l'intérêt supérieur à long terme des minorités et du pays est généralement mieux servi par une représentation dans le cadre du système électoral « ordinaire » (voir notamment le rapport de l'Assemblée parlementaire sur les élections législatives tenues en 2002 au

Monténégro, Doc 9621 Addendum IV). De plus, la formule des sièges réservés pose immanquablement le problème de savoir quelles minorités doivent en bénéficier et quelles personnes sont les représentants légitimes des diverses minorités au Parlement local ou national (voir par exemple CDL-AD(2004)040).

Autres points méritant des commentaires à propos du système électoral et des référendums

183. Sans entrer dans une discussion sur le « meilleur » système électoral, contentons-nous de revoir certains aspects généraux des systèmes électoraux dans la région, dans la mesure où ils semblent incompatibles avec les normes internationales. Par exemple, dans plusieurs pays, la part exigée des candidats ou des partis pour être déclarés vainqueurs du scrutin ou obtenir des sièges n'est pas calculée sur la base des suffrages exprimés *valides*, mais du *total* des suffrages exprimés y compris les votes nuls. Cette pratique insolite semble impropre. Elle est très problématique en présence de certains systèmes majoritaires à deux tours appliqués dans la région. Normalement, dans ce système, le candidat gagnant est tenu d'obtenir la majorité absolue des suffrages valides (50 % plus 1) pour gagner le mandat au premier tour. Cependant, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, le droit électoral requiert la majorité du total des suffrages exprimés.
184. Le même problème affecte le calcul des seuils électoraux dans certains pays. Il semble inopportun par exemple qu'un seuil de 5 % relatif à une représentation parlementaire soit calculé sur la base du total des suffrages exprimés, voire du total des électeurs s'étant présentés au bureau de vote comme cela a été le cas lors des élections législatives tenues en 2004 en Serbie. En l'occurrence, la loi électorale stipulait que des sièges devaient être affectés aux « listes de candidats ayant gagné au moins 5 % des électeurs ayant voté ». Dans le cadre d'une interprétation officielle de cette disposition, la commission électorale avait estimé que ce seuil doit être calculé en fonction du nombre d'électeurs s'étant rendus aux urnes tel qu'il résulte de la somme des signataires figurant sur la liste électorale de chaque bureau de vote. Dans certains autres pays, comme la Géorgie et l'Ukraine, le droit électoral impose toujours le calcul du seuil sur la base des suffrages exprimés. Même lorsque ces dispositions sont appliquées différemment en pratique, il conviendrait de modifier le droit électoral pour le rendre conforme aux normes internationales.
185. Un problème bien particulier a pu être observé pendant les élections législatives tenues en 2003 en Serbie. Le droit électoral ne contraignait pas les partis politiques et les alliances électorales à déterminer l'ordre des candidats sur leurs listes respectives avant le scrutin, de sorte que ceux-ci avaient été autorisés à choisir arbitrairement sur lesdites listes les candidats bénéficiant d'un siège *après* le scrutin, limitant ainsi la transparence des élections. Il devrait être clair que, dans le cadre des systèmes de représentation proportionnelle, l'ordre sur la liste détermine d'habitude la répartition des mandats dès lors que les électeurs sont tenus de voter pour une liste sans possibilité d'accorder un vote préférentiel à un candidat donné.
186. Dans un certain nombre de pays, le Code électoral exige encore un seuil de participation minimum pour que les élections soient valides. Dans la mesure où le taux de participation demeure arbitraire sans la tenue d'un registre électoral exact, cette exigence risque de provoquer des tentatives de fraude ayant pour but d'augmenter artificiellement les taux de participation (voir, par exemple, CDL-AD(2004)005, paragraphe 49). On peut se demander si un seuil de participation s'impose pour toutes les élections. Ce critère risque en effet de déboucher sur une impasse. En fait, plusieurs élections présidentielles tenues en 2002 et 2003 en Serbie ont échoué parce que le taux de participation n'avait pas atteint le seuil de

50 %. L'exigence d'une participation minimum a été supprimée pour cette raison par les amendements de 2004 à la Loi relative aux élections présidentielles.

