



Strasbourg, le 18 octobre 2010

Avis n° 587 / 2010

CDL-EL(2010)029
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

et

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

PROJET D'AVIS CONJOINT
SUR LA LOI ELECTORALE
DE LA NORVEGE

sur la base des observations de

M. Ugo MIFSUD BONNICI (membre, Commission de Venise, Malte)
M. Peter PACZOLAY (membre, Commission de Venise, Hongrie)
Mme Marla MORRY (expert, OSCE/BIDDH, Canada)

Introduction

1. Dans une lettre du 31 mai 2010, M. Dag Henrik Sandbakken, secrétaire d'Etat du Ministère norvégien des collectivités locales et du développement régional (le Ministère), a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) d'examiner les aspects du système électoral norvégien ayant trait à la résolution des litiges électoraux. La demande visait plus spécifiquement à évaluer *les dispositions relatives à l'examen des recours et à la validation des élections, ainsi que la manière dont celles-ci s'inscrivent dans les obligations internationales de la Norvège.*

2. Cette demande fait partie des initiatives prises par la Norvège pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport final du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) sur sa mission d'évaluation des élections législatives du 14 septembre 2009. Les activités de suivi incluaient notamment des visites de l'OSCE/BIDDH en Norvège pour présenter le rapport et une visite du Ministère à Varsovie pour discuter des domaines de réforme possibles.

3. Le rapport de l'OSCE/BIDDH contient les deux recommandations ci-dessous au sujet du système norvégien de résolution des litiges électoraux :

- *Il est recommandé d'envisager d'inscrire dans la loi un droit de recours pour toutes les questions électorales et les résultats des élections devant une juridiction compétente qui statuerait en dernier ressort sur toutes les questions électorales, conformément aux engagements de l'OSCE et aux bonnes pratiques internationales¹.*
- *Il pourrait être envisagé de fixer des délais courts et précis pour l'examen des recours électoraux par toutes les autorités compétentes, notamment les tribunaux, la Commission électorale nationale et le Parlement, de manière à respecter pleinement le paragraphe 5.10 du Document de Copenhague². Ce dernier est libellé comme suit : tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique.*

En réponse à la demande de la Norvège et dans le cadre des activités de suivi actuelles, ces deux recommandations seront examinées en détail dans le présent avis et des propositions seront faites pour les mettre en œuvre.

4. Textes applicables

Le présent avis s'appuie sur la législation suivante :

- la Constitution norvégienne (dispositions électorales) (CDL-EL(2010)026) ;
- la loi norvégienne sur la représentation du peuple (la loi électorale) (loi n° 57 du 28 juin 2002 relative aux élections législatives et locales) (CDL-EL(2010)025) ;
- la loi sur l'administration publique ;
- la loi de 1992 sur les collectivités locales ;
- le règlement sur les élections législatives et locales en Norvège (règlement sur la représentation du peuple) (CDL-EL(2010)024).

¹ Norvège, élections législatives 2009, rapport sur la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH, p. 21 [traduction non officielle].

² *Ibid.*, p. 22.

5. Conformément à la pratique habituelle concernant les demandes d'examen de la législation électorale dans les Etats participants de l'OSCE, la Commission de Venise a invité l'OSCE/BIDDH à se joindre à l'avis.

Le droit norvégien relatif à la résolution des litiges électoraux

6. En vertu du chapitre VI de la loi sur l'administration publique, tout recours contre la décision d'un organe administratif doit être adressée à cet organe en première instance. Ce principe s'applique à toutes les décisions prises par les commissions électorales, à tous les niveaux, lors des élections locales et législatives³.

7. La loi électorale garantit également à toutes les personnes autorisées à voter un droit de recours pour toute question concernant la préparation et la conduite des élections législatives et locales. Si le grief porte sur le droit de vote, les personnes non inscrites sur les listes électorales jouissent également d'un droit de recours⁴.

8. Pour ce qui est du délai, les recours écrits doivent être formés dans les sept jours suivant la date du scrutin. Tout recours contre la détermination des résultats d'une élection doit être formé dans les sept jours qui suivent la détermination de ces résultats⁵. La législation ne fixe aucun délai pour rendre une décision sur un recours.

