



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 28 février 2002

Diffusion restreinte
CDL-EL (2002) 1
Or. fr.

Avis n° 190/2002

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

**AVANT-PROJET DE CODE DE BONNE CONDUITE
EN MATIERE ELECTORALE**

Préparé par le Secrétariat de la Commission

Table des matières

	<u>Page</u>
Introduction	4
I. <u>Les principes du patrimoine électoral européen</u>	5
1. <u>Les cinq principes : leur fondement juridique</u>	5
2. <u>Le suffrage universel</u>	5
3. <u>Le suffrage égal</u>	7
3.1. L'égalité de décompte	8
3.2. L'égalité de la force électorale.....	8
3.3. L'égalité des chances.....	9
3.4. Egalité et minorités nationales	9
3.5. Egalité et parité des sexes	10
4. <u>Le suffrage libre</u>	10
4.1. La libre formation de la volonté de l'électeur.....	10
4.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale	11
4.2.1. Les procédures de vote	11
4.2.1.1. Le vote par correspondance ou par procuration dans certaines circonstances.....	12
4.2.1.2. Le vote des militaires.....	12
4.2.1.3. Autres techniques de vote	12
4.2.1.4. Le décompte.....	13
4.2.1.5. Le transfert des résultats	13
5. <u>Le suffrage secret</u>	14
6. <u>Le suffrage direct</u>	14
7. <u>La périodicité des élections</u>	15
II. <u>Les conditions de la mise en œuvre des principes</u>	15
1. <u>Le respect des droits fondamentaux</u>	15
2. <u>La stabilité du droit électoral</u>	16

3. <u>Les garanties procédurales</u>	17
3.1. L'organisation du scrutin par un organe impartial.....	17
3.2. L'organisation et l'activité des bureaux de vote	19
3.3. Le financement.....	20
3.4. La sécurité.....	20
3.5. L'observation des élections	21
3.6. L'existence d'un système de recours efficace	21
4. <u>Le système électoral</u>	23
4.1. Système électoral et système de partis	23
4.2. La liberté de choix de l'électeur.....	25
Conclusion	26

Le 8 novembre 2001, la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire, agissant au nom de l'Assemblée, a adopté la résolution 1264 (2001), par laquelle elle a invité la Commission de Venise¹ :

i. à créer en son sein un groupe de travail auquel participeraient des représentants de l'Assemblée parlementaire, du CPLRE et, éventuellement, d'autres organisations ayant une expérience en la matière, dans le but de réfléchir de façon régulière aux questions électorales;

ii. à élaborer un code de bonne conduite en matière électorale, qui pourrait, entre autres, s'inspirer des lignes directrices qui se trouvent dans l'annexe à l'exposé des motifs du rapport ayant servi de base à la présente résolution (Doc. 9267), étant entendu qu'un tel code devrait comprendre des règles couvrant à la fois les périodes préélectorale et électorale, et la période qui suit immédiatement le vote;

iii. à recenser, dans la mesure de ses moyens, les principes du patrimoine électoral européen en coordonnant, systématisant et développant les observations et les activités en cours et en projet. A moyen terme, les données collectées concernant les élections en Europe devraient être réunies dans une base de données, analysées et diffusées par une unité spécialisée.

Le projet qui suit est la première concrétisation des trois aspects de cette résolution. Il est soumis à la première réunion du groupe de travail conjoint prévu par celle-ci ; il est basé sur les principes du patrimoine électoral européen, qu'il définit ; enfin et surtout, il contient un code de bonne conduite en matière électorale. Ce dernier est accompagné de lignes directrices qui en reprennent les éléments essentiels.

Comme demandé dans la résolution de l'Assemblée parlementaire, le présent avant-projet de code de bonne conduite s'inspire des lignes directrices qui se trouvent dans l'annexe à l'exposé des motifs du rapport ayant servi de base à la résolution de l'Assemblée (Doc. 9267). Il s'inspire aussi des travaux menés par la Commission de Venise dans le domaine électoral, tels que résumés dans le document CDL (2002) 7.

Introduction

La démocratie est, avec les droits de l'homme et la primauté du droit, l'un des trois piliers du patrimoine constitutionnel européen, aussi bien que du Conseil de l'Europe. Elle ne se conçoit pas sans des élections respectant un certain nombre de principes leur permettant d'être considérées comme démocratiques.

Ces principes constituent un aspect spécifique du patrimoine constitutionnel européen, qu'il est légitime de dénommer patrimoine électoral européen. Le présent code de bonne conduite vise à les définir et à indiquer quels sont les éléments nécessaires à leur application. Il sera dès lors divisé en deux parties. La première sera consacrée à la définition des principes du patrimoine électoral européen et à leurs implications concrètes ; la deuxième traitera des conditions de leur mise en œuvre.

¹ Point 6 ; voir [Doc. 9267](#), rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Clerfayt.

I. Les principes du patrimoine électoral européen

1. Les cinq principes : leur fondement juridique

Les élections conformes aux principes communs du patrimoine constitutionnel européen, qui sont le fondement d'une société véritablement démocratique, impliquent le respect des cinq règles fondamentales : *le suffrage doit être universel, égal, libre, secret et direct*. En outre, les élections doivent être *périodiques*. L'ensemble de ces principes constitue le patrimoine électoral européen.

Bien que ces cinq principes présentent un caractère classique, leur mise en œuvre pose bon nombre de questions qui imposent de les examiner attentivement. Il convient d'en identifier le noyau dur, dont les Etats européens ne devraient pas s'écarter.

Le noyau dur du patrimoine électoral européen est constitué avant tout de normes internationales. Au niveau universel, il s'agit de l'article 25 let. b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prévoit expressément l'ensemble des principes, sauf le suffrage direct qui en résulte implicitement². Au niveau européen, la norme commune est l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui proclame expressément le droit à des élections périodiques au suffrage libre et secret³ ; les autres principes ont été reconnus comme en découlant par la jurisprudence⁴. Le droit aux élections directes a également été admis par la Cour de Strasbourg, du moins de manière implicite⁵. Les principes constitutionnels communs au continent ne figurent cependant pas seulement dans les textes internationaux, mais sont au contraire souvent mentionnés de manière plus détaillée dans les Constitutions nationales⁶. L'existence de législations et pratiques nationales convergentes permet d'en déterminer plus précisément le contenu.

2. Le suffrage universel

Le suffrage universel comprend à la fois la capacité civique active (droit de vote), et la capacité civique passive (éligibilité). Le droit de vote et d'éligibilité peut être soumis à un certain nombre de conditions. Les plus classiques sont les conditions d'*âge* et de *nationalité*. Concernant ce dernier critère, une certaine évolution se dessine toutefois en direction de l'octroi des droits politiques aux étrangers établis sur le plan local, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local⁷. En outre, l'intégration européenne a conduit à l'octroi aux citoyens européens du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au

² Voir déjà l'art. 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

³ Article 3 Droit à des élections libres: «Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

⁴ Pour l'universalité, voir par exemple Cour eur. DH, n° 9267/81, arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique du 2 mars 1997, série A n° 113, p. 23 ; arrêt Gitonas e.a. c. Grèce du 1^{er} juillet 1997, n° 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 et 27755/95, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, p. 1233 ; pour l'égalité, voir par exemple l'arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt précité, p. 23.

⁵ Cour eur. DH, N° 24833/94, arrêt Matthews c. Royaume-Uni du 18 février 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-I, point 64.

⁶ Voir par exemple l'art. 38.1 de la Constitution allemande ; les art. 68.1 et 69.2 de la Constitution espagnole ; l'art. 59.1 de la Constitution roumaine.

⁷ STE 144.

Parlement européen dans l'Etat membre où ils résident⁸. Le critère de la nationalité peut toutefois poser des problèmes dans le cas où un Etat refuse sa citoyenneté à des personnes établies depuis plusieurs générations, en se basant par exemple sur des considérations linguistiques⁹. Par ailleurs, les doubles nationaux doivent, d'après la Convention européenne sur la nationalité¹⁰, disposer des mêmes droits électoraux que les autres nationaux¹¹.