187. Dans certains Etats organisant des référendums au niveau national et/ou infranational (par exemple la Bulgarie, la Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Italie, la Lituanie, Malte, la Russie ou la Slovénie) un seuil de participation minimum doit être atteint pour que la consultation soit valide. Ce seuil est généralement fixé à 50 % des électeurs inscrits (sauf en Azerbaïdjan où il est de 25 %). Cependant, les listes électorales pécchant par leur imprécision, on est en droit d'émettre des doutes sur l'opportunité d'une telle exigence de participation dans certains pays. De plus, le seuil de participation soulève un problème de taille : « les opposants au projet soumis au référendum, comme l'ont montré plusieurs exemples, appellent alors à l'abstention, même s'ils sont très minoritaires parmi les électeurs intéressés par le sujet » (CDL-AD(2005)034, paragraphe 111). Il convient toutefois de noter que la Commission de Venise s'oppose pour le moment aux propositions visant à éliminer l'exigence d'une participation minimum au référendum sur l'indépendance au Monténégro. Elle considère en effet qu'une participation minimum de 50 % des électeurs inscrits semble appropriée pour un référendum sur la modification du statut de l'Etat (CDL-AD(2005)041, paragraphes 23 à 26).
188. Le quorum d'approbation constitue parfois une autre condition ou une condition supplémentaire qui fait dépendre la validité des résultats de l'approbation ou du rejet d'un certain pourcentage de l'électorat (ce qui suppose aussi un système fiable d'inscription des électeurs) ou des votes valables. Un quorum d'approbation est souvent jugé préférable à un quorum de participation (CDL-INF(2001)010, chapitre II.O ; CDL-AD(2005)034, paragraphe 111). Toutefois, le taux requis d'approbation diffère considérablement d'un pays européen à l'autre. Concernant le futur référendum sur l'indépendance du Monténégro, le taux d'approbation a fait l'objet de vifs débats (CDL-AD(2005)041, paragraphes 29 à 37).

Retrait de représentants élus

189. Les élections législatives tenues en 2003 en Serbie ont aussi mis en lumière un autre problème courant. En vertu du droit électoral serbe, les partis et les coalitions étaient autorisés à mettre fin au mandat des représentants ayant volontairement quitté leur formation ou en ayant été exclus. Cette disposition est contraire aux normes internationales et aussi, selon la Cour constitutionnelle serbe, à la Constitution de la Serbie. Bien que les partis politiques soient parfois tentés de rappeler des membres du Parlement après leur élection et leur entrée officielle en fonction, on s'accorde généralement à estimer qu'un mandat appartient juridiquement à son titulaire et non à un parti ou à une alliance. Cela en vertu du principe de la « liberté du mandat » (qui ne souffre que quelques rares exceptions limitativement énumérées).
190. Il convient de signaler un fait très exceptionnel et problématique au regard des normes démocratiques : dans le contexte unique des arrangements adoptés en Bosnie-Herzégovine après la guerre ayant secoué cette région, nombre de représentants élus furent démis de leurs fonctions — après l'entrée en vigueur de l'Accord de paix — par les autorités internationales sans pouvoir bénéficier des procédures établies de protection. Bien que ces actes des représentants de la communauté internationale relèvent de leur mission de construction de la paix conformément aux résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, ils n'en sont pas moins irréguliers — voire antidémocratiques — sous l'angle des normes électorales internationales, selon le rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe consacré aux élections municipales tenues en 2004. On ne peut que partager le

point de vue des auteurs de cet ouvrage : « Il est regrettable que la situation en BH en soit encore au point où de telles mesures sont censées être nécessaires » (CG/CP (11) 13, p. 4).

XIV. Conclusions

191. Le droit électoral de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe forme une base adéquate pour la tenue d'élections démocratiques ; dans la plupart des cas, les élections et référendums se déroulent de manière satisfaisante et conformément aux normes internationales. Cependant, dans un certain nombre de pays, la législation et l'administration électorales soulèvent de sérieux problèmes. Dans certains cas, les élections tenues récemment ont dénoté de graves manquements aux normes démocratiques.