9. La Constitution et la loi électorale prévoient que le Parlement⁶ est compétent pour les recours concernant le droit de vote dans le cas des élections législatives. La loi électorale dispose que la Commission électorale nationale est compétente pour les autres recours. La législation ne prévoit pas un droit de recours ultérieur devant un tribunal.

10. Aux termes de la Constitution, la validation définitive des élections législatives relève du Parlement nouvellement élu⁷. Ce dernier décide si ses membres ont été valablement élus, ce qui signifie qu'il a dans la pratique le pouvoir de décider en dernier ressort de tout aspect concernant les élections⁸. La législation ne prévoit pas un droit de faire appel devant un tribunal de la décision du Parlement de valider les élections.

11. Au cours de la procédure de validation, le Parlement veille à ce que soit corrigée toute erreur qui pourrait influencer sur les résultats. Cela peut par exemple se traduire par un recomptage des bulletins de vote, une nouvelle répartition des sièges ou l'élection de certains membres⁹. Le Parlement peut également annuler les résultats dans une commune ou un comté et ordonner un nouveau vote si une erreur a été commise et qu'il estime qu'elle influe sur l'issue du scrutin. La législation ne prévoit pas la possibilité de faire appel devant un tribunal de la décision d'annuler les résultats et d'ordonner un nouveau vote.

12. En 1962, la Cour suprême norvégienne s'est penchée sur le rôle des tribunaux en matière électorale. Elle a estimé que les recours électoraux ne relevaient pas des tribunaux, sauf si les griefs portent sur un abus d'autorité ou une grave violation des règles de procédure fondamentales. Bien que cette conclusion semble indiquer que la Cour suprême ait un rôle à jouer dans la procédure de recours, la juridiction suprême norvégienne a toutefois confirmé dans son arrêt que le Parlement avait le dernier mot au sujet de sa composition et qu'il était

³ Loi de 1967 sur l'administration publique : <http://www.finanstilsynet.no/archive/0sto/01/02/Forva011.pdf>.

⁴ Loi électorale, chapitre 13-1 paragraphe 1, chapitre 13-2 paragraphe 1.

⁵ *Ibid.*, chapitre 13-1 paragraphe 2, chapitre 13-2 paragraphe 2.

⁶ L'article 55 de la Constitution prévoit notamment : *Les litiges concernant le droit de vote sont tranchés par la Commission électorale, dont la décision peut être déférée en appel devant le Parlement.*

⁷ L'article 64 de la Constitution dispose : *Les représentants élus sont munis de pouvoirs dont la validité est vérifiée par le Parlement.*

⁸ Norvège, élections législatives 2009, rapport sur la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH, p. 21.

⁹ Manuel électoral 2009, Ministère norvégien des collectivités locales et du développement régional, p. 98.

l'autorité d'appel pour les décisions de la Commission électorale nationale concernant les recours. Elle a motivé sa décision de limiter le rôle des tribunaux par la nécessité de rendre rapidement des décisions définitives dans les litiges électoraux¹⁰.

13. Le Ministère est compétent pour tous les recours concernant des élections locales, y compris ceux qui sont formés contre les décisions des conseils municipaux ou de comté relatives aux résultats des élections. La législation prévoit que le Ministère rend des décisions définitives sur tous les recours concernant des élections locales. Elle prévoit aussi expressément que ces décisions ne peuvent être déférées aux tribunaux¹¹. La justification tient apparemment à la nécessité de rendre rapidement des décisions définitives en matière électorale.

14. Les conseils municipaux ou de comté nouvellement élus approuvent formellement les résultats des élections de leurs membres. Ils peuvent annuler un scrutin si une erreur a été commise qui influe sur les résultats. Dans ce cas, un rapport est transmis au Ministère, qui ordonne un nouveau vote. Les recours contre les décisions des conseils municipaux ou de comté sont possibles auprès du Ministère, lequel rend des décisions définitives sur les recours contestant l'approbation ou l'annulation des résultats des élections.

15. Un groupe composé d'au moins trois membres du conseil municipal ou de comté peut faire appel auprès du Ministère d'une décision rendue par un conseil municipal ou de comté¹². Le délai pour déposer une demande de contrôle de la légalité d'une résolution municipale ou de comté approuvant les élections est de sept jours à compter de la date de la résolution. La législation ne prévoit pas la possibilité de contester devant les tribunaux la conclusion du Ministère sur la légalité de la décision.