En troisième lieu, des conditions de *résidence* peuvent être imposées aussi bien en matière de droit de vote que d'éligibilité¹²; pour les élections locales, l'exigence d'une certaine durée de résidence n'apparaît pas incompatible avec le principe du suffrage universel, si elle ne dépasse pas quelques mois; un délai plus long ne peut être admis que dans des circonstances exceptionnelles¹³. A l'inverse, un bon nombre d'Etats octroient le droit de vote, voire d'éligibilité, à leurs ressortissants résidant à l'étranger. Cette pratique peut s'avérer délicate dans certaines situations particulières, lors la nationalité est accordée sur une base ethnique par exemple. Un exemple caractéristique est l'octroi, par la Croatie, des droits politiques aux Croates résidant en Bosnie-Herzégovine.

Enfin, certaines *clauses d'exclusion* des droits politiques peuvent être prévues. Elles doivent toutefois être fondées sur une base légale claire, résulter de la décision d'un tribunal, être motivées par une interdiction pour motifs médicaux ou des condamnations pénales, et respecter le principe de la proportionnalité¹⁴.

La tenue correcte des *listes électorales* présente un caractère essentiel dans la garantie du suffrage universel. Il est toutefois admissible que l'électeur ne soit pas inscrit d'office, mais uniquement à sa demande. Dans la pratique, l'inexactitude des listes électorales est souvent constatée, ce qui entraîne des contestations¹⁵. Le manque d'habitude de l'administration, les mouvements de populations, et le peu d'intérêt de la majorité des citoyens de vérifier les listes électorales lorsqu'elles sont mises à leur disposition rendent difficiles l'élaboration des listes. Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que les listes soient fiables :

- i. Il faut des listes électorales permanentes.
- ii. Il faut des mises à jour régulières annuelles, à une période bien déterminée, cela de façon à ce que l'administration municipale (locale) s'habitue tous les ans à la même époque à accomplir les différentes tâches liées à la mise à jour. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long.

⁸ Art. 19 du traité instituant la Communauté européenne.

⁹ Voir [Doc. 8255](#), Observation des élections parlementaires en Lettonie (3 octobre 1998); rapporteurs: M. Elo, Finlande, SOC et M^{me} Fehr, Suisse, LDR.

¹⁰ STE 166, art. 17.

¹¹ La CEDH va moins loin : Com. eur. DH, n° 28858/95, déc. 25.11.96, Gantchev c. Bulgarie, D.R. 87 p. 130.

¹² Voir, en dernier lieu, Cour eur. DH, N° 31981/96, déc. 7.9.99, Hilbe c. Liechtenstein.

¹³ Cf. Com. eur. DH, N° 23450/94, déc. 15.9.97, Polacco et Garofalo c. Italie (sur le Trentin-Haut-Adige).

¹⁴ Cf. par exemple Cour eur. DH, n° 26772/95, arrêt Labita c. Italie du 6 avril 2002, points 201 ss.

¹⁵ Voir par exemple [Doc. 8448](#) commission ad hoc sur l'observation des élections législatives en Arménie (30 mai 1999); rapporteur: M^{me} Gelderblom-Lankhout, Pays-Bas, LDR.

- iii. La mise à jour provisoire doit être suivie d'une publication.
- iv. La mise à jour définitive doit être transmise à une administration supérieure sous contrôle de la commission électorale.
- v. Une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du vote depuis la publication définitive de la liste, de voter. Cette démarche entraîne une collaboration étroite entre l'administration locale et le tribunal de première instance. Dans certains pays la date d'inscription sur la liste supplémentaire peut être, par exemple, de 15 jours avant l'élection ou le jour même de l'élection. Cette dernière possibilité dénote un esprit très libéral mais implique la décision d'un tribunal obligé de siéger le jour de l'élection et ne correspond pas aux nécessités d'organisation sur lesquelles reposent les démocraties. Il faut exclure la possibilité laissée à chaque bureau de vote d'inscrire des électeurs le jour même des élections.

L'exigence de récolte d'un certain nombre de *signatures*, pour la présentation d'une candidature, n'est en principe pas contraire au principe du suffrage universel. Dans la pratique, il s'avère que tous les partis, autres que les formations fantômes, obtiennent assez facilement le nombre de signatures requises, quand les règlements pertinents ne sont pas utilisés pour empêcher des candidats de se présenter. Pour éviter de telles manipulations, il est préférable que la loi n'exige pas la signature de plus de 1 % des électeurs¹⁶. La procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires et porter sur l'ensemble des signatures plutôt que sur un échantillon¹⁷. Dans tous les cas, il faut que la validation des candidatures soit établie avant l'ouverture de la campagne électorale, car des validations tardives créent des inégalités entre partis et candidats quant aux possibilités de faire campagne.

Une autre procédure consiste à demander une caution qui est remboursée seulement si le candidat ou le parti dépasse un certain pourcentage des suffrages. Cette méthode va à l'encontre des conceptions du libéralisme politique qui sont présentes parmi «les démocrates» des nouvelles démocraties mais paraît plus efficace que la collecte de signatures.

3. Le suffrage égal

L'égalité en matière électorale comprend divers aspects. Certains relèvent de l'égalité de suffrage, valeur commune au continent, d'autres vont plus loin et ne peuvent pas être considérés comme la traduction d'une norme générale. Les principes qui doivent être respectés dans tous les cas sont l'égalité de décompte, l'égalité de la force électorale et l'égalité des chances. Par contre, l'égalité des résultats, par la représentation proportionnelle des partis ou des sexes, par exemple, ne peut être imposée.

¹⁶ CDL (99) 66, p. 9.

¹⁷ CDL-INF (2000) 17, pp. 4-5 ; CDL (99) 67, pp. 7-8.

3.1. L'égalité de décompte

L'égalité de décompte implique que chaque électeur a droit à une voix, et à une seule. Le vote multiple, qui est une irrégularité encore souvent constatée dans les nouvelles démocraties, est évidemment exclu.

3.2. L'égalité de la force électorale

L'égalité de la force électorale implique que, dès lors que l'élection ne se déroule pas dans une circonscription unitaire, le découpage du territoire doit être organisé de telle manière que les sièges *des premières chambres*, qui représentent le peuple, soient répartis de manière égale entre ces circonscriptions, selon une clé de répartition déterminée, qui peut être le nombre de résidents de la circonscription, le nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), le nombre d'électeurs inscrits, éventuellement celui des votants. Lorsque ce principe n'est pas respecté, il est question de *géométrie électorale*. La géométrie électorale est active lorsque la répartition des sièges entraîne des inégalités de représentation dès sa première application ; elle est passive lorsque l'inégalité résulte du maintien pendant une longue période d'une répartition territoriale des sièges inchangée. En outre, un autre type de manipulation, appelé charcutage électorale (*gerrymandering*), peut avoir lieu dans les systèmes qui ne sont pas parfaitement proportionnels, notamment les systèmes de scrutin majoritaire ; il consiste à découper les circonscriptions électorales de façon artificielle, au profit d'un parti donné.

Le découpage des circonscriptions peut encore prendre en considération le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques, qui sont souvent fonction de la géographie.

L'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition dépend de chaque situation ; il ne devrait cependant si possible pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (unité administrative faiblement peuplée mais de même niveau que d'autres qui sont représentées par au moins un député, présence d'une minorité nationale concentrée)¹⁸.

