



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 18 mars 2004

CDL-EL(2003)013
fr. seul.

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

ATELIER DE FORMATION ELECTORALE
(Erevan, 5-8 mai 2003)

Rapports de

M. Claude CASAGRANDE (expert, France)
M. Michel de VILLIERS (expert, France)
M. Jean-Stéphane SZIJARTO (expert, Suisse)
M. Didier VINOLAS (expert, France)

Table des matières

	<u>Pages</u>
• Les candidats et les électeurs en période de campagne électorale 5 mai 2003, par Claude Casagrande.....	4
• Les électeurs le jour du scrutin, par Jean-Stéphane Szijarto.....	9
• Les mandataires, les représentants des partis et les observateurs le jour du scrutin, par Claude Casagrande.....	13
• Le comptage, par Jean-Stéphane Szijarto.....	16
• Droits et responsabilités des membres des commissions électorales, par Didier Vinolas.....	20
• Aspects contentieux des élections, par Michel de Villiers.....	25

- **Avant-propos**

Ce document présente les interventions des quatre experts qui se sont rendus à Erevan du 5 au 8 mai 2003 dans le cadre de l'atelier de formation électorale proposé aux membres des administrations électorales, aux juges en charge du contentieux électoral, aux organisations non gouvernementales nationales investies dans l'observation électorale et aux médias.

Les interventions ont suivies la logique chronologique du processus électoral, à savoir :

Avant le scrutin :

- *Les candidats et les électeurs en période de campagne électorale, par M. Claude Casagrande, consultant, ancien membre de la délégation française au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*

Pendant le jour du vote :

- *Les électeurs le jour du scrutin, par M. Jean-Stéphane Szijarto, consultant, observateur d'élections de court et moyen terme*
- *Les mandataires, les représentants des partis et les observateurs le jour du scrutin, par M. Claude Casagrande*

Après le scrutin :

- *Le comptage, par M. Jean-Stéphane Szijarto*
- *Les droits et responsabilités des membres des commissions électorales, par M. Didier Vinolas, ancien sous-préfet, Directeur de cabinet du Préfet et Secrétaire Général de la Préfecture de Paris.*

*
* *

Les candidats et les électeurs en période de campagne électorale 5 mai 2003

M. Claude CASAGRANDE
Consultant, ancien membre de la délégation française
au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

A. LES ELECTEURS

1. Principes généraux

Rappel : Les principes généraux tels que définis dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise sont *le suffrage universel, égal, libre, secret et direct*.

Le suffrage est universel :

Les conditions d'accès au suffrage sont définies par la loi et sont identiques pour tous les citoyens (sous réserve des conditions d'âge et de nationalité qui peuvent être introduites). L'exclusion du droit de vote doit n'être qu'exceptionnelle et pour des motifs graves prévus par la loi (principe de proportionnalité).

Les listes électorales sont :

- permanentes,
- mises à jour régulièrement,
- publiées.

Les électeurs doivent pouvoir :

- se faire inscrire s'ils ont été omis,
- obtenir la rectification des informations les concernant ou la radiation d'électeurs indûment inscrits,
- figurer sur une liste complémentaire (en cas de changement de domicile ou de majorité).

2. La loi électorale arménienne

Ces dispositions existent dans la loi électorale arménienne :

- publicité des listes 40 jours avant le scrutin,
- droit accordé à l'électeur ou à toute personne intéressée de demander par écrit une rectification jusqu'à 5 jours,
- obligation de réponse par écrit dans les 3 jours,
- possibilités de rectification y compris le jour même par décision judiciaire.

3. Les points complémentaires / les insuffisances

- manque d'information sur l'automatisme ou non de l'inscription,
- problèmes liés aux mouvements de population (émigration, immigration, nombreuses personnes à l'étranger) (se référer à cet égard à l'avis de la Commission de Venise).

4. Eléments pratiques

La rigueur dans la préparation et la tenue des listes électorales est un élément capital pour poser le processus électoral sur des bases saines.

Le respect des dispositions du Code électoral est donc essentiel : une bonne Loi ne sert à rien si elle n'est pas appliquée.

Cette mauvaise application a généralement – de par notre expérience – deux origines :

- la méconnaissance de la loi : nécessité que l'ensemble des acteurs (membres des commissions électorales, candidats, partis politiques, électeurs, observateurs, etc.) soit informé et formé,
- une volonté délibérée de la part de certains acteurs du processus de ne pas respecter la loi.

C'est ce qui justifie les missions des organisations internationales :

- de formation comme ce séminaire,
- d'observation lors des scrutins.

En France :

- l'inscription sur les listes électorales est volontaire (automatique pour les jeunes atteignant l'âge de la majorité), ;
- la révision des listes électorales est annuelle et une refonte générale est prévue tous les 3 ans. En période d'élection, une liste complémentaire est établie pour les jeunes ayant atteint l'âge de la majorité entre le 1^{er} janvier (clôture de la liste) et la date de l'élection ;
- en cas d'erreur, d'omission d'inscription ou de radiation non fondée, la réinscription peut être ordonnée par le juge, y compris le jour du scrutin.