Résolution des litiges électoraux : engagements, normes et bonnes pratiques internationaux

Rôle des tribunaux en matière de recours

16. La possibilité d'exercer un recours juridictionnel contre une décision administrative est préconisée par les normes et engagements internationaux et citée à titre de bonne pratique.

Aux termes de l'article 2(3) du Pacte relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui plaide en faveur de voies de recours juridictionnelles, les Etats parties s'engagent à garantir que *toute personne [...] disposera d'un recours utile* et que *l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours, ainsi qu'à développer les possibilités de recours juridictionnel*.

17. Dans son Observation générale n° 32, le Comité des droits de l'homme des Nations unies avance que les commissions électorales, qui sont l'organe administratif le plus souvent associé au processus électoral, ne respectent pas nécessairement les critères requis pour une instance judiciaire. Cela s'explique par le fait qu'une commission électorale exerce une fonction exécutive lorsqu'elle gère une élection. En outre, au vu de son rôle dans le processus électoral, il est peu probable qu'elle soit considérée comme impartiale par un observateur raisonnable. Par conséquent, si les organes de gestion des élections (et les autres organes administratifs) peuvent jouer un rôle dans la résolution des litiges électoraux, les voies de recours

¹⁰ Norvège, élections législatives 2009, rapport sur la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH, p. 22.

¹¹ Loi électorale, chapitre 13-2 paragraphe 4.

¹² Disposition prévue par l'article 59 de la loi de 1992 sur les collectivités locales (<http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19920925-107-eng.pdf>) et confirmée dans la loi électorale.

administratifs ne peuvent suffire à elles seules. Il faut aussi offrir la possibilité de saisir une instance judiciaire à un stade de la procédure.

En vertu du paragraphe 5.10 du Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Document de Copenhague), *tout individu* devrait disposer d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique. Le respect des droits fondamentaux et la sécurité juridique exigent que les citoyens disposent d'un recours ultime devant un tribunal. Les droits fondamentaux ne sauraient être l'affaire des seules autorités administratives ; à elles seules, les décisions administratives ou législatives ne peuvent garantir une procédure satisfaisante sous l'angle juridique. Les citoyens devraient au contraire bénéficier de voies de recours juridictionnelles « nationales » avant d'être amenés à saisir la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.

18. L'article 18 du Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE rappelle l'adhésion des Etats participants aux principes de l'Etat de droit et prévoit différents aspects de recours effectif, notamment un recours juridictionnel contre les décisions et règlements administratifs :

(18.2) Tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique.

(18.3) A cette même fin, des voies de recours contre les règlements administratifs seront ouvertes à toute personne à qui ces règlements auraient causé un préjudice.

(18.4) Les Etats participants veilleront à prévoir un recours juridictionnel contre de tels règlements et décisions.

19. Le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise est plus précis. Il indique que *l'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance en ce qui concerne les élections du Parlement. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance* (CDL-AD(2002)023rev, II.3.3)¹³. Le Rapport explicatif du Code développe ces idées. Les recours peuvent être examinés par les tribunaux ordinaires, un tribunal spécial ou la Cour constitutionnelle. Ils peuvent aussi être examinés par une commission électorale, auquel cas il est souhaitable de prévoir une forme de contrôle juridictionnel : le premier degré de recours sera la commission électorale supérieure, et le deuxième le tribunal compétent. Les recours devant le Parlement, comme juge de sa propre élection, sont parfois prévus, mais seulement en première instance et à condition qu'un recours judiciaire soit possible (paragraphe 93-94).

