



Strasbourg, le 21 octobre 2010

CDL-AD(2010)037

Etude no 558/2009

Or. angl.

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

RAPPORT
SUR LE CALENDRIER ET L'INVENTAIRE
DES CRITERES POLITIQUES D'EVALUATION D'UNE ELECTION

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors sa 34^e réunion
(Venise, 14 octobre 2010)
et par la Commission de Venise
lors de sa 84^e session plénière
(Venise, 15-16 octobre 2010)

Sur la base des observations de

M. Andreas GROSS (Expert, Suisse)

I. Introduction

1. A sa 29^e réunion (juin 2009), le Conseil des élections démocratiques a été informé de la préparation d'un rapport sur l'évaluation du processus électoral.
2. Un premier projet lui a été soumis à sa 30^e réunion (octobre 2009) et ses membres ont été invités à formuler des observations à son sujet par écrit. Un certain nombre d'observations ont été reçues, dont celles du BIDDH/OSCE. A sa 33^e réunion (juin 2010), le Conseil des élections démocratiques a procédé à un examen de la version révisée (CDL-EL(2010)021) qui a débouché sur la version actuelle du texte.
3. Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 34^e réunion (Venise, 14 octobre 2010) et par la Commission de Venise lors de la 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

II. Considérations générales

4. Les textes relatifs aux normes en matière d'élections démocratiques sont nombreux. Les documents concernés sont parfois volumineux et très détaillés.
5. Pour les parlementaires qui observent une élection, il n'est pas toujours possible d'étudier ces ressources très riches en raison du peu de temps qu'une mission parlementaire d'observation électorale passe sur le terrain.
6. Le présent rapport a donc pour objet de présenter un texte politique concis, fondé sur les normes existantes, et de le mettre à la disposition des observateurs parlementaires pour faciliter leur tâche et les aider à concentrer leurs efforts sur les points capitaux à examiner.
7. Ce texte, qui ne saurait être exhaustif, n'a pas pour objet de passer en revue ni de développer les documents qui existent dans ce domaine.

III. Documents normatifs européens et publications pertinentes

8. Les textes européens existants relatifs au droit à des élections libres sont soit 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 pratiques s'agissant d'un art appliqué comme l'observation d'élections, qui n'est pas une science exacte. L'observation d'élections se situe en effet à la croisée de plusieurs disciplines et s'appuie sur la méthodologie et les outils des sciences politiques et juridiques. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne cesse de se développer, a récemment introduit de nouvelles balises juridiques dans ce domaine. Cette jurisprudence émergente et les textes adoptés par la Commission de Venise n'entrent toutefois pas dans le cadre du présent rapport. En outre, la Commission de Venise a exposé dans plusieurs recommandations et codes de bonne conduite des pratiques supplémentaires ayant retenu son attention, qui viennent renforcer les normes existantes dans le domaine des élections démocratiques.
9. L'observation électorale devenant un domaine d'activité important au sein de nombreuses organisations et institutions internationales, en particulier sous l'effet du processus d'élargissement de certaines d'entre elles, il devient de plus en plus nécessaire d'établir des critères politiques crédibles d'évaluation des élections.

10. 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 ». C'est la principale base sur laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a développé la jurisprudence susmentionnée.

11. Le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev) est le document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Il contient les normes et le patrimoine électoral européen. Ces normes correspondent pour l'essentiel aux principes constitutionnels classiques du droit électoral : un suffrage universel, égal, libre, secret et direct, ainsi que des élections périodiques. Le Code expose entre autres les conditions nécessaires à de telles élections, comme le respect des droits fondamentaux, la stabilité du droit électoral et les garanties procédurales telles que l'organisation du scrutin par un organe impartial, l'existence d'un système de recours efficace et l'observation effective des élections.

12. En ce qui concerne l'OSCE, le document normatif en matière électorale est le Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990), généralement appelé 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 juridique, et n'a pas été soumis à ratification.

13. 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.

14. 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, ainsi que la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (octobre 2005 ; CDL-AD(2005)036). Il convient de préciser que ce dernier document porte essentiellement sur les responsabilités et les règles de fonctionnement des missions d'observation des élections plutôt que sur les normes électorales.

15. Le présent rapport n'a pas pour objet de réexaminer les critères existants 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 politiques d'évaluation d'une élection devraient reposer sur les principes fondamentaux d'une élection démocratique.

IV. Les élections en tant que processus

16. Une élection n'est pas un exercice isolé. Il s'agit d'un processus continu comportant plusieurs étapes qui doivent toutes être analysées afin de procéder à une évaluation. Il faut examiner notamment le choix du système électoral, la législation concernant les partis politiques, le financement des campagnes et des partis.

17. 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 pas le seul, pour évaluer une élection.

18. 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*.

19. Si la législation électorale n'est pas gravée dans le marbre, elle ne doit pas pour autant faire l'objet de constantes modifications. 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 ». Cependant, dans certaines circonstances, des exceptions à la règle d'un an peuvent être acceptées, par exemple s'il est nécessaire de remédier, par la voie législative, à des problèmes imprévus ou de rectifier la législation électorale lorsqu'elle porte atteinte à des droits internationalement reconnus.

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

21. 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.

22. La troisième étape débute avec la campagne électorale.

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

24. L'étape suivante est celle de l'annonce des résultats, qui est suivie d'une période au cours de laquelle des recours peuvent être déposés.

25. Le calendrier d'évaluation proposé, bien que non exhaustif, 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.

V. Principes applicables à une élection démocratique

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

27. 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 à l'égalité et à la non-discrimination ;
- 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 dans des lieux aisément accessibles au public ;
- le droit de se déplacer librement, entre autres, pour faire campagne ;
- le droit de n'être l'objet d'aucune menace de violence ou d'autres formes de coercition en faisant des choix politiques ou en s'exprimant politiquement ;
- le droit de faire valoir des opinions politiques sans aucune ingérence ;
- 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 ;
- le droit à un accès équitable aux médias publics dans le cadre électoral ; et
- le droit à un recours effectif en cas de violation de droits protégés.

28. 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. L'important n'est pas la multiplicité des candidats, mais la diversité des programmes dont la substance diffère. Après tout, une élection renvoie à des programmes politiques et pas seulement à des personnalités qui se disputent la victoire et dont les différentes positions ne sont pas connues, pas comprises ou pas débattues ouvertement.

29. Dans ce contexte, les médias ont un rôle important à jouer pour aider les électeurs à faire un choix réel et éclairé. L'attitude des médias publics durant une campagne électorale est par conséquent un critère d'évaluation important.

30. Une élection démocratique ne doit pas seulement être libre, elle doit aussi être équitable.

31. Si une élection est libre mais que tous 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, elle ne peut pas être équitable ni, par conséquent, véritablement démocratique.

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

33. 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.

34. Le principe de transparence se fonde sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales qui sont reconnus au niveau international.

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

36. 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. L'Etat a la responsabilité d'éduquer les électeurs.

37. 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.

38. 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.

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

40. 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 garantir le caractère inclusif du processus électoral exigé par le droit à un suffrage universel et égal reconnu aux électeurs potentiels et aux candidats.

41. 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.

42. 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.

43. Une élection démocratique est une élection dans laquelle l'électorat a confiance.

44. La confiance du public, de même que le suffrage universel et égal, 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.

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

VI. Conclusions

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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, même si l'Etat n'a aucune obligation juridique d'inviter des observateurs internationaux.

51. Pour finir, une élection marquée par des violations systématiques et flagrantes sur une grande échelle remet en cause la légitimité des élus, alors que la légitimité est l'élément le plus précieux d'élections véritablement libres et équitables.