B. LES CANDIDATS

1. Principes généraux

Rappel : Les principes généraux tels que définis dans le Code de bonne conduite en matière électorale sont *le suffrage universel, égal, libre, secret et direct*.

Le suffrage est universel et égal :

Les citoyens doivent avoir une égale possibilité d'accès aux fonctions électives et donc au statut de candidat. Toutes les candidatures déposées doivent être présentées aux citoyens. Seuls des motifs graves et prévus par la loi peuvent empêcher un citoyen d'être candidat.

Les conditions de parrainage ne doivent pas être excessives. La vérification doit être transparente et achevée avant l'ouverture de la campagne.

Le montant de la caution ne doit pas être trop élevé et son remboursement possible à partir d'un nombre de suffrage non excessif.

Le formalisme ne doit pas être une couverture pour limiter les candidatures ou rejeter des candidatures exprimées.

2. La loi électorale arménienne

La loi électorale arménienne offre une position privilégiée aux partis politiques, qui peuvent en effet présenter des candidats pour les scrutins de liste à la représentation proportionnelle.

Les candidatures « hors partis politiques » ne peuvent intervenir que pour le scrutin majoritaire.

Les conditions de validité des candidatures apparaissent contraignantes : les seuils de 500 signatures pour les candidatures au scrutin uninominal et de 30 000 signatures pour le scrutin proportionnel sont élevés.

Par ailleurs, les cautions d'un montant de 100 fois (en cas de scrutin uninominal) ou 2500 fois (en cas de scrutin proportionnel) le salaire minimum apparaissent trop élevées pour permettre un accès réellement démocratique aux élections.

3. Les points complémentaires / les insuffisances

Il ne devrait pas être possible de révoquer une candidature (de liste ou individuelle), sauf pour des motifs graves et limitativement prévus par le Code.

Les procédures de vérification des signatures ne sont pas précisées.

Ainsi, l'imprécision des mesures donne un large pouvoir d'appréciation à la Commission électorale centrale pour limiter l'accès à la candidature.

Ceci peut représenter une forme de dissuasion pour des candidats de se présenter, réduisant ainsi *l'offre électorale*, voire représenter un moyen de pression

enfin, les niveaux des cautions et du nombre de signatures devraient être réduits.

4. Eléments pratiques

En France, par exemple :

- pas de privilège de présentation des candidatures pour les partis politiques ;
- aucun recueil de signatures de parrainage (sauf pour les élections présidentielles – seuil très bas) ;
- niveau des cautions très faible.

C. LA CAMPAGNE ELECTORALE : déroulement et financement

1. Principes généraux

Rappel : Les principes généraux tels que définis dans le Code de bonne conduite en matière électorale sont *le suffrage universel, égal, libre, secret et direct*.

La campagne est l'un des éléments qui doit concourir à l'égalité et à la liberté du scrutin.

L'égalité des chances entre les candidats doit être assurée par :

- la neutralité de l'administration d'Etat et des fonctionnaires,
- la neutralité des médias, en particulier des médias publics,
 - o égalité de traitement,
 - o égalité de temps,
 - o etc.,
- l'égalité dans le financement.

Cette *égalité* peut être, selon la loi, stricte ou proportionnelle.

La transparence financière est également un élément de l'égalité des chances des candidats :

- limitation / plafonnement des dépenses,
- compte-rendu et contrôle des dépenses,
- financement public sur une base égale.

La liberté de choix de l'électeur est également en cause : l'électeur doit pouvoir former son opinion en dehors de toutes pressions.

2. La loi électorale arménienne

La loi électorale arménienne reprend globalement ces principes.

En matière de radio et de télévision, le Code prévoit un accès aux médias dans des conditions égales, ce qui signifie :

- temps d'antenne identique pour chaque parti enregistré, (qu'en est-il alors des coalitions ?),
- mêmes horaires de diffusion,
- mêmes types d'émissions,
- même coût de diffusion pour les diffusions « payantes » (article 20-1).

Elle est même très précise en ce qui concerne les pratiques prohibées (article 18) :

- achats de promesses de votes (article 18-7),
- appels à l'insurrection, propos racistes, antinationaux, antireligieux ... (article 19),
- interdiction de publication des sondages 7 jours avant le scrutin (article 22-3),
- interdiction de toute campagne la veille et le jour du scrutin, en particulier autour des bureaux de vote (article 23-1),
- interdiction de rassemblement dans un rayon de 50 mètres (article 23-3),
- interdiction de sondages à la sortie des urnes (article 23-2).

La loi prévoit un système de contrôle des dépenses électorales.

3. Les points complémentaires ou problématiques

Financement : transmission par les banques des contributions tous les trois jours durant la campagne.