20. La publication de l'OSCE/BIDDH *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Toward a Standard Election Dispute Monitoring System (2000)* expose également des principes et des bonnes pratiques visant à résoudre les litiges électoraux, en présentant des paramètres de résolution des litiges conformes au principe de la prééminence du droit. Par ailleurs, cet ouvrage rappelle que les décisions rendues par les autorités indépendantes et impartiales chargées de suivre le déroulement des élections et autres consultations publiques, y compris l'établissement et la révision régulière des listes électorales, doivent être susceptibles d'appel devant une instance judiciaire indépendante et impartiale (paragraphe A 5). Quel que soit le

¹³ Un tribunal doit décider en dernier ressort notamment en ce qui concerne le droit de vote – y compris les listes électorales – et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin (Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev, paragraphe II.3.3.d). Les questions telles que l'accès aux médias et le financement des partis devraient également être tranchées en dernier ressort par les tribunaux (Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 92).

type de litige, la décision de l'organe électoral supérieur devrait pouvoir être examinée par la plus haute instance judiciaire, dont le jugement devrait être définitif (paragraphe B 10). Tous les recours concernant les résultats définitifs ou l'annulation partielle ou totale des résultats d'une élection devraient être déposés auprès de la plus haute instance judiciaire ou de la Cour constitutionnelle (paragraphe G 30 et 36).

Des voies de recours dans un délai approprié

21. Le droit à un recours dans un délai approprié en matière électorale fait partie intégrante du principe plus large des voies de recours effectifs. Lorsque le paragraphe 5.10 du Document de Copenhague énonce que *tout individu* devrait disposer d'un recours effectif contre les décisions administratives, la notion de *recours effectif* couvre la résolution des litiges dans un délai approprié. Les recours qui ne sont pas examinés dans un délai approprié, c'est-à-dire dont l'issue ne peut être prise en compte dans le scrutin auquel ils se rapportent, ne sont pas de nature effective. La notion de recours effectif est également évoquée dans d'autres textes : au paragraphe 13.9 du Document de Vienne de 1989 (les Etats veilleront à ce que des recours effectifs et une information complète au sujet de ceux-ci soient à la disposition des personnes qui font valoir qu'il y a eu violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales à leur endroit) ; à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (*toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale*) et, comme indiqué plus haut, à l'article 2(3) du PIDCP et au paragraphe 18 du Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE. Les engagements internationaux exigent ainsi une résolution des litiges électoraux dans un délai approprié.

22. Le point II.3.3.g du Code de bonne conduite en matière électorale indique que la procédure de recours devrait être aussi brève que possible, en tout cas pour les décisions à prendre avant un scrutin, et que les délais pour prendre une décision doivent être courts (trois à cinq jours en première instance et en appel). Cela signifie à la fois que les délais de recours doivent être très courts et que l'autorité compétente doit rendre sa décision au plus vite. Les délais doivent néanmoins être suffisamment longs pour permettre un recours et garantir l'exercice des droits de la défense ainsi qu'une décision motivée. Il est admissible que les cours suprêmes et les cours constitutionnelles se voient accorder un peu plus de temps pour statuer. Le Rapport explicatif du Code (paragraphe 95) préconise d'éviter deux écueils : d'une part, que la procédure de recours retarde le processus électoral ; d'autre part, que les décisions sur recours (à l'exception de celles qui concernent le jour du scrutin et les résultats des élections) soient prises après les élections.

23. La publication de l'OSCE/BIDDH *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Toward a Standard Election Dispute Monitoring System (2000)* aborde également la question des délais. Dans la mesure où la gestion d'une élection exige des décisions et actions rapides dans un délai prédéterminé, les procédures qui régissent les litiges électoraux doivent être différentes de celles qui régissent les litiges civils généraux. Ces différences peuvent se traduire par des délais plus courts et une procédure de recours unique, ce qui peut se justifier à la condition d'accorder un délai suffisant pour le dépôt d'un recours. Les délais fixés doivent respecter un équilibre entre les impératifs liés à l'administration de la justice en temps utile dans le calendrier électoral et le droit de contester les décisions, actions ou omissions des organes électoraux dans le cadre de leur mandat. En particulier, les délais devraient permettre aux tribunaux et aux organes électoraux de bénéficier du temps suffisant pour traiter, examiner et trancher les recours qui leur sont soumis. Il convient également de tenir compte du fait que certains types de recours, notamment ceux qui ont trait au financement des élections ou à la campagne électorale, peuvent nécessiter de plus amples investigations. Pour chaque étape ou chaque aspect du processus électoral (comme l'inscription des électeurs ou la validité des candidatures), la législation électorale devrait expressément et systématiquement fixer des

délais pour le dépôt des recours ainsi que pour la prise de décision par les tribunaux ou les organes électoraux (paragraphe D 19, 20, 21 et 23).