En présence de circonscriptions plurinominales, la géométrie électorale peut être facilement évitée, par l'attribution régulière des sièges aux circonscriptions de manière conforme à la clé de répartition. Lorsqu'un système majoritaire uninominal est appliqué, chaque nouvelle répartition des sièges implique un redécoupage des circonscriptions, qui devrait avoir lieu une fois tous les dix ans. Les incidences politiques du découpage des circonscriptions sont telles que la commission chargée de cette délimitation doit comprendre un géographe, un sociologue et des représentants des partis. Les anciennes démocraties abordent ce problème de façons très différentes et travaillent sur des bases non moins différentes. Il est donc nécessaire que les nouvelles démocraties adoptent des critères simples et des procédures faciles à mettre en œuvre, comprenant le vote du Parlement sur les propositions de la commission, avec une possibilité de recours unique.

¹⁸ Cf. CDL (98) 45, p. 3 ; CDL (99) 51, p. 8 ; CDL (2000) 2, p. 5.

3.3. L'égalité des chances

L'*égalité des chances* doit conduire l'Etat à se montrer impartial envers les différents partis et candidats et à leur appliquer la même loi de manière égale. En particulier, l'exigence de *neutralité* s'applique à la *campagne électorale* et à la *couverture par les médias*, ainsi qu'au *financement public* des partis et des campagnes. L'égalité peut alors être comprise de deux manières : égalité «stricte» et égalité «proportionnelle». L'égalité «stricte» signifie que les partis politiques sont traités sans tenir compte de leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat. Elle doit s'appliquer à l'utilisation des infrastructures à des fins de propagande. L'égalité «proportionnelle» signifie que le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien sont distribués en fonction des résultats électoraux des partis concernés.

Le but essentiel est que les principales forces politiques puissent se faire entendre sur les grands médias du pays, et que toutes les forces politiques puissent organiser des réunions, y compris sur la voie publique, distribuer des documents, et disposer d'un droit d'affichage. Tous ces droits doivent être clairement réglementés et leur non-respect, autant par les autorités que par les participants à la campagne, doit faire l'objet de poursuites pénales. Or, l'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections¹⁹. La question la plus importante est de faire pour chaque pays le bilan des médias, et de veiller à ce que les candidats ou partis bénéficient de temps de parole ou d'espaces publicitaires suffisamment équilibrés, y compris au sein des radios et télévisions d'Etat. Les autorités et les partis participant à la campagne doivent être interrogés par les observateurs avant l'élection, mais dans certains cas il est conseillé de faire appel à des organisations spécialisées dans l'étude des médias. Cela peut faire l'objet d'ententes entre les organisations de contrôle des opérations électorales.

3.4. Egalité et minorités nationales

Conformément aux principes reconnus en droit international, le droit électoral doit garantir l'égalité envers les personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui implique notamment l'interdiction de toute discrimination à leur égard²⁰. En particulier, les partis politiques des minorités nationales doivent être autorisés ; une exception ne peut être prévue, comme pour les autres partis, que dans des cas extrêmes²¹. Le découpage des circonscriptions ou les règles sur le quorum ne doivent pas conduire à rendre plus difficile la présence de personnes appartenant à des minorités dans l'organe élu.

Certaines mesures peuvent être prises de façon à assurer une représentation minimale

¹⁹ Voir par exemple [Doc. 8623](#), Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Russie (19 décembre 1999), Rapporteur : M. David Atkinson, Royaume-Uni, GDE, où il est noté ce qui suit : « la campagne électorale dans les médias russes est apparue comme excessivement inéquitable » et « dépassant souvent les limites de la diffamation et de la calomnie ». « Certains médias, tant publics que privés, ont été clairement influencés par leurs actionnaires les plus importants, certains milieux politiques ou l'administration pour diffuser des informations partiales et fallacieuses sur certains partis politiques, blocs ou candidats. »

²⁰ Art. 4.1 de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE 157).

²¹ Sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues, voir CDL-INF (2000) 1.

des minorités, soit en leur garantissant des sièges réservés²², soit en prévoyant des exceptions aux règles normales d'attribution des sièges, par exemple en supprimant le quorum pour les partis de minorités nationales²³. Les candidats et les électeurs ne doivent toutefois pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité^{24,25}.

3.5. Egalité et parité des sexes

Afin d'assurer sinon une représentation paritaire, mais du moins de garantir un certain équilibre des deux sexes dans les organes élus, plusieurs moyens sont possibles.

En premier lieu, le législateur peut viser à rendre plus facile l'élection des femmes, en imposant un nombre minimal de femmes sur les listes de candidats. Cela a surtout un sens lorsque les listes ne sont pas bloquées, c'est-à-dire que l'électeur peut choisir des hommes ou des femmes. Il n'est alors pas certain qu'il fera le choix de candidats des deux sexes, et on peut au contraire se retrouver avec une composition déséquilibrée de l'organe élu, mais qui sera voulue par l'électeur, en particulier dans les sociétés conservant une répartition traditionnelle des rôles.

La parité va plus loin, puisqu'elle impose que l'organe élu soit composé de manière égale d'hommes et de femmes. Elle se conçoit plus facilement dans un système de listes bloquées, où l'alternance entre des candidatures masculines et féminines peut être imposée du haut au bas de la liste. Afin d'éviter toute objection d'inconstitutionnalité, la parité peut être imposée par une révision constitutionnelle²⁶.

4. Le suffrage libre

Le suffrage libre comporte deux aspects : la libre formation de la volonté de l'électeur ; la libre expression de cette volonté, soit le caractère libre de la procédure de vote et la constatation exacte du résultat.

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

La *libre formation de la volonté de l'électeur* se confond pour une part avec l'égalité des chances. Elle implique que *l'Etat* respecte son devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des mass media, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats. En outre, elle impose que les candidatures présentées régulièrement soient soumises aux suffrages des citoyens et que le dépôt de certaines d'entre elles ne soit interdit qu'exceptionnellement, si un intérêt public prépondérant l'exige.

²² Comme prévue en Slovénie et en Croatie.

²³ Comme prévu en Allemagne et en Pologne. Le droit roumain prévoit même la représentation des organisations de minorités qui ont recueilli un nombre de suffrages égal à 5 % du nombre moyen de suffrages valablement exprimés dans le pays entier pour l'élection d'un député.

²⁴ Art. 3 de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

²⁵ Sur droit électoral et minorités nationales, voir CDL-INF (2000) 4.

²⁶ Voir par exemple l'art. 3.2 de la Constitution française ; cf. l'arrêt du 18 novembre 1982, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, pp. 66 ss.

L'autorité a également certaines obligations positives. Elle doit notamment permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat.

La libre formation de la volonté de l'électeur peut aussi être violée par l'action de *particuliers*, notamment par l'achat de voix, que l'Etat a l'obligation de prévenir ou de réprimer efficacement.

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

La *libre expression* de la volonté de l'électeur implique en premier lieu que la *procédure de vote* prévue par la loi soit respectée. L'électeur doit, en pratique, pouvoir émettre son vote pour les listes ou les candidats enregistrés, ce qui implique notamment qu'il dispose de bulletins portant leur nom et que lesdits bulletins peuvent être déposés dans une urne. L'Etat doit mettre à disposition les locaux nécessaires pour les opérations électorales. L'électeur ne doit pas être soumis à des menaces ou des contraintes l'empêchant d'exercer son suffrage ou de l'exercer comme il l'entend, qu'elles émanent d'autorités ou de particuliers ; l'Etat a l'obligation de prévenir et de sanctionner de telles pratiques.

4.2.1. Les procédures de vote

Les procédures de vote jouent un rôle primordial dans l'ensemble du processus électoral car c'est lors du vote qu'une éventuelle fraude est la plus probable.

La mise en œuvre de pratiques démocratiques nécessite, dans certains Etats, un changement de mentalité radical. Il appartient aux autorités de promouvoir un tel changement et de prendre des mesures pour mettre un terme à certains réflexes ou habitudes qui remontent à l'époque totalitaire et ont une influence négative sur les élections. A l'instar du «vote familial»²⁷, la plupart de ces irrégularités ont lieu lors de la procédure de vote.