192. La qualité des élections variant considérablement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre, il est difficile de faire des déclarations générales sur les problèmes récurrents affectant les scrutins organisés en Europe. Le présent rapport se concentre donc sur les pays dans lesquels les processus électoraux présentent encore de graves défauts selon les observateurs internationaux et les experts de la Commission de Venise.

193. Malgré des progrès considérables, certains pays ont encore beaucoup à faire pour améliorer à la fois leur législation et leur administration électorales. Les principaux domaines dans lesquels cet effort devrait s'exercer sont les suivants :

- Renforcer l'indépendance, le professionnalisme et la légitimité de l'administration électorale : certains pays devraient œuvrer pour accroître l'indépendance de l'administration électorale à l'égard du gouvernement et des intérêts des partis politiques. Il conviendrait peut-être aussi de prendre des mesures visant à améliorer la transparence et l'efficacité de l'administration électorale et à accroître la confiance des électeurs et des candidats dans le processus de gestion des élections. La composition des commissions électorales, notamment, est un sujet extrêmement controversé dans les démocraties nouvelles ou émergentes.
- Assurer des conditions équitables et égales aux candidats pendant la période préélectorale : Bien que les droits politiques fondamentaux ne soient ouvertement violés en période électorale que dans une poignée de pays, l'abus de pouvoir ou l'usage improprie de ressources publiques dans le cadre des campagnes électorales ou la couverture déséquilibrée de ces dernières par les médias constituent des défauts courants dans de nombreux pays. Parmi les questions qu'il conviendrait d'analyser de plus près figure celle de l'opportunité (et de la portée) d'une réglementation du comportement des médias publics, mais aussi privés, pendant la campagne électorale. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales fait lui aussi l'objet de vifs débats.
- Améliorer l'inscription des électeurs et les procédures de vote : La piètre qualité des listes électorales suscite de vives préoccupations dans divers pays. Dans plusieurs cas, des précautions particulières s'imposent pour garantir l'intégrité du vote et prévenir efficacement le « vote multiple » ou bien le vote familial ou en groupe. Les procédures de vote spéciales (vote des absents, etc.), bien que perçues comme un bon moyen d'accroître la participation, exigent des efforts supplémentaires de prévention des abus et des fraudes. Dans quelques rares cas, on signale encore des incidents d'achat des votes, de bourrage des urnes et de falsification des procès-verbaux de résultats.
- Accorder plus d'attention à la période postélectorale : Alors que les spécialistes deviennent de plus en plus conscients de l'importance de la période préélectorale, la période postélectorale est souvent négligée. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire

pour améliorer les procédures d'examen des recours et pour mettre un terme à la culture d'impunité des infractions liées aux élections. Les autorités électorales, mais aussi les missions d'observation des élections, devraient accorder plus d'attention à la période séparant la fin du dépouillement de la proclamation des résultats définitifs.

- Protéger les droits des femmes et des minorités : Malgré certains progrès, des mesures juridiques et pratiques supplémentaires pourraient encore être prises pour protéger effectivement les droits des femmes et des minorités nationales, ainsi que pour accroître leur participation au processus électoral. Lesdites mesures pourraient notamment viser la composition des commissions électorales, la traduction de documents électoraux, les programmes d'éducation des électeurs, les quotas au niveau des candidatures et des listes de parti, la pratique du vote et la capacité du système électoral à drainer un maximum d'électeurs vers les urnes.

194. Toutefois, toute réforme électorale supplémentaire devrait se garder de ne pas ajouter des dispositions de plus en plus détaillées au droit électoral. Certaines carences législatives doivent certes être comblées mais, d'une manière générale, il importe avant tout de revoir l'ensemble de la législation électorale en vue de clarifier et de simplifier les dispositions complexes, ainsi que de supprimer les incohérences et les répétitions superflues. De plus, de sérieux efforts devraient être déployés pour harmoniser la législation électorale et les textes de loi connexes.

