



Strasbourg, le 14 octobre 2009

CDL-EL(2009)025\*

Etude n° 558 / 209

Or. fr.

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

**PROJET DE RAPPORT  
SUR LE CALENDRIER ET INVENTAIRE  
DES CRITERES POLITIQUES D'EVALUATION D'UNE ELECTION**

**sur la base des contributions de  
M. Andreas GROSS (Expert, Suisse)**

---

*\*Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

*Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## I. Documents normatifs et publications pertinentes au niveau européen

1. Les textes européens existants relatifs au droit à des élections libres sont soit très généraux soit, pour la plupart, non contraignants juridiquement. Ils s'apparentent davantage à une déclaration politique ou juridique qu'à un corpus législatif précis décrivant dans le détail ce qu'est une élection démocratique libre. S'ils servent la cause de leurs auteurs, ils ne sont pas particulièrement utiles s'agissant d'un art appliqué comme l'observation d'élections, qui est loin d'être une science exacte. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne cesse de se développer, a récemment introduit une nouvelle donne. Les recommandations et codes de bonne conduite élaborés par la Commission de Venise développent les normes relatives à des élections démocratiques.

2. L'observation électorale devenant un domaine important d'activités de nombreuses organisations et institutions internationales, en particulier sous l'effet du processus d'élargissement, il devient nécessaire d'établir des critères crédibles d'évaluation des élections.

3. L'Union interparlementaire a entrepris de faire la synthèse des expériences menées au niveau mondial en matière d'observation électorale, et en particulier des critères d'évaluation des élections. Par la suite, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et de nombreux groupes de réflexion internationaux et d'ONG comme le Centre Carter, l'Institut démocratique national, l'IFES pour n'en citer que quelques-uns, un document intitulé Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et un Code de conduite des observateurs électoraux internationaux ont été élaborés et approuvés, le 27 octobre 2005, par 21 organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, institutions et organes participant à l'observation d'élections. Le Bureau de l'APCE a approuvé ce document lors de sa réunion du 7 octobre 2005.

4. Le premier Protocole (1952) à la Convention européenne des droits de l'homme renvoie directement dans son article 3 au droit à des élections libres, même s'il le fait d'une manière très générale : « 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 ». De plus, une interprétation étroite de cette disposition pourrait amener à conclure que ne sont visées au niveau national, que les élections législatives. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme donne une interprétation approfondie et détaillée du principe général établi par la Convention qui circonscrit davantage la disposition en question.

5. Le document normatif de l'OSCE en matière électorale est le Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990), généralement connu sous le nom de Document de Copenhague. Il contient une liste plus étoffée, bien que non exhaustive, des droits des citoyens en matière électorale et des obligations de l'Etat. S'il prévoit l'expression libre et équitable de la volonté du peuple, il n'énonce pas, à proprement parler, de critères précis pour évaluer dans quelle mesure cette volonté s'exprime librement. De plus, il n'est contraignant que du point de vue politique et non du point juridique et n'a pas été soumis à ratification.

6. A la demande des Etats participants de l'OSCE, le BIDDH de l'OSCE a élaboré en 1996 un Manuel d'observation des élections (le livre bleu) qui est mis à jour régulièrement. S'il est très détaillé et extrêmement utile, et contient des critères d'évaluation précis, ce manuel n'a jamais fait l'objet d'un débat officiel ni d'un vote du Conseil permanent de l'OSCE. C'est pourquoi certains le critiquent, minimisant sa portée et n'y voyant qu'un document de travail interne du BIDDH dont le texte n'a pas été officiellement approuvé par les Etats participants de l'OSCE. Cela étant, les critères figurant dans ce manuel sont considérés dans l'ensemble comme pouvant servir de base à l'évaluation d'une élection et sont largement suivis par les observateurs internationaux, y compris ceux de l'APCE. Le présent rapport n'a donc pas pour

objet de réexaminer ces critères ni de tout revoir mais d'établir un calendrier d'évaluation et de donner une définition politique générale d'une élection démocratique, libre et équitable. Les critères d'évaluation d'une élection devraient reposer sur les principes fondamentaux d'une élection démocratique.