Toutes ces observations amènent à la conclusion suivante : *la procédure de vote doit être simple. Il est dès lors recommandé de se conformer aux critères définis dans les paragraphes suivants.*

Si les différentes sensibilités politiques sont équitablement représentées au sein du bureau de vote, on peut admettre que la fraude matérielle est difficile ; dès lors, seuls deux paramètres devraient être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre de signatures portées sur le registre électoral, comparé avec le nombre de bulletins introduits dans l'urne (en tenant compte des bulletins retournés et remis en place par les membres du bureau.). La nature humaine étant ce qu'elle est (et indépendamment de toute volonté de fraude), il est difficile de parvenir à une parfaite égalité entre ces deux paramètres ; il vaut mieux s'abstenir de tout contrôle supplémentaire, comme celui des souches de bulletins numérotées.

²⁷ Voir *infra* ch. I.5. Pour un exemple de vote familial, voir Doc. 7699 Addendum III ; rapport d'information sur les élections présidentielles en Moldova, novembre 1996 ; rapporteurs : Mme Durrieu (France, SOC), M. Jeszenszky (Hongrie, GDE), M. Columberg (Suisse, PPE).

Les bulletins non utilisés doivent rester en permanence dans le bureau de vote et ne doivent pas être déposés ou conservés dans un autre local. Dès l'ouverture des bureaux de vote, tous les bulletins non encore utilisés doivent être placés en évidence sur la table du Président. Aucun bulletin ne peut être stocké dans une armoire ou dans un autre local.

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 l'électeur lors du décompte des suffrages, ce qui va à l'encontre du secret du vote.

A partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne ne doit plus y toucher.

Il est important que le bureau de vote compte en son sein des membres représentant plusieurs partis et que des observateurs désignés par les candidats assistent aux élections.

4.2.1.1. Le vote par correspondance ou par procuration dans certaines circonstances

Dans les pays occidentaux, il est souvent possible de voter par correspondance et par procuration, bien que les modalités diffèrent largement d'un pays à l'autre. Ainsi, le vote par correspondance peut être très répandu dans un pays et interdit dans un autre, en raison des risques de fraude. Le vote par procuration est soumis à des règles très strictes, là aussi pour éviter la fraude.

Ces pratiques ne doivent pas être encouragées dans les nouvelles démocraties, étant donné les problèmes d'organisation des services postaux qui viennent s'ajouter aux difficultés inhérentes à ce type de vote, notamment le risque accru de «vote familial». Le vote par correspondance peut toutefois être utilisé, avec certaines précautions, pour permettre aux personnes hospitalisées, aux détenus et aux personnes à mobilité réduite de voter. Cette solution éviterait d'avoir à transporter des urnes, avec les problèmes et les risques de fraude que cela comporte. Le vote par correspondance aurait lieu selon une procédure spéciale quelques jours avant les élections.

4.2.1.2. Le vote des militaires

Lorsqu'ils n'ont pas la possibilité de rentrer à leur domicile le jour du vote, il est souhaitable que les militaires soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne. Le commandement local communique l'identité des militaires présents aux autorités municipales, qui procèdent à leur inscription sur les listes électorales. Il peut être fait exception à cette règle lorsque la caserne est trop éloignée du bureau de vote le plus proche. Des commissions spéciales devraient être constituées au sein des unités militaires pour superviser la période pré-électorale, afin d'éviter que les officiers supérieurs imposent ou ordonnent des choix politiques.

4.2.1.3. Autres techniques de vote

Plusieurs pays utilisent déjà les techniques de vote mécanique et électronique ou sont sur le point de le faire. Ces techniques présentent un avantage manifeste lorsque plusieurs élections ont lieu simultanément, même si certaines précautions doivent être prises pour limiter les risques de fraude, ce qui peut notamment se faire en permettant à l'électeur de

contrôler immédiatement l'enregistrement de son vote. Il est bien sûr important de s'assurer que les bulletins de votes sont conçus de manière à éviter toute confusion. Pour permettre vérifications et recomptages en cas de réclamation, on peut aussi prévoir que la machine imprime automatiquement un bulletin comprenant le vote exprimé et range automatiquement les bulletins dans une boîte fermée, afin qu'ils soient soustraits aux regards. Un mécanisme doit aussi permettre leur mélange pour qu'on ne puisse identifier à qui ils correspondent, par exemple aux derniers ou aux premiers votants, s'il fallait ouvrir la boîte dans un but de contrôle.

4.2.1.4. Le décompte

Il paraît préférable que les suffrages soient décomptés directement dans les bureaux de vote plutôt que dans des centres spéciaux. Les membres des bureaux de vote sont tout à fait capables de procéder au décompte et l'on évite ainsi d'avoir à transporter les urnes et les documents annexés, ce qui limite les risques de substitution.

Le décompte des suffrages doit être transparent. Il serait préférable que le public puisse y assister, comme c'est le cas dans certains Etats occidentaux, mais la majorité des législateurs d'Europe de l'Est et de la CEI n'admettent que la présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias – seuls les deux premiers groupes ayant la possibilité de faire part de leurs observations sur les procès-verbaux. Ces procès-verbaux doivent être dressés en un nombre d'exemplaires suffisant pour qu'une copie puisse en être remise à chacune des personnes susmentionnées ; un exemplaire doit être immédiatement affiché, un autre conservé au bureau de vote et un autre transmis à la commission supérieure.

Certaines précautions pratiques doivent figurer dans les règlements. Par exemple, les procès-verbaux doivent être rédigés au stylo à bille et non pas au crayon, car ce qui est inscrit au crayon peut être effacé.

En pratique, le temps nécessaire au décompte des suffrages dépend de l'efficacité du président du bureau de vote. Il peut varier considérablement d'un bureau à l'autre. C'est pourquoi, la législation ou le règlement figurant dans le livret de formation des membres des bureaux de vote doit prévoir une procédure simple et éprouvée.

Il faut éviter de déclarer un trop grand nombre de bulletins nuls ou invalides. En cas de doute, il faut s'efforcer de savoir quelle était l'intention de l'électeur.

4.2.1.5. Le transfert des résultats

Il y a deux sortes de résultats : les résultats provisoires et les résultats définitifs (avant épuisement de toutes les voies de recours existantes). Les médias, tout comme l'ensemble du pays, attendent avec impatience les premiers résultats provisoires. La vitesse à laquelle ces résultats provisoires sont rendus publics dépend du système de communication du pays concerné. Les résultats du bureau de vote peuvent, par exemple, être remis à la circonscription par le président du bureau de vote, accompagné de deux membres du bureau représentant les partis d'opposition, parfois sous la surveillance des forces de sécurité, qui portent les procès-verbaux, l'urne, etc.

Quelle que soit la rigueur avec laquelle se sont déroulées les opérations de vote et de décompte des suffrages, la transmission des résultats est d'une importance capitale, bien que souvent négligée. La transmission des résultats de la circonscription à la Commission électorale supérieure et à la Commission électorale centrale peut se faire par fax lorsque le pays est suffisamment développé. Dans ce cas, le procès-verbal sera scanné et les résultats seront affichés à mesure qu'ils arrivent. Ils pourront être diffusés par la télévision mais, là encore, un excès de transparence peut être dangereux si l'opinion n'est pas habituée à recevoir des informations parcellaires. En effet, les premiers résultats proviennent habituellement des villes, dont le vote diffère généralement de celui des zones rurales. Le public doit donc être clairement informé que le résultat final peut être très différent des résultats provisoires et qu'un renversement total de tendance est même possible, sans qu'il n'y ait aucune manipulation.

5. Le suffrage secret

Le secret du vote est un aspect de la liberté de vote, qui vise à soustraire l'électeur à toutes les pressions qui pourraient résulter de la connaissance de son choix par des tiers. Il s'impose à toutes les étapes de la procédure, et spécialement lors du scrutin proprement dit et du dépouillement. Il s'agit non seulement d'un droit, mais aussi d'une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé²⁸.