24. En ce qui concerne la question spécifique des litiges relatifs au jour du scrutin ou aux résultats des élections, les délais concernant les décisions rendues à tous les niveaux de la procédure de recours devraient être courts, de manière à ce que l'issue du scrutin ne reste pas incertaine au-delà d'une durée raisonnable. A cet égard, l'ouvrage susmentionné de l'OSCE/BIDDH indique que le délai pour le dépôt et l'examen des recours contre les résultats préliminaires des élections ne devrait pas dépasser un mois, afin que les résultats définitifs du scrutin puissent être publiés au plus tard à la fin de ce délai (en tenant compte du délai de publication des résultats préliminaires). Par ailleurs, conformément aux délais légaux de procédure concernant la publication des résultats préliminaires et définitifs ainsi que le dépôt et l'examen des recours y afférents, l'ensemble des recours devrait être tranché définitivement au plus tard dans les deux mois (paragraphe G 35 et 37).

Tour d'horizon comparatif du droit du Parlement de décider de sa propre composition

25. Le droit du Parlement de décider de sa propre composition relève d'une longue tradition en Europe et subsiste sous une forme ou sous une autre dans un certain nombre de pays. Cette tradition semble trouver son origine dans la volonté de garantir une séparation des pouvoirs. On la retrouve le plus souvent aujourd'hui dans les pays qui ont eu ou qui conservent une monarchie constitutionnelle.

26. Au Royaume-Uni, la Déclaration des droits (Bill of Rights) de 1688 dispose que *les élections des membres du Parlement doivent être libres*, ce qu'il faut comprendre comme libres de toute ingérence royale¹⁴. A cette fin, le Parlement est investi du pouvoir de déterminer qui devrait être autorisé à faire partie de l'organe législatif. Le principe du droit exclusif du Parlement de contrôler sa propre élection a généralement été accepté comme un moyen de garantir un équilibre des pouvoirs et s'est progressivement répandu dans les systèmes de gouvernement représentatif en Europe.

27. En Suède, l'article 11 de la Constitution dispose : *Toute élection au Riksdag [Parlement] peut faire l'objet d'un recours devant une commission de vérification des élections dont les membres sont désignés par le Riksdag. [...] Les décisions de la commission sont sans appel.* Le deuxième paragraphe de l'article 7 énonce par ailleurs : *Lorsqu'il y a lieu, la commission de vérification des élections examine de sa propre initiative si un député ou un suppléant du Riksdag est éligible en application des dispositions de l'article 10 du chapitre 3 [relatives au droit de vote]. Le député déclaré non éligible est de ce fait démis de ses fonctions.*

28. Aux Pays-Bas, en vertu de la Constitution et de la loi sur les élections, l'examen des recours concernant la conduite ou les résultats des élections est du ressort du Parlement sortant et est régi par le Règlement du Parlement¹⁵. Le Parlement sortant est chargé de valider les résultats et de régler tout litige concernant ces élections. Il a également le pouvoir d'ordonner un nouveau décompte partiel ou total ou l'annulation des résultats, qui entraînera un nouveau scrutin.

29. De même, au Danemark, l'article 33 de la Constitution dispose que *le Folketing [Parlement] décide lui-même de la validité des élections de ses membres, ainsi que de la question de savoir si un membre a perdu son éligibilité.*

¹⁴ La Déclaration des droits a été adoptée après le règne du roi Jacques II, qui entretenait des relations houleuses avec le Parlement et a été accusé d'ingérence dans les élections.

¹⁵ Constitution des Pays-Bas, article 58 : *Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres nouvellement nommés et juge, en se conformant aux règles à fixer par la loi, les contestations qui s'élèvent au sujet de ces pouvoirs ou de l'élection elle-même.*

30. Depuis la Seconde Guerre mondiale, un certain nombre de pays ont modifié leur législation pour y confier un certain rôle aux tribunaux. En Italie par exemple, la Constitution de 1947 a accordé une double compétence, au Parlement et aux tribunaux, en matière de validation des élections. L'article 66 de la Constitution dispose : *Chaque Chambre juge des titres d'admission de ses membres et des causes d'inéligibilité et d'incompatibilité qui surviendraient a posteriori*, l'article 65 de la Constitution prévoit que *la loi détermine les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité avec le mandat de député ou de sénateur*. Bien que ces dispositions soient contradictoires, l'Italie a ainsi maintenu partiellement la souveraineté du Parlement tout en reconnaissant un rôle aux tribunaux.