## **II. Les élections en tant que processus**

7. Une élection n'est pas un exercice isolé. Il s'agit d'un processus continu comportant plusieurs étapes qui doivent toutes être analysées si l'on veut procéder à une évaluation.

8. Le processus commence bien avant le jour du scrutin avec l'élaboration de la législation électorale. La qualité de cette législation est un critère fondamental, même s'il n'est de loin pas le seul, pour évaluer une élection.

9. Dans une société démocratique, les élections sont l'apanage du peuple. Elles sont organisées pour que le peuple puisse choisir ses élus et pour que son choix soit respecté. Les principes d'une élection démocratique reposent sur l'idée selon laquelle les citoyens ont le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays et de prendre part à la direction des affaires publiques. Au niveau mondial, ce principe est consacré à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans la pratique, une législation électorale de qualité est une *condition sine qua non*.

10. Si la législation électorale n'est pas gravée dans le marbre, elle ne doit pas pour autant faire l'objet de modifications perpétuelles. Changer les règles du jeu juste avant ou pendant les élections ne favorise pas des élections démocratiques. Le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev, point II.2.B) dispose que « les éléments fondamentaux du droit électoral... ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire ». Dans une déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD(2005)043), cette disposition est précisée : « 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 ».

11. Ainsi, aux fins du présent rapport, l'évaluation d'une élection débute un an avant le scrutin.

12. La deuxième étape débute le jour où l'organisation d'une élection est annoncée. Dans des conditions normales supposant des élections ordinaires, cette date doit être suffisamment éloignée de la date du scrutin pour que tous les candidats puissent se préparer à la bataille électorale.

13. La troisième étape débute avec la campagne électorale.

14. La quatrième étape comprend le jour du scrutin proprement dit et le dépouillement des suffrages.

15. La dernière étape est celle de l'annonce des résultats d'une élection.

16. Le calendrier d'évaluation proposé est destiné à inscrire dans une perspective claire l'application des critères d'évaluation très détaillés et précis qui figurent dans le manuel d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE.

## **III. Principes applicables à une élection démocratique**

17. Une élection démocratique est une élection libre et équitable, sans exclusive aucune et fondée sur le suffrage universel et égalitaire.

18. Pour qu'une élection soit démocratique, d'autres droits de l'homme internationalement reconnus doivent aussi être exercés dans le contexte électoral, sans discrimination ni restrictions, notamment :

- le droit de s'associer au sein d'organisations politiques (comme des partis politiques, des associations de soutien à des candidats ou des groupes favorables ou défavorables à des propositions de référendums) ;
- le droit de se réunir pacifiquement (réunions, rencontres ou rassemblements) et de manifester autrement son soutien à des candidats à l'élection ;
- le droit de se déplacer librement pour faire campagne ;
- le droit de n'être l'objet d'aucune menace de violence ou d'autre mesure de coercition en faisant des choix politiques ou en s'exprimant politiquement ;
- le droit de faire valoir des opinions politiques sans aucune ingérence ; et
- le droit à la liberté d'expression politique, y compris la liberté de rechercher, de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées afin que les électeurs puissent faire le choix éclairé nécessaire à la libre expression de leur volonté.

19. De manière générale, une élection libre est une élection où les candidats peuvent s'affronter sans aucun obstacle érigé par les autorités et où l'électorat a de réelles options et librement accès à des informations concernant ces options.

20. Une élection démocratique n'est pas seulement une élection libre, c'est aussi une élection équitable.

21. Même si une élection est libre, elle ne peut pas être véritablement démocratique si les candidats ne sont pas sur un pied d'égalité, s'il y a une ingérence de l'Etat aboutissant à l'inégalité des chances des candidats.

22. Une élection équitable est donc une élection où la qualité de la procédure électorale correspond à l'esprit et à la lettre des normes établies.