⇒ Atteinte à la confidentialité des donations (donc du vote ?).

Pour les comptes de campagne, la soumission des comptes de campagne doit s'effectuer dans un délai de 15 jours, ce qui est très court. En comparaison, le délai est d'un mois en France.

Possibilité de radier un candidat avant le scrutin : il s'agit d'une disposition forte, qui peut poser des problèmes d'équité voire de justice du fait de la nécessité d'une décision rapide : pressions, précipitation dans les décisions, ... (article 25-7).

4. Eléments pratiques

Si la loi est appliquée strictement, il n'y a pas de remarque particulière à faire, sous réserve des points évoqués ci-dessus.

Pour la campagne, l'interdiction de la publication des sondages durant la semaine précédent le scrutin est difficile à appliquer, du fait d'Internet.

*
* *

Les électeurs le jour du scrutin 5 mai 2003

M. Jean-Stéphane SZIJARTO
Consultant, observateur d'élections de court et long terme

Pourquoi un Code électoral ?

- ⇒ *Pour donner des principes et des règles.*
- ⇒ *Pour donner **confiance** aux électeurs.*

1. Points intéressants du Code électoral universel

A quelques exceptions près, le Code électoral arménien contient les dispositions nécessaires pour permettre aux électeurs d'exprimer leur volonté. Il s'agit donc essentiellement d'appliquer la loi existante illustrée par ces quelques extraits :

- Article 1.1 : "by secret ballot".
- Article 1.2 : "expression of free will, on voluntary basis".
- Article 1.4 : "The state holds responsibility for... legal elections".
- Article 3 : "Citizens who have the right to vote... have the right to elect... Any restriction... is prosecuted by the law."

Ces articles illustrent le fait que la loi devrait protéger les citoyens.

- Article 4.2 : "The state ensures equal conditions for the exercise of the citizen's electoral right."
- Article 6 : "Voting is by secret ballot. Oversight of the expression of voter's free will is prohibited and is prosecuted by law."
- Article 7.1 : "Elections are ... conducted in a transparent way"
- Article 22.2 : "During the pre-election campaign, the officials and members of the public and local self-governing bodies, as well as the employees of the state and public media are banned from making use of their powers (authorities) for creation of uneven conditions between the candidates, or influencing the expression of citizens' free will, through prejudiced support.
...
- Article 2.3.a du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise : "L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier dans la cadre de :
 - i. la campagne électorale
 - ii. la couverture par les médias, en particulier par les médias publics
 - ...

Là aussi, la loi prévoit l'essentiel pour que le citoyen ait confiance. Il est donc nécessaire de faire respecter la loi.

- ⇒ *Ceci est essentiel pour la **confiance** des électeurs.*
- Article 3.1.a du Code de bonne conduite de la Commission de Venise : “Les autorités publiques ont un devoir de neutralité. ...”
 - Article 3.1.c du Code de bonne conduite de la Commission de Venise : “Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l’électeur doivent être sanctionnées”.
- ⇒ *Ceci est essentiel pour la **confiance** des électeurs.*
- Article 29.1 : “The organizations and persons mentioned in Article 28 of this Code can perform observation after having been accredited with the Central Electoral Commission.”
 - *Ce qui veut dire que les personnes non accréditées ne peuvent pas observer le processus électoral.*

Ce genre de point illustre l’importance de la formation et de la probité des Commissions électorales locales : il n’y a qu’elles qui peuvent faire respecter ces règles.

- Article 29.5 : “In case if the observers, after having been accredited, support any candidate or party, the Central Electoral Commission has the right to deprive the relevant organization of the observation rights.”
- ⇒ *Les Présidents des commissions électorales territoriales (Precinct electoral commissions, PEC) doivent aussi pouvoir expulser un(e) observateur(trice) non-neutre.*
- Article 30.5 : “No restriction of the rights of...observers... is allowed”.
- ⇒ *Les droits doivent être plus détaillés (droit de tout voir). La décision de la Commission électorale centrale (CEC) 10/8-N le fait.*
- Article 31-45 : Electoral commissions, especially PEC’s.
- ⇒ ***La loi** devrait poser le principe de leur neutralité.*

Comme il a été indiqué précédemment, ce point est essentiel, et un important travail devrait être fait avec les présidents et les membres des PEC.

- Article 3.2 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise : “La libre expression de la volonté de l’électeur et la lutte contre la fraude électorale”.
 - ...
 - 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.

C’est évidemment sur ce dernier point que le bât blesse.