195. Bien sûr, l'application correcte du droit électoral et la tenue d'élections conformes aux normes internationales dépendent de la volonté et de l'engagement des autorités électorales et autres parties concernées par le scrutin. Dans ce domaine, il reste encore beaucoup à faire, dans certains pays, pour bâtir une culture prônant le respect du droit et des procédures démocratiques. Une formation intensive du personnel chargé des élections à tous les niveaux et des programmes complets d'éducation des électeurs peuvent contribuer à renforcer l'attachement à des élections démocratiques.

196. Compte tenu de la mise en œuvre et du respect insuffisants du droit électoral et des graves problèmes affectant le processus d'administration des élections dans plusieurs pays, il pourrait être opportun d'obliger les diverses autorités électorales à rédiger un rapport postélectoral à l'issue de chaque élection ou référendum. Ce document pourrait mentionner des problèmes de mise en œuvre de la législation et d'administration de l'élection ou du référendum, ainsi que suggérer des mesures correctives. Il pourrait aussi inclure une analyse des infractions électorales commises et des mesures prises à l'encontre des contrevenants.

ANNEXES

Annexe I : Avis et recommandations de la Commission de Venise

CDL(2003)021fin Comments on the Draft Law of the Chechen Republic on Elections to the Parliament of the Chechen Republic as submitted to Referendum on 23 March 2003.

CDL(2003)054 Avis conjoint final sur le Code électoral de la République d'Azerbaïdjan par le Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe).

CDL-AD(2002)023rev Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18 et 19 octobre 2002).

CDL-AD(2003)021 Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH.

CDL-AD(2004)001 Avis relatif au projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine adopté par la Commission de Venise à l'occasion de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 décembre 2003).

CDL-AD(2004)002 Avis relatif au projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine adopté par la Commission de Venise à l'occasion de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 décembre 2003).

CDL-AD(2004)005 Avis sur le code électoral unifié de Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003.

CDL-AD(2004)010 Avis sur le projet de convention de l'ACEEO sur les standards, les droits et libertés en matière électorale adopté par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12 et 13 mars 2004).

CDL-AD(2004)016rev Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Azerbaïdjan par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adoptées lors de la 8^e réunion du Conseil des élections démocratiques et entérinées par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 mars 2004).

CDL-AD(2004)017 Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Albanie de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et du Bureau pour les Institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 9^e réunion (Venise, 17 juin 2004) et entérinées par la Commission de Venise lors de sa 60^e session plénière (Venise, 8 et 9 octobre 2004).

CDL-AD(2004)027 Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et du Bureau pour les Institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 9^e réunion (Venise, 17 juin 2004) et entérinées par la Commission de Venise lors de sa 59^e session plénière (Venise, 18 et 19 juin 2004).

CDL-AD(2004)029 « Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus », avis adopté par la Commission de Venise lors de sa 60^e session plénière (Venise, 8 et 9 octobre 2004).

CDL-AD(2004)040 Avis sur l'élection des autorités de l'Administration publique locale de la Roumanie adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 11^e réunion (Venise, 2 décembre 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3 et 4 décembre 2004).

CDL-AD(2004)042 Avis relatif au projet de loi fédérale sur les modifications à apporter à la loi fédérale « sur les grands principes d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie » et à la loi fédérale « sur les garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation au référendum des citoyens de la Fédération de Russie » adopté par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3 et 4 décembre 2004).

CDL-AD(2004)049 Avis conjoint sur les projets d'amendements au code électoral de l'Arménie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 10^e réunion (Venise, 9 octobre 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3 et 4 décembre 2004).

CDL-AD(2005)008 Avis préliminaire conjoint sur le projet révisé d'amendements au Code électoral de l'Arménie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12^e réunion (Venise, 10 mars 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11 et 12 mars 2005).

CDL-AD(2005)018 « Interim Opinion on proposed amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan », avis intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 13^e réunion (Venise, 9 juin 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 63^e session plénière (Venise, 10 et 11 juin 2005).

CDL-AD(2005)019 Avis conjoint intérimaire sur le projet d'amendements au Code électoral de l'Arménie, version du 19 avril 2005, par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 13^e réunion (Venise, 9 juin 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 63^e session plénière (Venise, 10 et 11 juin 2005).