Le vote familial - qui permet à l'un des membres de la famille de contrôler le vote des autres - est contraire au secret du vote ; c'est une des violations du droit électoral les plus fréquemment constatées dans certains pays de l'ex-URSS. Cela s'explique par le fait que l'URSS permettait aux électeurs de voter pour les membres de leur famille qui étaient absents ou malades au moment des élections.

En outre, comme l'abstention peut impliquer un choix politique, la liste des votants ne devrait pas être rendue publique.

6. Le suffrage direct

L'élection populaire directe de la Chambre basse par le peuple est un élément du patrimoine constitutionnel commun à tout le continent. Il devrait en aller de même de l'élection directe des autres organes législatifs, auxquels s'applique l'article 3 du Protocole additionnelle à la Convention européenne des droits de l'homme, comme les Parlements des Etats fédérés²⁹ et le Parlement européen³⁰. L'autonomie locale, élément essentiel de la démocratie, ne se conçoit pas non plus sans organes élus au niveau local. Par contre, l'élection directe de la Chambre haute, voire du Président de la République, bien que fréquente, relève du choix constitutionnel de chaque Etat.

²⁸ CDL (2000) 2, p. 9.

²⁹ Cf. *Cour eur. DH*, n° 9267/81, *arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1997, série A n° 113, p. 23 ; *Com. eur. DH*, N° 27311/95, 11.9.97, *Timke c. Allemagne*, D.R. 82, p. 15 ; N° 7008/75, 12.7.76, X. c. *Autriche*, D.R. 6, p. 120.

³⁰ Cf. *Cour eur. DH*, n° 24833/94, *arrêt Matthews c. Royaume-Uni* du 18 février 1999, *Recueil des arrêts et décisions 1999-I*, points 36 ss.

7. La périodicité des élections

Aussi bien le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³¹ que le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme³² prévoient le caractère périodique des élections. Les élections législatives ont en général lieu à un intervalle de quatre ou cinq ans ; un mandat plus long peut être prévu pour les élections présidentielles, mais le septennat ne devrait pas être dépassé.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

La garantie des principes du patrimoine électoral européen n'est possible que si certaines *conditions-cadres* sont remplies.

- La première condition, qui est d'ordre général, est le *respect des droits fondamentaux*, et notamment des libertés d'expression, de réunion et d'association, sans lequel une véritable démocratie n'est pas concevable ;
- En deuxième lieu, le droit électoral doit bénéficier d'une certaine stabilité, afin de ne pas apparaître comme l'objet de manipulations partisanses ;
- Enfin et surtout, un certain nombre de garanties procédurales, relatives notamment à l'organisation du scrutin, doivent être remplies.

En outre, l'élection ne se déroule pas dans l'abstrait, mais dans un système électoral et un système de partis donnés. Cette deuxième partie se conclura par quelques réflexions à ce propos, et notamment sur les relations entre système électoral et système de partis.

1. Le respect des droits fondamentaux

Le respect des *droits de l'homme*, et tout particulièrement de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, notamment pendant les campagnes électorales, est indispensable à la tenue d'élections démocratiques et donc à l'existence même de la démocratie. Les restrictions à ces droits fondamentaux doivent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et, plus généralement, aux conditions de base légale, d'intérêt public et de proportionnalité.

Or, les législations nationales contiennent souvent des normes restreignant la *liberté d'expression* qui, interprétées de manière restrictive, pourraient être à la rigueur admissibles, mais qui risquent d'entraîner des abus dans des Etats dépourvus de tradition libérale et démocratique. Ces normes visent censément à prévenir les «abus» de la liberté d'expression et, par exemple, à protéger l'honneur des candidats et des autorités, voire l'ordre constitutionnel. En réalité, elles peuvent conduire à censurer le discours critique envers les autorités ou visant à modifier la Constitution, alors que cela constitue l'essence même du débat démocratique. Ainsi, de l'avis commun de plusieurs organisations internationales, la loi électorale du Bélarus n'est pas conforme aux standards européens, dans la mesure où elle interdit que les documents de campagne contiennent «des termes insultants ou diffamatoires en rapport avec des personnalités officielles de la République du Bélarus et d'autres candidats», permet de poursuivre la

³¹ Art. 25 b.

³² Art. 3.

diffusion d'informations fausses diffamant un candidat et rend les candidats responsables de certaines violations de la loi commises par leurs partisans³³. L'obligation imposée par la législation azerbaïdjanaise applicable en 2000, de soumettre le matériel destiné à la campagne électorale aux commissions électorales, en indiquant l'organisation qui en a demandé la production et celle qui l'a produit, le nombre d'exemplaires et la date de publication, est apparue comme une forme de censure qui ne peut être admise, d'autant plus que les commissions électorales devaient prendre des mesures contre les publications contraires à la loi ou fausses. En outre, les normes interdisant l'abus des mass media pendant la campagne électorale étaient assez vagues³⁴.

2. La stabilité du droit électoral

La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie³⁵. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, tant les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, que certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré ; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

Un des moyens d'assurer la stabilité du droit électoral est d'en définir dans la Constitution les éléments qui prêtent davantage à manipulation (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs.

³³ Art. 47, 49 et 75 du code électoral ; voir déjà CDL (99) 66, pp. 7-8.

³⁴ Pour plus de détails, voir CDL-INF (2000) 17, pp. 2-4 et les art. 56-57 de la loi sur l'élection du Milli Majlis.

³⁵ Sur l'importance de la crédibilité du processus électoral, voir par exemple CDL (99) 67, p. 11 ; sur la nécessaire stabilité du droit, CDL (99) 41, p. 1.

3. Les garanties procédurales

3.1. L'organisation du scrutin par un organe impartial

Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats.

Dans les démocraties bien établies, où la fonction publique applique le droit électoral indépendamment des pressions du pouvoir politique, il est d'usage, et admissible, que les opérations électorales soient organisées par l'administration, et notamment qu'elles soient supervisées par le ministère de l'Intérieur.

Par contre, dans les nouvelles démocraties, où l'expérience de l'organisation d'élections pluralistes est récente, le risque est trop grand que le pouvoir en place influence l'administration afin qu'elle agisse dans le sens qui lui convient³⁶. Cela vaut d'ailleurs non seulement pour le pouvoir central, mais aussi pour les pouvoirs locaux, y compris lorsqu'ils sont dirigés par l'opposition nationale.

Dès lors, la création de *commissions électorales indépendantes et impartiales*, du niveau national au niveau local, est indispensable pour garantir des élections régulières ou du moins pour que de lourds soupçons d'irrégularités ne pèsent pas sur le processus électoral.

Dans les rapports du Bureau de l'Assemblée sur l'observation d'élections, les insuffisances suivantes concernant les commissions électorales ont été relevées dans un certain nombre d'Etats membres: manque de transparence dans les activités de la commission électorale centrale, variations dans l'interprétation de la procédure de comptage; administration électorale politiquement polarisée; controverses sur la désignation des membres de la commission électorale centrale; nomination de membres de cette dernière par une institution d'Etat; position dominante du parti au pouvoir dans l'administration des élections.

Une *commission électorale centrale* doit être *permanente* en tant que structure administrative chargée de maintenir la liaison avec les autorités locales et les autres commissions inférieures, par exemple pour ce qui concerne l'établissement et la tenue à jour des listes électorales.

La composition d'une commission électorale centrale peut donner lieu à discussion et devenir l'enjeu politique essentiel dans l'élaboration d'une loi électorale. Le respect des lignes directrices suivantes devrait permettre d'assurer autant que possible l'impartialité et la compétence de la commission.

En règle générale, la commission devrait comprendre :

- un magistrat: dans le cas où un organe judiciaire est chargé d'administrer les élections, son indépendance doit être assurée par la transparence de la procédure; les magistrats désignés ne doivent pas dépendre des candidats qui se présentent;

³⁶ CDL (99) 51, p. 8.

- des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain pourcentage des suffrages: il doit alors être interdit aux intéressés de faire campagne;
- un représentant du ministère de l'Intérieur.