2. Pendant le vote

- Article 48.1: “Voting booth (Room – hereinafter, voting booth) shall be furnished in a way, so that the citizens can fill in the ballots privately from the persons present at the precinct center.”
- Article 50.2: “The Chairman of the Precinct Electoral Commission shall ensure the implementation of the requirements envisaged by this Code during the voting, and to establish a good order at the precinct center.”
- Article 54.1: “The military and the servicemen of the Ministry of Internal Affairs and National Security enter the precinct center not in a marching line, unarmed. Access to the precinct centers with arms and ammunition is prohibited, with the exception of cases of endangering the normal course of the elections. In those cases the Chairman or the Vice-Chairman of the Precinct Electoral Commission permits the entry into the precinct center.”

- ⇒ *Les militaires et les services de police devraient voter dans leur habit civil et sans porter leur arme de service. Dans tous les cas, l'accès aux bureaux de vote devrait être interdit aux personnes en uniforme sauf pour faire respecter l'ordre.*
- Article 56.3: “The voter marks the ballot in privacy in the voting booth or the room. The presence of any other person in the voting booth or room while the ballot is being marked is forbidden.”
- ⇒ *“Dans” l'isoloir ou “autour”.*
- Article 56.5: “On the voting day, the voter has no right to announce in the Precinct Center or in the vicinity which candidate he/she is going to vote for or against or has already voted for or against. It is prohibited to inquire in any way, as to who the voter has voted for or against”.
 - Article 4 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise : 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.
- ⇒ *Ce qui importe, c'est la **confiance** que les électeurs peuvent avoir dans le processus.*
- ⇒ *Les Présidents et les membres des PEC ont un rôle crucial à jouer.*
- ⇒ *Ils doivent donc être très bien formés, avoir un sens aigu de la neutralité (même s'ils ont leurs propres opinions politiques).*
- ⇒ *Les PEC doivent être formées de manière équilibrée, afin de garantir leur neutralité et leur objectivité.*

*

* *

**Les mandataires, les représentant des partis
et les observateurs le jour du scrutin
6 mai 2003**

M. Claude CASAGRANDE
**Consultant, ancien membre de la délégation française
au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe**

La présence des mandataires des candidats, des représentants des partis politiques et des observateurs est l'un des éléments qui permet de considérer qu'un scrutin s'est déroulé conformément aux critères démocratiques.

1. LA DESIGNATION

a. Le mandataire (représentant) du candidat

Il doit être désigné par le candidat lui-même sous sa seule responsabilité.

b. Le représentant du Parti (ou d'une coalition de partis)

Il est mandaté par les instances du parti.

c. Les autres observateurs (article 28)

Ils peuvent être :

- nationaux, issus d'ONG dont la mission est en relation avec le développement de la démocratie et/ou des droits de l'Homme. Dans ce cas, ils sont désignés par les instances régulières de l'ONG.
- internationaux :
 - o représentants d'organisations internationales,
 - o représentants de pays étrangers,
 - o membres d'ONG (agissant dans le domaine des droits de l'Homme et de la démocratie).
- Ils sont désignés par les instances des organisations ou par les Etats.

Le cas des journalistes doit également être évoqué : ils ne devraient pas être considérés comme des observateurs comme les autres ; leur mission est d'informer le public et non d'observer un scrutin.

2. L'HABILITATION / ACCREDITATION

Ces personnes sont habilitées à entrer et à stationner dans les bureaux de vote, y compris pour les opérations non publiques (dépouillement...).

C'est pourquoi des procédures spécifiques permettant la reconnaissance de leur statut particulier sont mises en place.

a. Les mandataires des candidats ou les représentants des Partis politiques (ou d'une coalition)

Ils sont désignés par les candidats ou par les partis qui leur remettent l'accréditation de la Commission électorale centrale (article 27-2). Les candidats ou les partis ont le droit de révoquer leur mandataire (article 27-3).

b. Les observateurs des ONG et les observateurs internationaux

L'accréditation est demandée auprès de la CEC (demande faite au plus tard 10 jours avant le scrutin) (article 29- 1 à 3).

Cette accréditation peut être retirée en cas de soutien à un candidat (article 29 –5).

3. L'EXERCICE DE LA MISSION LE JOUR DU SCRUTIN

a. La mission

La mission des mandataires des candidats et des partis et des observateurs est de constater le bon déroulement des opérations, c'est-à-dire de vérifier le respect de la loi électorale.

Ces opérations concernent les réunions, les décisions de la commission électorale locale et le déroulement du vote des citoyens dans le bureau de vote.

Les mandataires et les observateurs ont le droit de faire appel d'une décision de la commission mais ils ne peuvent pas participer aux délibérations (article 30-2).

Les mandataires et les observateurs ne peuvent pas être poursuivis pour leurs opinions exprimées sur le déroulement du scrutin (article 30-6).

b. Les modalités

Les mandataires et les observateurs doivent pouvoir exercer leur mission sans aucune restriction. En particulier, ils devront pouvoir observer, sans entrave, le déroulement de l'ensemble des opérations de vote des électeurs : vérification d'identité, remise du bulletin de vote, passage à l'isoloir, insertion du bulletin dans l'urne.