CDL-AD(2005)027 Avis final sur les amendements au Code électoral de l'Arménie, adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)028 Avis sur la Recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux référendums : Vers de bonnes pratiques en Europe, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)029 Avis final sur les amendements au Code électoral de la République d'Azerbaïdjan de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 63^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)041 Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums adopté par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005).

CDL-AD(2005)042 Avis sur le projet de loi organique portant « adoption d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique — Code électoral de la Géorgie » adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

CDL-AD(2006)002 Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

CDL-AD(2006)003 Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la proposition de loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

Annexe II : Rapports et autres documents de la Commission de Venise

CDL(2005)076 Law on Referendum of the Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro) of 19 February 2001 (traduction anglaise non officielle de l'OSCE/BIDDH).

CDL-AD(2004)003 Rapport sur les systèmes électoraux — Tableau de l'offre et critères de choix adopté par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 décembre 2003).

CDL-AD(2004)012 Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe adopté par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12 et 13 mars 2004).

CDL-AD(2004)047 Rapport sur le suivi des médias pendant les missions d'observation des élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 10^e réunion (Venise, 9 octobre 2004) et la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3 et 4 décembre 2004).

CDL-AD(2005)009 Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12^e réunion (Venise, 10 mars 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11 et 12 mars 2005).

CDL-AD(2005)032 Guidelines on media analysis during election observation missions prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission, adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venise, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venise, 21-22 October 2005) (en anglais uniquement).

CDL-AD(2005)034 Le référendum en Europe — Analyse des règles juridiques des Etats européens — Rapport adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)036 Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite des observateurs électoraux internationaux et Serment devant accompagner le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux préparés par la Division électorale d'aide des Nations Unies (UNEAD), l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI) et le Centre Carter (TCC) (TCC) (7 juillet 2005), entérinés par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)043 Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

CDL-EL(2005)023rev Electoral Code of Moldova of 21 November 1997 – (Law no. 1381-XIII) including the amendments passed on 22 July and 4 November 2005.

CDL-EL(2005)024 Law of the Republic of Armenia on Amendments and Additions to the Electoral Code of the Republic of Armenia (Adopted on 17 May 2005 by the National Assembly of Armenia).

CDL-EL(2005)025 Law on electing the President of the Republic of Serbia (1990 as amended 1992, 2002, 2003, and February 2004).

CDL-EL(2005)026 Law on the elections of representatives of the Republic of Serbia (update May 2004).

CDL-EL(2005)031 Projet de déclaration relative à la participation des femmes aux élections.

CDL-EL(2005)033 Election Code of Georgia.

CDL-EL(2005)050 3rd Conference of Global Electoral Organisations organised by ACEEEO (Association of Central and Eastern European Election Officials) on « Legal Remedies in the Electoral Processes – Standards of Electronic Voting » (Siofok, Hungary, 14-17 September 2005). Report « Legal remedies in the electoral processes in the Republic of Macedonia ».

CDL-EL(2005)053 Draft Law on the State Electoral Commission of the Republic of Croatia.

CDL-INF(2001)010 Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale adoptées par la Commission de Venise lors de sa 47^e session plénière (Venise, 6 et 7 juillet 2001).

Annexe III : Rapports du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

CG (12) 16 Partie II : Douzième session (Strasbourg, 31 mai au 2 juin 2005) : Démocratie locale et régionale aux Pays-Bas — Exposé des motifs.

CG/BUR (9) 17 Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 juin 2002). Document adopté par le Bureau du CPLRE le 5 juillet 2002.

CG/BUR 10 (125) « Report on the Mayoral Election held in the town of Mukachevo (Ukraine) on 18 April 2004 ». Document adopté par le Bureau du Congrès le 4 mai 2004.

CG/BUR 11 (25) Rapport sur l'observation des élections locales et régionales en Roumanie (6 juin 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 12 juillet 2004.

CG/BUR (11) 40 Rapport sur les élections régionales en Adjarie (Géorgie) (20 juin 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 17 septembre 2004.