Toutefois, la présence d'un représentant du ministère de l'Intérieur au sein de la commission n'est pas toujours souhaitable pour des raisons propres à l'histoire du pays. Au cours de ses missions d'observation des élections, l'Assemblée s'est déclarée préoccupée, à plusieurs reprises, par le transfert des responsabilités précédemment attribuées à des commissions électorales multipartites et de plein droit à une institution qui relevait du pouvoir exécutif³⁷. Néanmoins, la coopération entre la commission électorale centrale et le ministère de l'Intérieur est possible, ne serait-ce que pour des raisons pratiques, telles que le transport et le stockage des bulletins de vote et autres matériels.

De manière générale, la révocation des membres des commissions électorales par les organes qui les ont nommés doit être évitée, car elle met en cause leur indépendance³⁸. 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 (la référence vague à des «actions discréditant la commission» n'est par exemple pas admissible).

La composition de la commission électorale centrale a, certes, de l'importance, mais pas plus que son *fonctionnement*. Le règlement intérieur doit être précis car les présidents ont généralement tendance à laisser parler les membres et ceux-ci ne s'en privent pas. Le règlement intérieur devrait prévoir un ordre du jour et un temps de parole limité pour chaque membre, par exemple un quart d'heure ; autrement, des discussions interminables peuvent masquer les points essentiels.

La façon de prendre des décisions est multiple. Il est souhaitable que les décisions se prennent à la majorité qualifiée (par exemple, des 2/3) de façon à encourager le débat entre une majorité et au moins l'un ou l'autre parti de la minorité.

Les réunions de la commission électorale centrale doivent être ouvertes à tous, y compris aux médias (c'est aussi pour cela que le temps de parole doit être limité.) Les salles informatiques, liaisons téléphoniques, fax et scanners doivent pouvoir être visités.

Les autres commissions, régionales ou de circonscription, doivent avoir une composition analogue à celle de la commission électorale centrale. Dans le cas de scrutin majoritaire uninominal, les commissions de circonscription jouent un rôle important car elles déterminent le vainqueur lors des élections législatives. Les commissions de région jouent un rôle non moins important dans la transmission des résultats à la commission électorale centrale.

³⁷ Voir, par exemple, [Doc. 8254](#), *Observation de élections législatives en Slovaquie (25-26 septembre 1998)*, rapporteur: M. Adamczyk, Pologne, PPE.

³⁸ Sur la question (en Arménie), voir CDL (2000) 103 rév., pp. 3-4 ; la nécessité de supprimer la possibilité de révocation a été ensuite soulignée.

La tenue d'élections nécessite un personnel adéquat, doté de *compétences* spéciales³⁹. Les membres de la commission électorale centrale devraient être des juristes, des politologues, des mathématiciens ou d'autres personnes connaissant bien les questions électorales.

On a pu remarquer l'absence de personnel qualifié et formé dans plusieurs cas, par exemple lors des élections législatives de novembre 2000 en Azerbaïdjan. Le rapporteur a constaté que «le personnel électoral des bureaux de vote n'était ni motivé ni formé pour appliquer correctement la procédure électorale. Les enjeux étaient tels que, le jour des élections, les gens oubliaient les règles afin d'obtenir les «bons résultats»⁴⁰.

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. La loi électorale doit comprendre un article disposant qu'il incombe aux autorités (à tous les niveaux) de satisfaire aux demandes et aux besoins de la commission électorale. Des instructions peuvent être données à différents ministères, à d'autres organes de l'administration publique, aux maires et au personnel municipal pour qu'ils aident l'administration électorale en se chargeant des opérations administratives et logistiques de préparation et de tenue des élections. Ils peuvent assumer l'établissement et la distribution des registres électoraux, des bulletins de vote, des urnes, des tampons officiels et de tout autre matériel nécessaire, et prendre les dispositions requises en matière d'entreposage, de distribution et de sécurité.

3.2. L'organisation et l'activité des bureaux de vote

De l'organisation et de l'activité des bureaux de vote dépendent la qualité du système de vote et de dépouillement ainsi que le respect des procédures électorales. Les rapports du Bureau de l'Assemblée sur l'observation d'élections dans différents pays font apparaître un certain nombre d'irrégularités d'ordre logistique. Des différences importantes ont ainsi été mises en évidence en octobre 1999 entre les bureaux de vote de différentes régions de la Géorgie ; selon le rapport⁴¹ sur ce pays, «une grande différence a été constatée entre les bureaux de vote situés dans les villes et ceux situés dans les villages. Certains, en dehors des villes, n'avaient ni chauffage ni électricité et étaient situés dans des locaux exigus, insuffisants pour accueillir simultanément tous les observateurs locaux et les électeurs».

Les missions d'observation de l'Assemblée ont également relevé, dans plusieurs cas, des irrégularités techniques telles que des urnes mal tamponnées ou portant des indications erronées, la complexité de certains bulletins de vote, des urnes non scellées, l'inadéquation des bulletins de vote ou des urnes, la mauvaise utilisation des urnes, l'insuffisante identification des votants, ou l'absence d'observateurs locaux.

³⁹ Voir par exemple CDL (98) 10, p. 5.

⁴⁰ Voir [Doc. 8918](#), Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Azerbaïdjan (5 novembre 2000) ; Rapporteur : M. Martínez Casañ, Espagne, PPE/DC.

⁴¹ Voir [Doc. 8605](#), Commission ad hoc pour l'observation des élections parlementaires en Géorgie (31 octobre 1999), Rapporteur : M. Terry Davis, SOC.

L'ensemble de ces irrégularités et insuffisances, auxquelles il faut ajouter la propagande politique dans l'enceinte des bureaux de vote ainsi que le harcèlement policier, peuvent entacher gravement la validité du processus électoral, voire en compromettre l'intégrité.

3.3. Le financement

La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales est également un élément important de la régularité du processus électoral.

En premier lieu, la *transparence* financière doit être garantie. Elle est nécessaire quel que soit le développement politique et économique d'un Etat.

La transparence se situe à deux niveaux. Le premier concerne les comptes des campagnes, qui doivent figurer dans une comptabilité spéciale et soigneusement tenue. Un dépassement substantiel des normes, ou un écart par rapport aux plafonds de dépenses figurant dans la loi, peuvent donner lieu à l'annulation d'une élection. Le deuxième niveau consiste à surveiller la situation financière de l'élu avant et après son mandat. Une commission pour la transparence financière prend acte des déclarations des élus. Celles-ci sont confidentielles, mais le dossier peut, le cas échéant, être transmis au Parquet.

Il va de soi que les frais subis par les autorités locales et liés au déroulement de l'élection, au paiement des membres des commissions électorales, à l'impression des bulletins, etc., doivent être assumés par l'Etat.

Rappelons que, dans le domaine du *financement public* des partis ou des campagnes, il convient de respecter le principe de l'égalité des chances (égalité «stricte» ou «proportionnelle») ⁴². En tout cas, le financement public doit viser tous les partis représentés au Parlement. Cependant, afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, le financement public pourrait être également étendu à des formations politiques représentant une partie significative du corps électoral et présentant des candidats aux élections. Le financement des partis par les fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des Comptes). Les Etats favorisent une politique de transparence financière des partis politiques bénéficiant d'un financement public ⁴³.

3.4. La sécurité

Toute loi électorale doit envisager l'intervention des forces de sécurité en cas d'incident. Le cas échéant, le président du bureau de vote (ou son représentant) doit avoir toute compétence pour appeler la police. Il est important que ce droit ne s'étende pas à l'ensemble des membres de la commission du bureau de vote, car ce type de situation nécessite une décision immédiate, sans aucune discussion.

Dans certains Etats, la présence de policiers dans les bureaux de vote est une tradition qui, d'après les rapports d'observation, n'entraîne pas nécessairement des troubles ni des

⁴² Cf. *supra* ch. I.3.3.