23. Une élection démocratique est une élection transparente. Il n'est possible de savoir si le droit d'être élu et le droit de voter sont assurés par un Etat que si la procédure électorale est transparente.

24. On peut faire valoir que le principe de transparence est caractéristique des droits électoraux qui font partie des obligations conventionnelles et autres engagements des Etats en matière électorale. Néanmoins, ce principe se fonde plus directement sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales qui sont reconnus au niveau international.

25. La transparence repose sur la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations, qui fait partie intégrante de la liberté d'expression.

26. Le droit à l'information est crucial s'agissant de savoir si les électeurs sont en mesure de voter et si les candidats sont en mesure d'être élus. Une procédure démocratique suppose au préalable que les citoyens puissent accéder librement à des informations sur les candidats, sur l'exercice des droits électoraux et sur la procédure électorale.

27. Dans la pratique, les Etats montrent de façon quasi universelle qu'ils acceptent que les candidats à une élection aient le droit d'être présents dans les bureaux de vote le jour du scrutin pour assister au vote et vérifier l'intégrité de celui-ci ainsi que du dépouillement et de la présentation des résultats.

28. La pratique des Etats montre aussi l'acceptation croissante du droit pour les citoyens de participer aux affaires publiques et de rechercher et de recevoir des informations concernant la procédure électorale par le biais des activités d'observateurs internes neutres et d'observateurs internationaux.

29. Il n'y a pas d'élections démocratiques sans obligation de rendre compte.

30. Bien que les élections créent automatiquement un mécanisme de mise en jeu de la responsabilité, il doit y avoir aussi une obligation de rendre compte dans le cadre de la procédure électorale. Le principe en question permet de concrétiser l'exhaustivité électorale exigée par le droit à un suffrage universel et égalitaire reconnu aux électeurs potentiels et aux candidats.

31. Le principe de l'obligation de rendre compte est lié au principe de transparence, qui est nécessaire pour comprendre comment les représentants de l'Etat gèrent les affaires publiques et, par là même, pour les tenir responsables de leur action ou de leur inaction.

32. L'obligation de rendre compte dans le cadre d'une procédure électorale revêt de multiples facettes et elle comprend, entre autres, la nécessité de réparer de manière effective les violations des droits en matière électorale ; la nécessité de rendre administrativement responsables ceux qui organisent les élections et ceux qui dirigent les activités publiques en la matière ; et la nécessité de mettre en jeu la responsabilité de ceux qui sont à l'origine d'infractions pénales ayant une incidence sur les droits électoraux.

33. Une élection démocratique est une élection dans laquelle le public a confiance.

34. La confiance du public, de même que le suffrage universel et égalitaire, concerne tout autant les électeurs que les candidats à une élection. Si ceux qui cherchent à occuper des fonctions officielles perdent confiance et ne croient plus que les élections soient le meilleur moyen d'atteindre leur objectif, ils risquent de se tourner vers des moyens non démocratiques pour obtenir le pouvoir.

35. Les principes d'exhaustivité, de transparence et d'obligation de rendre compte constituent à eux trois le fondement de la confiance du public dans les élections.

#### **IV. Conclusions**

36. Les élections ne sont pas seulement des questions techniques. La procédure électorale fait partie d'un pacte entre les citoyens et l'Etat qui les représente. Les élections sont révélatrices de la manière dont un Etat traite et respecte les citoyens par tout un ensemble d'institutions et de procédures.

37. A son tour, la qualité d'une élection découle de la qualité de la procédure et elle reflète généralement le niveau de démocratie d'une société.

38. La meilleure manière de juger politiquement une élection consiste à apprécier dans quelle mesure les principes d'une élection démocratique sont respectés et mis en œuvre dans un Etat.

39. Si un Etat accepte de soumettre une élection à un contrôle international, cette attitude est de bon augure pour les perspectives de renforcement de sa démocratie.

40. En revanche, le fait qu'un Etat soit réticent à inviter des observateurs internationaux à ses élections constitue en soi un critère qui doit faire naître de sérieuses préoccupations et donner lieu à un suivi par des institutions internationales.