CG/BUR (11) 74 Rapport sur les élections de l'Assemblée du Kosovo (23 octobre 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 10 décembre 2004.

CG/BUR (11) 75 Rapport sur le référendum en «ex-République yougoslave de Macédoine» (7 novembre 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 10 décembre 2004.

CG/BUR (11) 95 Rapport sur les élections municipales en Azerbaïdjan (17 décembre 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 23 février 2005.

CG/BUR (11) 122rev. Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tenues les 13 et 27 mars et le 10 avril 2005. Document adopté par le Bureau du Congrès 29 avril 2005.

CG/CP (11) 13 Rapport sur les élections municipales en Bosnie-Herzégovine (2 octobre 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès 5 novembre 2004.

CG/CP (12) 13 Rapport sur les élections locales en Arménie. Mission d'observation les 25 septembre et 16 octobre 2005. Document adopté par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2005.

Annexe IV : Documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc sur l'observation des élections législatives en République de Moldova (22 au 26 février 2001), Doc. 9037, 23 avril 2001.

Assemblée parlementaire, Rapport de la commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en République du Monténégro (20 octobre 2002), Doc. 9621 Addendum IV, 8 novembre 2002.

Assemblée parlementaire, Rapport de la commission ad hoc pour l'observation des élections municipales au Kosovo (26 octobre 2002), Doc. 9621 Addendum V, 8 novembre 2002.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation de l'élection présidentielle en Arménie — premier tour (19 février 2003), Doc. 9742, 18 mars 2003.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Arménie (25 mai 2003), Doc. 9836, 23 juin 2003.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation de l'élection présidentielle en Azerbaïdjan (15 octobre 2003), Doc.10003, 27 novembre 2003.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation des élections parlementaires en Géorgie (2 novembre 2003), Doc. 10004, 27 novembre 2003.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation des élections parlementaires dans la Fédération de Russie (7 décembre 2003), Doc. 10032, 22 janvier 2004.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc sur l'observation des élections parlementaires en Serbie-Monténégro (28 décembre 2003), Doc. 10045, 26 janvier 2004.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc chargée d'observer les élections présidentielles extraordinaires en Géorgie (4 janvier 2004), Doc. 10046, 26 janvier 2004.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation des élections présidentielles dans la Fédération de Russie (14 mars 2004). Doc. 10150, 26 avril 2004.

Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation des nouvelles élections parlementaires en Géorgie (28 mars 2004), Doc 10151, 26 avril 2004.

Assemblée parlementaire, Observation de l'élection présidentielle en Ukraine (31 octobre 2004), Doc. 10369, 7 décembre 2004).

Assemblée parlementaire, Observation des élections présidentielles en Ukraine – Répétition du second tour de scrutin (26 décembre 2004), Doc. 10394, 13 janvier 2005.

Assemblée parlementaire, Observation des élections parlementaires en Moldova (6 mars 2005), Doc. 10480, 29 mars 2005.

Assemblée parlementaire, Recommandation 1704 (2005) relative aux référendums : Vers de bonnes pratiques en Europe. Texte adopté par l'Assemblée le 29 avril 2005.

Assemblée parlementaire, Résolution 1482 (2006) : Situation au Belarus à la veille de l'élection présidentielle. Texte adopté par l'Assemblée le 26 janvier 2006.

Annexe V : Rapports de l'OSCE/BIDDH

OSCE/BIDDH : Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Varsovie, 2000.

OSCE/BIDDH : Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, Warsaw, January 2001.

OSCE/BIDDH : Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, Warsaw, January 2001.

OSCE/BIDDH : Republic of France. Presidential Elections 21 April and 5 May 2002. Report of OSCE/ODIHR assessment 21 April 2002, Warsaw, 4 June 2002.

OSCE/BIDDH : Republic of Hungary. Parliamentary Elections 7 and 21 April 2002. Final Report, Warsaw, 6 June 2002.