De la même manière, ils doivent pouvoir observer de manière efficace et sans restriction :

- l'ensemble des opérations avant le scrutin (vérification de l'urne, comptage des bulletins, etc. ...),
- l'ensemble des opérations de dépouillement (ouverture de l'urne, comptage des bulletins, vérification des votes, contrôle des bulletins déclarés nuls, décompte et transcription des résultats, ainsi que leur transmission).

Cela signifie qu'ils doivent être placés à un endroit d'où ils peuvent suivre l'ensemble des opérations.

Cela signifie également que les présidents et les membres des bureaux de vote doivent effectuer toutes ces opérations publiquement et lentement afin de permettre à l'ensemble des observateurs de constater le bon déroulement des opérations et des décomptes.

De même, les annonces (bénéficiaire du vote, annulations de bulletins, décomptes des voix, etc...) doivent être fait à haute voix de manière à être entendues par les observateurs.

Pour les observateurs internationaux expérimentés, la précipitation, le fait de réaliser des opérations le dos tourné, de parler à voix basse, par exemple, sont des signes d'une volonté de dissimulation de la part des membres de la Commission électorale.

*
* *

Le comptage

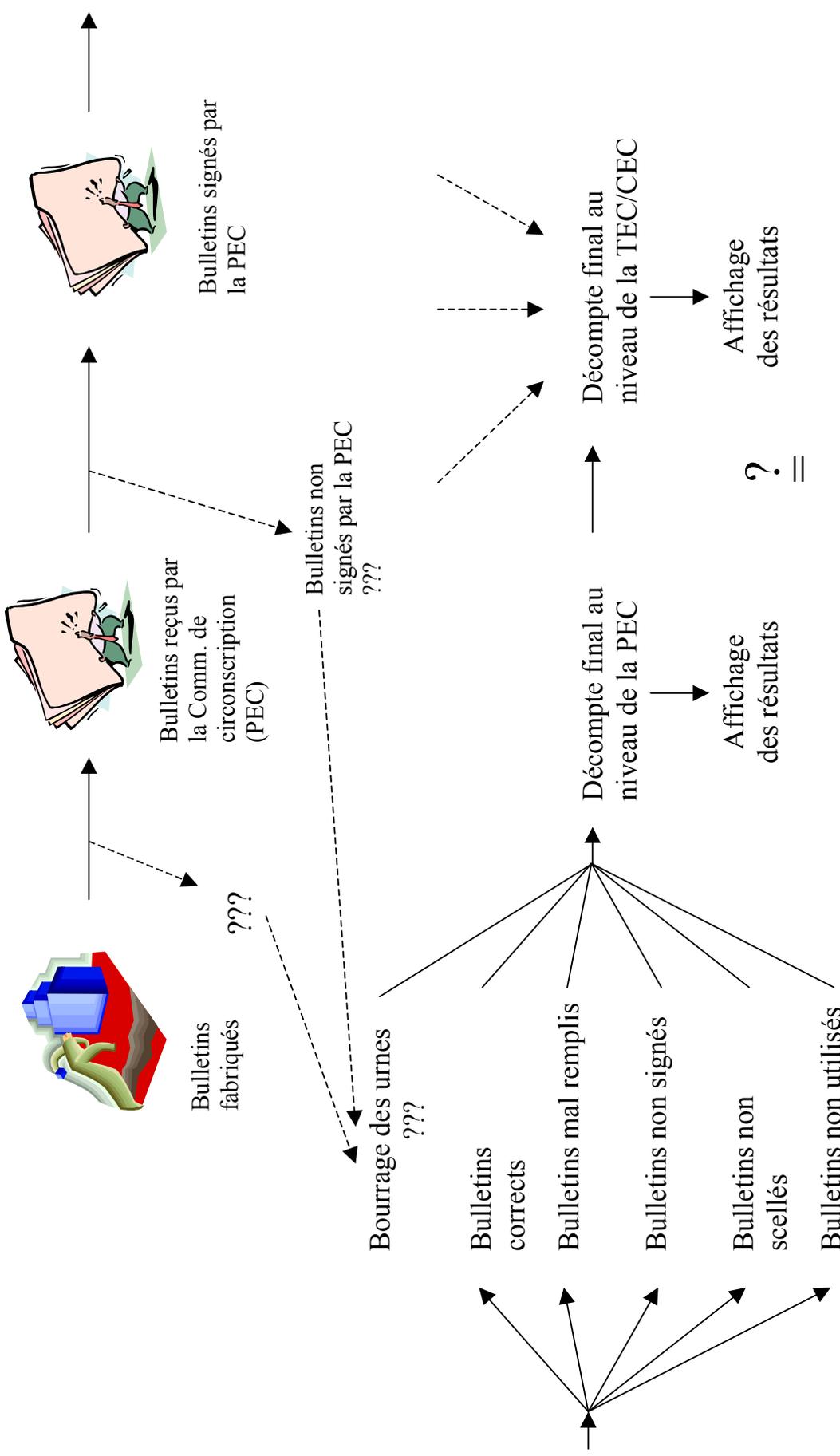
6 mai 2003

M. Jean-Stéphane SZIJARTO

Consultant, observateur d'élections de court et long terme

- Article 49.7 : “Ballot papers are issued not earlier than 9 and not later than 3 days prior to the voting day.” Ces délais semblent corrects pour assurer une bonne distribution des bulletins de vote.
- Article 60.1 : “The Chairman of the Precinct Electoral Commission ... invites or asks all the persons not entitled to attend the sessions of the Precinct Electoral Commission out, ...” ; Le fait que le comptage ne soit pas public semble contraire à certains autres codes électoraux. Il nous semble toutefois que, pour autant que les droits des observateurs agréés soient respectés, cette disposition ne pose pas de problème.
- Article 60.2 : “The Chairman of the commission takes one ballot out of the ballot box, declares not approved specimen of the ballot, the validity or invalidity of the ballot, and in case the ballot is valid ballot – also who it is voted for. Upon request he/she shall pass the ballot to the other members of the commission. In case a commission member disagrees with the opinion of the Chairman, he/she submits an objection. It is put to vote. In the event of the objection, based on the voting results, and in case of no objection, in accordance with his/her statement the Chairman puts the ballot in the pack of ballots for the particular candidate (party), “against all”, “invalid” or “not approved specimen” ballots, after which takes the next ballot out of the ballot box. This action is repeated for all the ballots available in the ballot box. During the implementation of the assortment of the ballots the members of the commission are banned from making notes, as well as having pens, pencils or other objects for making notes.”
 - ⇒ *Dans certains pays, on va jusqu'à interdire aux personnes en contact avec les bulletins de fumer, afin d'éviter que les cendres n'abîment les bulletins.*
