

Avis n° 190/2002

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

LIGNES DIRECTRICES
EN MATIERE ELECTORALE

adoptées par la Commission de Venise
lors de sa 51^e session (Venise, 5-6 juillet 2002)

Introduction

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 Venise :

- 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*
- iii. à recenser les principes du patrimoine électoral européen*

Le texte qui suit concrétise les trois aspects de cette résolution. Il a été adopté par le Conseil des élections démocratiques groupe de travail conjoint prévu par la résolution de l'Assemblée parlementaire lors de sa 2^e réunion (3 juillet 2002) ; il est basé sur les principes du patrimoine électoral européen ; il contient des lignes directrices, noyau d'un code de bonne conduite en matière électorale.

Ce texte 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.

I. Les principes du patrimoine électoral européen

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

1. Le suffrage universel

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

aa. condition d'âge :

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

bb. condition de nationalité :

- i. la condition de nationalité peut être prévue ;

ii. il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local ;

cc. condition de résidence :

i. une condition de résidence peut être imposée ;

ii. la résidence est comprise comme la résidence habituelle ;

iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales ;

iv. cette durée ne devrait pas dépasser six mois; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales;

v. le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger.

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

i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :

ii. elle doit être prévue par la loi ;

iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote ;

iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves;

v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

b. Listes électorales

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

i. il faut des listes électorales permanentes ;

ii. il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long ;

iii. les listes électorales doivent être publiées ;

iv. il doit exister une procédure administrative - soumise à contrôle judiciaire -, ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection;

v. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées;

vi. une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

c. Présentation des candidatures :

i. la présentation de candidatures individuelles ou de listes de candidats peut être soumise à l'obtention d'un certain nombre de signatures ;

ii. la loi ne devrait pas exiger la signature de plus de 1 % des électeurs de la circonscription ;

iii. la procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les délais ;

iv. la vérification doit porter en principe sur l'ensemble des signatures ; toutefois, lorsqu'il est certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes ;

v. la validation des candidatures doit être terminée au début de la campagne électorale ;

vi. si une caution est demandée, elle doit être remboursée si le candidat ou le parti dépasse un certain nombre de suffrages ; son montant et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs.

2. Le suffrage égal

Le suffrage égal comprend :

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

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

Légalité de la force électorale :

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

ii. implique une répartition égale et claire des sièges selon l'un des critères de répartition suivants : population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants ; une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable;

iii. le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques peuvent être pris en considération ;

iv. l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population).

v. Afin d'assurer la légalité de la force électorale, une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales.

vi. En présence de circonscriptions plurinominales, la nouvelle répartition se fera de préférence sans redécoupage des circonscriptions, et les circonscriptions correspondront si possible à des entités administratives.

vii. Lorsqu'un nouveau découpage est prévu ce qui s'impose dans un système uninominal -, il doit :

- ne pas être partisan ;
 - ne pas défavoriser les minorités nationales ;
- tenir compte d'un avis exprimé par une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales.

c. Légalité des chances

aa. Légalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement :

- i. à la campagne électorale ;
- ii. à la couverture par les médias, notamment les médias publics;
- iii. au financement public des partis et campagnes.

bb. Selon les matières, légalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux. L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien.

cc. Dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité.

dd. Le financement des partis, des candidats et des campagnes électorales doit être transparent.

ee.

Le principe de l'égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis, notamment dans le domaine de la publicité.

d. Représentation des minorités nationales

aa. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés.

bb. Nest pas contraire, en principe, à légalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.

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

e. Parité des sexes

Les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à légalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle.

3. Le suffrage libre

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

aa. Les autorités publiques ont un devoir de neutralité. Celui-ci porte notamment sur :

- i. les médias;
- ii. l'affichage ;
- iii. le droit de manifester sur la voie publique ;
- iv. le financement des partis et des candidats.

bb. Les autorités publiques ont des obligations positives et doivent notamment :

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

cc.

Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l'électeur doivent être sanctionnées.

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

- i. la procédure de vote doit être simple ;
- ii. dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible ; d'autres modalités de vote sont admissibles aux conditions suivantes :
- iii. le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable ; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l'étranger ; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles;
- iv. le vote électronique ne doit être admis que sil est sûr et fiable ; en particulier, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote; la transparence du système doit être garantie ;
- v. le vote par procuration ne peut être autorisé que sil est soumis à des règles très strictes ; le nombre de procurations détenues par un électeur

doit être limité ;

-
- vi. le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude ;
- vii. deux paramètres au moins doivent être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre d'électeurs qui ont participé au vote et le nombre de bulletins introduits dans l'urne ;
- viii. les bulletins ne doivent pas être manipulés ou annotés par les membres du bureau de vote ;
- ix. les bulletins non utilisés doivent rester en permanence dans le bureau de vote ;
- x. le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par les candidats doivent pouvoir assister aux élections ;
- xi. les militaires doivent voter à leur lieu de résidence lorsque cela est possible; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne ;
- xii. le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote ;
- xiii. le décompte doit être transparent ; la présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias doit être admise ; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes ;
- xiv. la transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente ;
- xv. l'Etat doit punir toute fraude électorale.

4. Le suffrage secret

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

5. Le suffrage direct

-
Doivent être élus au suffrage direct :

- i. au moins une Chambre du Parlement national ;
- ii. les organes législatifs infra-nationaux;
- iii. les assemblées locales.

6. La périodicité des élections

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

7. Système électoral

Le choix du système électoral est libre, sous réserve du respect des principes mentionnés ci-dessus.

II. **Les conditions de la mise en œuvre des principes**

1. Le respect des droits fondamentaux

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

2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral

-
- a. A l'exception des règles techniques et de détail qui peuvent avoir un caractère réglementaire -, les règles du droit électoral doivent avoir au moins rang législatif.
- b. Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions 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
- .

3. Les garanties procédurales

-
a. Les commissions électorales

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

b. L'observation des élections

-
- aa. La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.
- bb. L'observation ne doit pas se limiter au jour de l'élection, mais comprendre la période d'enregistrement des candidats et, le cas échéant, des électeurs, ainsi que la campagne électorale. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection que pendant celle-ci et après celle-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.
- cc. La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre.
- dd. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité.

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

-
- aa. L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance en ce qui concerne les élections du Parlement. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.
- bb. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours.
- cc. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours.
- dd. L'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote y compris les listes électorales - et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin.
- ee. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote. En cas d'annulation, un nouveau scrutin a lieu sur le territoire où l'élection a été annulée.
- ff. Tout candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections.
- gg. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance).
- hh. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.
- ii. Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.