31. En Allemagne, la loi fondamentale de 1949 repose sur une approche similaire mais plus complémentaire. L'article 41(1) dispose : *Le contrôle des élections relève du Bundestag. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député*. L'article 41(2) poursuit : *Le recours devant la Cour constitutionnelle fédérale est ouvert contre la décision du Bundestag*. L'article 41(3) conclut : *Les modalités sont réglées par une loi fédérale*. L'enjeu, dans le système allemand, est davantage lié au délai d'examen des recours judiciaires (voir chapitre suivant).

32. En Suisse, le Conseil national (première Chambre) avait le pouvoir de décider en dernier ressort de l'élection de ses membres. La séance constitutive du Conseil national permet toujours de valider les élections (article 53 de la loi fédérale sur les droits politiques) mais la résolution définitive des litiges électoraux généraux relève désormais des tribunaux. En 2005, les recours devant le Conseil national ont été remplacés par des recours devant le Tribunal fédéral pour les questions relatives à la conduite des élections (article 80 de la loi fédérale sur les droits politiques).

33. Même au Royaume-Uni, la plupart des aspects de la résolution des litiges électoraux sont aujourd'hui de la compétence des tribunaux ordinaires¹⁶, même si le Parlement n'a pas légiféré pour supprimer ses pouvoirs concernant sa composition et le droit d'un élu d'occuper son fauteuil parlementaire. Conformément à la loi de 1983 sur la représentation du peuple et au règlement de 1960 sur les recours électoraux, le résultat d'un scrutin peut être contesté pour irrégularité par un électeur, par une personne autorisée à voter ou par un candidat malheureux. Les recours sont examinés par un « tribunal électoral » constitué de manière ad hoc par des juges chargés de trancher les litiges concernant les élections législatives.

34. Même si la Commission de Venise a conclu que *rare sont les pays qui ne prévoient pas un recours en dernière instance devant une juridiction*¹⁷, il est clair que cette situation perdure en Europe. Ce tour d'horizon semble toutefois révéler une tendance globale à moins se focaliser sur la séparation des pouvoirs, instituée à l'origine pour prévenir l'influence abusive de la monarchie sur les assemblées élues, et à laisser davantage les tribunaux se prononcer en dernier ressort.

¹⁶ Voir l'affaire *Morgan et autres c. Simpson* [1974] 3 A11E.R.722.

¹⁷ Rapport sur l'annulation des résultats des élections (CDL-AD(2009)054), chapitre IV, paragraphe 30, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 31^e réunion (Venise, 10 décembre 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 81^e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).

Tour d'horizon comparatif des délais dans la résolution des litiges électoraux

35. Les délais pour parvenir à une décision définitive ne sont pas plus courts dans de nombreux pays européens (dont l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, le Liechtenstein, Malte, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse) où les tribunaux jouent un rôle dans la résolution des litiges électoraux. En Autriche, les recours pour violation des droits électoraux lors d'un scrutin ne sont possibles que s'ils s'appuient sur des contrôles généraux réglementaires et légaux et s'ils sont examinés en respectant les délais et procédures normaux prévus par la loi. En France, il n'est pas rare qu'un tribunal mette un an à se prononcer sur un recours. En Allemagne, la procédure ne permet d'examiner la plupart des recours qu'après les élections¹⁸. Dans certains cas, les affaires étaient encore pendantes après les élections suivantes au *Bundestag*. Il apparaît ainsi que l'instauration de délais plus courts en matière électorale ne constitue pas une pratique uniforme en Europe.

36. Certains Etats créent des structures distinctes pour l'examen des litiges électoraux, afin de garantir un recours dans un délai approprié. Comme cela était indiqué dans le chapitre précédent, des « tribunaux électoraux » ad hoc sont constitués en cas de recours au Royaume-Uni. Ces juridictions spécialisées ne sont constituées que si un recours est formé ; leur seul domaine de compétence étant les élections, elles ne sont pas accaparées par d'autres affaires.