 - ⇒ *Le bulletin devrait aussi être montré aux observateurs. C'est une condition fondamentale, qui devrait figurer dans la loi : sur demande des observateurs présents, le président doit montrer les bulletins de vote.*
- Article 61.6 : “At the end of the session, but not later than 12 hours after the end of the elections, the Chairman of the commission publishes the results of the voting”.
- Article 61.8 : “Copies of the summarization protocol and the protocol on the inaccuracies are displayed at the precinct center, in a visible place. The Chairman ... submits within no more than 14 hours after the end of elections one copy ... to the Chairman of the appropriate Territorial Electoral Commission...”

- ⇒ *Le transport des documents nécessaire au vote devrait être réglementé (accompagnement par des forces de police).*
- ⇒ *Pendant toutes les opérations de comptage, les observateurs doivent pouvoir observer toutes les étapes due processus.*



? = 124 bureaux de vote...



CONFOEDERATIO HELVETICA
Les autorités fédérales de la Confédération suisse

Article 282
Fraude électorale

1. Celui qui aura contrefait, falsifié, détruit ou fait disparaître un registre électoral, celui qui, sans en avoir le droit, aura pris part à une élection, à une votation ou signé une demande de référendum ou d'initiative, celui qui aura falsifié le résultat d'une élection, d'une votation ou le chiffre des signatures recueillies à l'appui d'une demande de référendum ou d'initiative, notamment en ajoutant, modifiant, retranchant ou rayant des bulletins ou des signatures, en comptant inexactement les voix ou les signatures, ou en constatant le résultat par un procès-verbal contraire à la vérité, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

2. Si le délinquant a agi en une qualité officielle, la peine sera l'emprisonnement pour un mois au moins. Le juge pourra en outre prononcer l'amende.

La loi électorale suisse est particulièrement sévère, puisqu'elle prévoit l'emprisonnement de toute personne, ayant un rôle officiel, qui interviendrait de manière illégale dans le processus électoral.

*
* *

Droits et responsabilités des membres des commissions électorales 6 mai 2003

M. Didier VINOLAS
Sous-préfet, Directeur de Cabinet du Préfet,
Secrétaire Général de la Préfecture de Paris

L'existence d'une structure verticale, à trois degrés territoriaux qui ont chacun des fonctions différentes, à savoir les commissions électorales, respectivement, centrale (CEC), territoriales (CET) au niveau de la circonscription, et locales (CEL) pour chaque bureau de vote, en charge, chacune à son niveau, de l'organisation et du suivi des élections, n'est exclusive ni de similitudes de statut, de droits et de devoirs de leurs membres, ni de principes de fonctionnement comparables. Pour autant, chaque commission détient des pouvoirs propres.

§1. DES SIMILITUDES DE STATUT ET DE FONCTIONNEMENT

I. STATUT

Chaque commission est indépendante, pendant la durée de ses fonctions, à l'égard de l'Etat et des corps autonomes locaux, afin "d'assurer la réalisation et la protection des droits électoraux des citoyens" (article 32.1 du Code électoral universel du 5 février 1999). Ses décisions ont force obligatoire (article 32.3).