OSCE/BIDDH : Handbook for Domestic Election Observers, Warsaw, 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Estonia. Parliamentary Elections 2 March 2003. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 2-5 February 2003, Warsaw 18 February 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro). Presidential Elections 22 December 2002 and 9 February 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 3 April 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Armenia. Presidential Election, 19 February and 5 March 2003. Final Report, Warsaw 28 April 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro). Presidential Election 11 May 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 28 July 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Armenia. Parliamentary Elections, 25 May 2003. Final Report, Warsaw, 31 July 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Moldova. Local Elections 25 May and 8 June 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 14 August 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Azerbaijan. Presidential Election, 15 October 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 12 November 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Presidential Election 16 November 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 18 December 2003.

OSCE/BIDDH : Republic of Croatia. Parliamentary Elections 23 November 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 20 January 2004.

OSCE/BIDDH : Russian Federation. Elections to the State Duma, 7 December 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 27 January 2004.

OSCE/BIDDH : Georgia. Parliamentary Elections 2 November 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 1, Warsaw, 28 January 2004.

OSCE/BIDDH : Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Parliamentary Election 28 December 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 27 February 2004.

OSCE/BIDDH : Georgia. Extraordinary Presidential Election, 4 January 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 28 February 2004.

OSCE/BIDDH : Spain. Parliamentary Elections 14 March 2004. OSCE/ODIHR Assessment Report, Warsaw, 27 April 2004.

OSCE/BIDDH : Russian Federation. Presidential Election 14 March 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 2 June 2004.

OSCE/BIDDH : The Slovak Republic. Presidential Election 2004. OSCE/ODIHR Election Assessment Report, Warsaw, 9 June 2004.

OSCE/BIDDH : Georgia. Partial Repeat Parliamentary Elections 28 March 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 2, Warsaw, 23 June 2004.

OSCE/BIDDH : Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Presidential Election 13 and 27 June 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 22 September 2004.

OSCE/BIDDH : Republic of Belarus. Parliamentary Elections, 17 October 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 9 December 2004.

OSCE/BIDDH : Former Yugoslav Republic of Macedonia. 7 November 2004 Referendum. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 2 February 2005.

OSCE/BIDDH : Bosnia and Herzegovina, Municipal Elections, 2 October 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 10 February 2005.

OSCE/BIDDH : Romania. Parliamentary and Presidential Elections 28 November and 12 December 2004. OSCE/ODIHR Assessment Mission Report, Warsaw, 14 February 2005.

OSCE/ODIHR, OSCE-PA, Council of Europe, European Parliament: International Election Observation Mission. Parliamentary Election, Republic of Moldova, 6 March 2005.

OSCE/BIDDH : Ukraine. Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 11 May 2005.

OSCE/BIDDH : Republic of Moldova. Parliamentary Elections 6 March 2005. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 3 June 2005.

OSCE/BIDDH : Former Yugoslav Republic of Macedonia. Municipal Elections 13 and 27 March, and 10 April 2005. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 8 June 2005.

OSCE/BIDDH : Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections November 2005. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 5-10 June 2005, Warsaw, 17 June 2005.

OSCE/BIDDH : Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005. Interim Report 3, 4-14 July 2005.

OSCE/BIDDH : Election Observation Mission to the Republic of Azerbaijan. Interim Report No. 1, 5-23 September 2005.

OSCE/BIDDH : Republic of Armenia. Constitutional Referendum 27 November 2005. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 24-25 October 2005, Warsaw 10 November 2005.

OSCE/BIDDH : Republic of Bulgaria: Parliamentary Elections 25 June 2005. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2 November 2005.

Annexe VI : Autres publications

Projet « Administration et coût des élections » (ACE) : www.aceproject.org

Coliver, Sandra/ Merloe, Patrick : Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, Londres : article 19 — The International Centre Against Censorship, 1994.

Handbook for European Union Election Observation Missions, Stockholm: SIDA.

Howard, Ross : Media and Elections: An Elections Reporting Handbook, Institute for Media, Vancouver: Policy and Civil Society, 2004.

« Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark », Copenhague, ministère de l'Intérieur, 1996.

Rose, Richard (éditeur) : « International Encyclopedia of Elections », Washington D.C., *Congressional Quarterly*, 2000.

Schreiber, Wolfgang : « Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag », Cologne, Carl Heymanns, 2002