37. Au Mexique, une structure judiciaire spéciale permanente a été créée en 1996 pour garantir une résolution efficace des litiges électoraux. Elle bénéficie des mêmes garanties d'indépendance et d'inamovibilité que les tribunaux ordinaires et son rôle est d'examiner les questions et recours électoraux. Ce Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération, qui statue sur les litiges électoraux en première et en seconde instance, présente l'avantage d'être spécialisé et ne pas être distrait par les affaires urgentes de nature non électoral.

Conclusion

38. La Norvège a une longue tradition d'élections démocratiques, qui jouit d'un niveau élevé de confiance publique. Le droit norvégien actuel relatif à la résolution des litiges électoraux repose sur des traditions constitutionnelles et légales, qui maintiennent une séparation des pouvoirs afin de garantir la souveraineté du Parlement. En Norvège, le Parlement est l'arbitre final de la légalité des élections mais aussi de toutes les autres questions électorales (dans le cadre des élections nationales). Il est important de noter que les recours électoraux sont très rares en Norvège : seuls quatre recours ont été déposés lors des élections législatives de 2009.

39. Cependant, le système de recours en matière électorale n'est pas pleinement conforme aux normes et engagements internationaux ni aux bonnes pratiques internationales. En effet, les citoyens norvégiens ne peuvent pas contester dans un délai approprié et devant des juridictions indépendantes les modalités d'exercice du droit de choisir les élus locaux, les parlementaires nationaux et, indirectement, le gouvernement national. De même, les tribunaux ne jouent aucun rôle dans la validation définitive des élections.

40. Pour se conformer aux normes et engagements internationaux, la Norvège devrait intégrer le pouvoir judiciaire dans le processus de résolution des litiges électoraux. Elle devrait accorder à une juridiction le pouvoir de statuer en dernier ressort sur tous les recours électoraux. En outre, la validation définitive des élections devrait inclure la possibilité de saisir un organe

¹⁸ Les décisions des autorités locales relatives à l'inscription des électeurs et à la délivrance des cartes d'électeur ainsi que les décisions des organes d'un niveau supérieur relatives à la désignation des candidats et aux listes de candidats peuvent faire l'objet d'un recours au cours d'une élection.

judiciaire élevé, comme la Cour suprême. Cette solution nécessiterait une révision constitutionnelle.

41. Il y a différentes façons de résoudre la question du pouvoir de statuer en dernier ressort sur les recours électoraux : en utilisant les instances compétentes de la structure judiciaire existante en appel, comme c'est le cas en Suisse ; en utilisant un système ad hoc d'organes judiciaires à tous les stades de la procédure de recours, comme c'est le cas au Royaume-Uni ; en créant une structure judiciaire permanente spécialisée dans les recours, comme c'est le cas au Mexique. En tout état de cause, les normes et engagements internationaux préconisent que les décisions rendues sur toutes les questions électorales par la Commission électorale nationale et le Parlement dans le cas d'élections nationales, ou par le Ministère dans le cas d'élections locales, puissent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux en dernier ressort.

42. Par ailleurs, le cadre juridique actuel en Norvège ne fixe pas de délais pour l'examen des recours électoraux¹⁹. Le tour d'horizon comparatif montre que les législations européennes ne prévoient pas systématiquement des délais courts pour les procédures de recours. Il est néanmoins recommandé d'adapter les procédures de recours afin de garantir que des décisions puissent être rendues en temps utile sur toutes les questions électorales litigieuses. Même s'il était décidé de créer une juridiction spécialisée dans les litiges électoraux pour garantir un recours effectif, il serait utile d'après les bonnes pratiques de fixer des délais pour les recours. Le fait de prévoir des délais raisonnablement courts à tous les niveaux de la procédure d'examen permettrait également de répondre à la préoccupation de la Cour suprême, qui avait souligné en 1962 la nécessité de rendre rapidement des décisions en matière électorale.

¹⁹ Dans la pratique, les recours en Norvège ne sont examinés qu'après le scrutin, sauf s'ils concernent l'enregistrement des candidats. Norvège, élections législatives 2009, rapport sur la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH, p. 22.