L'article 34, in fine, prévoit un certain nombre d'incompatibilités qui sont pour la plupart traditionnelles, en matière électorale, dans les démocraties dépourvues du mécanisme des commissions. Elles visent, notamment, les activités professionnelles « d'autorité » ou de proximité avec le gouvernant en place. Néanmoins, est ajoutée une disposition propre au droit arménien touchant les employés du secteur bancaire.

- Afin d'éviter la désorganisation de l'activité de leur commission, ses membres bénéficient de dispositions particulières : protection contre les poursuites administratives ou judiciaires de droit commun (article 33.2) ; exemption de conscription et d'appels de réserve (article 33.1) ; dispense de l'accomplissement des obligations des tâches salariales de production (article 33.8).
- Les commissions exercent leurs fonctions soit de manière permanente, pour la commission centrale (CEC) et les commissions territoriales (CET) (article 32.2), soit provisoirement, pour la durée de l'élection dans le cas des commissions de bureaux de vote (de 21/24 jours avant [article 37.2] à 7 jours après la publication des résultats [article 37.8] ou du jugement de contestation [article 37.8]).

- Pour les membres de la CEC, le Code pose le principe de l'interdiction de tout travail rémunéré sauf dans le domaine scientifique, universitaire ou créatif (article 33.3).
- Afin d'assurer le bon exercice des fonctions de membres des commissions, des procédures spécifiques ont été mises en place : le président, élu par sa commission (de même que le vice-président, ou le secrétaire), peut être révoqué par celle-ci – à la majorité des 2/3 (article 38.1) – et les membres peuvent être relevés de leur fonction, en cas de perte de leur propre droit de vote, ou de démission (article 38.2), voire au delà de trois absences aux travaux de leur commission.

Le Code électoral universel donne donc aux membres des commissions, formellement, les conditions nécessaires à l'exercice serein de leur mission.

II. DROITS

Les droits reconnus aux membres des diverses commissions leur donnent la possibilité d'organiser méthodiquement et de manière transparente (conditions nécessaires à la tenue d'élections dignes, de crédibilité, pour les citoyens) les élections auxquelles ceux-ci seront appelés à participer.

- Ainsi, l'article 33.5 permet de prendre connaissance à l'avance des questions à l'ordre du jour de la commission et prévoit le droit de prendre la parole, de faire des propositions assorties de vote, de poser toutes les questions nécessaires et d'en obtenir des réponses complètes.
- Les commissions peuvent présenter des candidats à la fonction de président (article 35.7 pour la CEC ; article 36.5 pour les CET), lequel aura, ainsi que son représentant, le vice-président, un pouvoir de « surveillance » de l'activité de la commission (article 39.2).
- Elles fixent elles-mêmes le calendrier des réunions (article 39.4) et des sessions extraordinaires (article 39.5).
- Elles connaissent des appels contre les décisions, actions et omissions des commissions hiérarchiquement inférieures (article 40), aux travaux desquels elles peuvent néanmoins participer.

Enfin, l'article 39.5 confie au secrétaire général le soin de diriger l'équipe des fonctionnaires.

III. DEVOIRS

Aux termes de l'article 39.8, la commission doit tenir un registre, aux pages numérotées et scellées par la commission de rang hiérarchiquement supérieur, où sont consignés les rapports sur la préparation et la conduite de l'élection. Les conditions précises sont fixées par la CEC. On y inscrit, notamment, le manque d'assiduité de certains membres (article 39.9).

§2. DES POUVOIRS PROPRES A CHAQUE ECHELON

IV. LA COMMISSION ELECTORALE CENTRALE (CEC)

Ses pouvoirs sont, essentiellement, prévus à l'article 41, dans une suite de 30 alinéas, dont on retiendra les aspects suivants.

a. Article 41.1 Responsable de l'organisation matérielle et légale ainsi que des modalités du scrutin, elle :

- veille à son budget et à la logistique nécessaires des CET (article 41.1.1), mais ne s'occupe pas des commissions locales, au niveau des bureaux de vote ;
- fixe l'ordre du jour des commissions territoriales et locales (article 41.2) ;
- établit la procédure d'établissement des listes électorales des communautés (article 41.4) ainsi que les procédures de vérification et de correction des listes (article 41.8) ;
- établit la forme des bulletins de vote, la documentation électorale et la fournit aux commissions (article 41.6.). Il y a là une différence notable avec la plupart des systèmes européens, et, en toute hypothèse, français, où le soin de fournir la documentation électorale est contrôlé par l'Etat tout en étant de la responsabilité des candidats ;
- entend les rapports de préparation des commissions de rang hiérarchiquement inférieur (article 41.12) ;
- approuve les formes d'urnes (article 41.14), de cachets (article 41.15) et prévoit les conditions de leur distribution et de leur retour ;
- établit la procédure pour la formation des membres des commissions électorales (article 41.26) ;
- établit la procédure pour tirer au sort, au sein des commissions, les membres qui seront chargés de certaines fonctions de contrôle, la veille et le jour du scrutin (article 41.27) ;
- numérote les circonscriptions législatives (du scrutin majoritaire) (article 41.28).