⁴³ Sur le financement des partis politiques, voir CDL-INF (2001) 8.

pressions sur les électeurs. Notons que la présence de la police dans les bureaux de vote est prévue par les lois électorales de certains Etats occidentaux, même si le temps en a modifié la pratique. Les élections présidentielles en Ukraine (31 octobre et 14 novembre 1999) offrent un exemple des incidences que peuvent avoir de telles «traditions» sur l'élection : «des miliciens étaient présents dans la quasi-totalité des bureaux de vote visités - ce qui pouvait être un facteur d'intimidation, notamment lorsqu'ils étaient placés trop près des isolements et des urnes»⁴⁴.

3.5. L'observation des élections

L'observation des élections joue un rôle important dans les nouvelles démocraties, et permet de constater si le processus électoral s'est déroulé ou non dans les règles.

Trois types d'observateurs peuvent être distingués : les observateurs nationaux partisans, les observateurs nationaux non partisans, les observateurs internationaux (non partisans). Dans la réalité, la distinction entre les deux premières catégories ne va pas toujours de soi. C'est pourquoi, il est préférable que l'observation soit ouverte le plus largement possible, à la fois sur le plan national et sur le plan international.

L'observation ne concerne pas seulement le jour même de l'élection, mais vise au contraire à déterminer si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection (par exemple par une tenue incorrecte des listes électorales, des restrictions à la liberté d'expression, des violations des règles relatives à l'accès aux médias ou au financement public des campagnes électorales), pendant l'élection (par des pressions exercées sur les électeurs, le vote multiple, la violation du secret du vote etc.) ou après celles-ci (en particulier lors du dépouillement et de la proclamation des résultats).

L'observation internationale joue un rôle de premier plan dans les nouvelles démocraties, où une tradition de contrôle impartial de la régularité des élections n'est pas établie.

De manière générale, possibilité doit être donnée à des observateurs nationaux aussi bien qu'internationaux d'interroger toutes les personnes présentes, de consigner leurs observations et de faire rapport à leur organisation ; ils doivent toutefois s'abstenir de tout commentaire.

La loi doit indiquer très clairement les lieux dans lesquels les observateurs sont autorisés à se rendre. Ainsi, le décompte des suffrages doit être mentionné expressément, car tout texte faisant uniquement état des «lieux où se déroule l'élection (ou le vote)» peut être interprété par certains bureaux de vote de manière indûment restrictive⁴⁵.

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

Afin que les règles du droit électoral ne soient pas lettre morte, le non-respect des règles du droit électoral doit pouvoir être contesté devant un organe de recours. Cela vaut en

⁴⁴ Voir [Doc. 8603](#) : *Commission ad hoc pour l'observation des élections présidentielles en Ukraine (31 octobre et 14 novembre 1999)* ; Co-Rapporteurs : Mme Jenny Jones, Royaume-Uni, SOC, et M. Andreas Gross, Suisse, SOC.

⁴⁵ Sur l'observation des élections, voir le *Manuel à l'usage des observateurs d'élections*, Conseil de l'Europe 1996.

particulier du résultat de l'élection, dont la contestation permet d'invoquer les irrégularités dans la procédure de vote; cela vaut aussi d'actes pris avant l'élection, en particulier en ce qui concerne les registres électoraux, la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis.

Deux solutions sont envisageables.

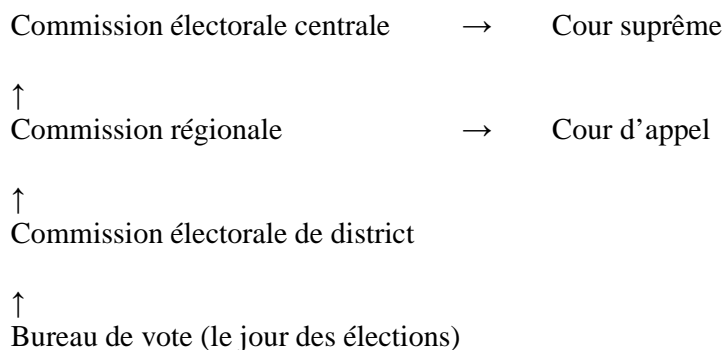
- Les recours sont traités par des tribunaux – ordinaires, spéciaux ou constitutionnels.
- Les instances compétentes sont des commissions électorales. Ce système présente de réels avantages du fait que ces commissions sont très spécialisées et, donc, plus au fait des questions électorales que les tribunaux. Il est néanmoins souhaitable, à titre de précaution, de mettre en place une forme de contrôle juridictionnel. Dès lors, le premier degré de recours sera la commission électorale supérieure, et le deuxième le tribunal compétent.

Dans les deux cas de figure, les procédures doivent être simples et rapides. Il est souhaitable que le déroulement de la procédure et les délais soient fixés par la loi. Ces délais doivent être assez longs pour permettre un appel et pour que la commission puisse prendre une décision. Un délai de trois jours est en général suffisant.

Par ailleurs, la procédure doit être simple. La mise à la disposition des électeurs désirant recourir de formulaires spéciaux contribue à la simplification de la procédure⁴⁶. Lors du cycle de formation organisé en avril 2001 sur l'application du droit électoral albanais par les juges, l'accent a été mis sur la nécessité d'écarter tout formalisme, afin d'éviter des décisions d'irrecevabilité, notamment dans les affaires politiquement délicates.

En outre, il faut absolument que les dispositions en matière de recours, et notamment de compétence et de responsabilités des diverses instances, soient clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours. Le risque de déni de justice est en effet accru s'il est possible de recourir alternativement auprès des tribunaux et des commissions électorales ou en l'absence de délimitation claire des compétences entre plusieurs tribunaux – par exemple les tribunaux ordinaires et la Cour constitutionnelle. Une telle situation a été constatée dans plusieurs Etats de la CEI⁴⁷.

Exemple :



⁴⁶ CDL (98) 45, p. 11.

⁴⁷ Arménie : CDL (2000) 103 rév., pp. 12-13, 15-16 ; Azerbaïdjan : CDL-INF (2000) 17, pp. 7-8 ; Bélarus.

Les litiges liés aux listes électorales, qui relèvent par exemple de la compétence de l'administration locale agissant sous contrôle des commissions électorales ou en collaboration avec elles, peuvent être traités par des tribunaux de première instance.

La qualité pour recourir doit être reconnue très largement. Le recours doit être ouvert à tout électeur de la circonscription et à tout candidat qui se présente dans celle-ci.

Les *pouvoirs* de l'instance de recours sont également importants. Il doit lui être possible d'annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat, c'est-à-dire modifier la répartition des sièges. Ce principe général doit être affiné, en ce sens que le contentieux de l'annulation ne doit pas forcément porter sur l'ensemble du territoire, voire l'ensemble de la circonscription ; au contraire, l'annulation doit être possible par bureau de vote. Cela permettra à la fois d'éviter deux situations extrêmes : l'annulation de la totalité d'un scrutin alors que les irrégularités sont limitées géographiquement ; le refus d'annuler le scrutin si l'étendue géographique des irrégularités est insuffisante. L'annulation du scrutin doit entraîner la répétition de l'élection sur le territoire où elle s'applique⁴⁸.

Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, il apparaît souhaitable qu'elles puissent rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions électorales supérieures.

Il est impératif que la procédure de recours soit la plus brève possible. En effet, il faut éviter deux écueils : d'une part, que la procédure de recours retarde le processus électoral ; d'autre part, que, faute d'effet suspensif, les décisions sur recours – autres que celles concernant le déroulement de l'élection et ses résultats – soient prises après les élections. Enfin, les décisions relatives aux résultats de l'élection ne doivent pas non plus tarder, surtout si le climat politique est tendu. Cela implique à la fois des délais de recours très courts et que l'instance de recours soit tenue de statuer aussitôt que possible. Un délai de trois à cinq jours (aussi bien pour recourir que pour statuer) paraît raisonnable. Il est toutefois admissible que les instances supérieures (Cours suprêmes, Cours constitutionnelles) se voient accorder un peu plus de temps pour statuer.

4. Le système électoral

4.1. Système électoral et système de partis

Dans la mesure où les principes du patrimoine électoral européen sont respectés, le choix du système électoral (au sens étroit) est très vaste. Avant d'opter pour tel ou tel système, il convient cependant de prendre en considération un certain nombre d'éléments.

⁴⁸ *Un problème s'est posé à cet égard lors des élections de novembre 2000 en Azerbaïdjan. 100 sièges sont attribués au système majoritaire uninominal à un tour et 25 au système proportionnel (art. 3.1 de la loi sur l'élection du Milli Majlis). Après l'annulation du scrutin (aussi bien majoritaire que proportionnel) dans 11 circonscriptions, seule l'élection au système majoritaire a été répétée sur ce territoire, tandis que les voix attribuées dans les circonscriptions litigieuses n'étaient tout simplement pas prises en compte pour l'attribution des sièges à la proportionnelle. En effet, la part proportionnelle de l'élection ne peut être répétée qu'en totalité, et seulement si les résultats ont été annulés dans 25 % des bureaux de vote (ou des circonscriptions ?) : art. 73.8.2 et 76.1 de la loi sur l'élection du Milli Majlis.*

En premier lieu, un système qui fonctionne très bien, depuis peut-être des décennies, dans un pays, n'est pas forcément exportable, et il convient toujours de tenir compte, dans le choix du système électoral, des circonstances locales (par exemple de la présence ou non de minorités nationales ou d'autres groupes qui devraient être représentés dans l'organe élu). La prise en considération des intérêts du moment du parti au pouvoir doit évidemment être exclue, et l'on se placera toujours dans la perspective de la stabilité du système électoral, adopté de préférence pour plusieurs décennies.

Par ailleurs, il faut réfléchir avant d'introduire dans une nouvelle démocratie un système qui n'a été que peu employé ailleurs jusque là, comme le vote alternatif qui a été proposé mais n'a finalement pas été retenu pour la présidence de la Bosnie-Herzégovine⁴⁹.

L'influence du système électoral sur le système de partis doit être analysée en deux étapes : l'influence du système électoral sur les résultats, et ensuite l'influence des résultats sur le système des partis⁵⁰.

Quelle est l'influence du système électoral sur les résultats ? Le mode de scrutin exerce d'abord une *influence directe sur les résultats*, du fait de la méthode de conversion des voix en sièges. Certains systèmes sont plus défractionnants que d'autres, c'est-à-dire qu'ils allouent les sièges de manière moins proportionnelle et favorisent les grands partis au détriment des petits. S'il est clair que les systèmes proportionnels sont moins défractionnants que les systèmes majoritaires, ils sont loin de donner tous un résultat parfaitement proportionnel. La proportionnalité peut en effet être réduite de trois manières :

- l'instauration d'un quorum, qui élimine les petites listes ; l'établissement d'un seuil de 3 à 5% des suffrages est convenable ;
- une méthode de répartition qui tend à favoriser les grands partis ;
- un nombre restreint de sièges par circonscription.

Le système du scrutin majoritaire élimine par contre les petits partis sauf dans deux cas rares : quand des candidats indépendants, sans lien avec un quelconque parti, et ayant une grande force d'attraction se présentent, ou quand des partis locaux (qui peuvent être régionalistes et à effectifs limités) sont très puissants dans une zone donnée du pays.

Comme le dernier exemple donné le montre, l'effet d'un système électoral sur les résultats dépend aussi largement de la manière dont sont réparties les voix.

Le système électoral influence aussi les résultats *de manière indirecte*, en ce sens qu'il a un certain effet sur le comportement de l'électeur. La tendance générale serait que plus un système est défractionnant, plus il incite l'électeur à accentuer ses effets, en votant «utile», et non pour des partis qui ont peu de chances d'obtenir des sièges.

De manière générale, plus un système est défractionnant, plus il tend à assurer une sur-représentation des grands partis et une sous-représentation des petits partis, ce qui favorise l'obtention par un parti de la majorité absolue des sièges.

⁴⁹ Cf. CDL (99) 40, p. 7.

⁵⁰ Sur la question, voir CDL-INF (2001) 16, pp. 2 ss.

L'influence des résultats (et donc du système électoral) sur le système des partis est beaucoup plus difficile à évaluer, et il n'est pas possible de définir des règles générales à cet égard. Cependant, ce qui importe n'est pas le nombre de partis enregistrés mais le nombre de partis capables d'accéder au Parlement. En effet, il est souhaitable que le nombre de partis représentés au Parlement ne soit pas trop grand, afin de limiter les risques d'instabilité gouvernementale.

Dans ce but, le législateur peut agir à trois niveaux :

- Limiter le nombre de partis enregistrés
- Limiter le nombre de partis pouvant présenter des candidats aux élections
- Limiter le nombre de partis obtenant des sièges en introduisant des seuils au niveau des scrutins proportionnels, des scrutins majoritaires ou des scrutins mixtes.

La limitation du nombre excessif de partis au moyen du système électoral semble la manière la plus efficace et la moins contestable du point de vue des droits politiques. En effet, la tendance générale consiste à ne pas limiter le nombre de partis en jouant sur les conditions d'*enregistrement*. En effet, le refus d'enregistrement est souvent un moyen commode pour les autorités de se débarrasser d'un concurrent plutôt encombrant qu'insignifiant⁵¹.

4.2. La liberté de choix de l'électeur

Il n'existe pas de standards européens communs imposant que l'électeur, au scrutin plurinominal, puisse opérer un choix entre des candidats, outre le choix qu'il effectue entre les listes des différents partis.

Dans le cas d'un scrutin majoritaire plurinominal (qui n'est plus employé aujourd'hui en Europe pour l'élection des chambres basses), la possibilité de panacher devrait cependant être ouverte, de façon à permettre que plusieurs partis soient représentés dans une circonscription et donc à éviter un «scrutin d'écrasement» en faveur de la majorité.

Au scrutin proportionnel, il faut être conscient que les appareils partisans ont un plus grand poids dans les systèmes de listes bloquées que lorsque l'électeur peut émettre des votes de préférence, latoiser (biffer des candidats d'une liste) ou panacher. C'est notamment pour permettre aux électeurs de s'affranchir du choix des directions de partis que la communauté internationale est intervenue en faveur de la possibilité d'émettre des votes de préférence en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo.

Le droit d'émettre des votes de préférence peut aider en particulier à la représentation des minorités, lorsque celles-ci sont majoritaires dans une circonscription ; dans les autres cas, il ne peut être recommandé comme moyen d'assurer une représentation des minorités, car il est probable que, sur chaque liste, les candidats de la majorité obtiendront le plus de voix. De même, le vote de préférence ou le panachage peuvent favoriser la représentation des femmes, mais à la condition que les électeurs (les électrices) votent pour des femmes, sinon l'on aboutit au contraire à exclure les femmes.

⁵¹ Sur les exigences relatives à la présentation des candidatures, voir *supra* point I.2 in fine.

Conclusion

Le respect des cinq principes du patrimoine électoral européen (suffrage universel, égal, libre, secret et direct) est essentiel à la démocratie. Dans ce cadre, la démocratie peut s'exprimer sous des formes diverses, mais dans certaines limites. Ces limites relèvent d'abord de l'interprétation donnée aux principes ; le présent texte indique les règles minimales qui doivent être suivies pour qu'ils soient respectés. En second lieu, il ne suffit pas que le droit électoral au sens strict contienne des règles conformes au patrimoine électoral européen, mais celles-ci doivent être placées dans leur contexte : la crédibilité du processus électoral doit être assurée. D'abord, le respect des droits fondamentaux doit être garanti. Ensuite, la stabilité des règles doit écarter les soupçons de manipulations. Enfin, le cadre procédural doit permettre que les règles proclamées soient effectivement appliquées.