b. Article 41.1 Garante de la sincérité, de la régularité et de l'égalité du scrutin (fonction de "surveillance"), elle :

- surveille l'application du code électoral (article 41.3) ;

- veille au respect de l'égalité d'accès aux médias (article 41.5) ;
- assure l'égalité des partis dans les activités préélectorales (article 41.9) ;
- fixe normativement les modalités de l'élection et les publie (article 41.7) ; et des décisions à force obligatoire pour tous, (Etat, collectivités, fonctionnaires (article 41.10) ;
- accrédite la presse, enregistre les représentants étrangers, les observateurs, les ONG, et les organisations internationales (article 41.13) ;
- enregistre les partis candidats aux législatives (article 41.21) et publie leur liste de candidatures ;
- fait inscrire les députés et leur délivre une carte (article 41.22) ;
- Le président fait un compte rendu à l'Assemblée Nationale, 30 jours après le vote, sur le déroulement (organisation et conduite) de l'élection (article 41.3).

c. Article 41.1 Juge de l'irrégularité affectant le scrutin ou sa préparation, elle :

- examine les plaintes contre les actions et les décisions des commissions et annule celles qui contredisent le Code ou la "jurisprudence" des commissions hiérarchiquement supérieures (article 41.11).

V. LES COMMISSIONS ÉLECTORALES TERRITORIALES (CET)

a. Responsable de l'organisation matérielle et légale, ainsi que des modalités du scrutin, chaque commission :

- organise la formation des membres des commissions locales (article 42.1) ;
- contrôle les moyens du budget alloué par l'Etat (article 42.2) ;
- approuve la localisation des commissions locales (article 42.3) qui est communiquée à la CEC dans les deux jours ;
- et les numérote (article 42.4) ;
- veille à fournir le matériel électoral, les locaux, les meubles, les moyens de transmission et tous les moyens nécessaires à la commission locale (article 42.5) ;
- suit l'établissement des listes électorales, par le chef de la collectivité locale et leur affichage à la commission locale (article 42.11) ;
- assure la préparation des bureaux de vote, des isoloirs, des bulletins et tout le matériel nécessaire (article 42.12).

b. Garante de la sincérité du scrutin, elle :

- informe la CEC de son activité et de celle des commissions locales (article 41.6) ;
- rend publics les résultats préliminaires de la circonscription, à partir des procès-verbaux des dites commissions (article 42.8) ;
- clarifie et récapitule les résultats et les soumet à la CEC (articles 41.9 et 19) ;
- accrédite la presse (article 41.13) ;
- enregistre les candidats à l'élection législative au scrutin majoritaire (article 41.14) ;

- enregistre et délivre des certificats aux candidats nommés par le chef de la collectivité (article 41.15) ;
- surveille la mise en œuvre du Code électoral par les commissions locales (article 41.20) et fait appel aux corps d'Etat compétents en cas de violation (article 41.21).

c. Juges des irrégularités, elle :

- examine les plaintes contre les décisions et les actions des commissions locales et élimine celles qui sont contraires au Code électoral (article 41.7).

*
* *

Aspects contentieux des élections

7 mai 2003

M. Michel de VILLIERS

Professeur à la faculté de droit et de science politique de Nantes

L'organisation d'un contentieux électoral est à la fois une fatalité et une nécessité :

- une fatalité parce que le pouvoir politique est un bien rare qui ne se partage pas (ou qui se partage difficilement !) et qui, de ce fait, est l'objet d'une compétition ardente, engendrant inévitablement des contestations portant sur l'organisation, le déroulement et le résultat des élections.
- une nécessité car ce qui est en cause, c'est la représentativité des élus et donc, la confiance que le peuple doit avoir en celles et ceux qui ont la responsabilité de décider en son nom. Un contentieux électoral qui permet de mettre un terme aux disputes est un facteur d'autorité des élus et de pacification de la vie démocratique.

A cet égard, les Constitutions française et arménienne comportent des dispositions qui expriment le même principe de souveraineté du peuple (Constitution française, article 3 : "La souveraineté nationale appartient au peuple..." ; Constitution arménienne, article 2 : "Dans la République d'Arménie, le pouvoir appartient au peuple..."). Et on retrouve les mêmes principes régissant le suffrage (suffrage universel, égal, libre et secret) dans le cadre d'un système multipartisan. Ce sont ces dispositions constitutionnelles, complétées par celles du code électoral, qu'il s'agira de faire respecter en recourant à un juge. En ce sens, les exigences de la vie démocratique rejoignent celles de l'Etat de droit. La dimension contentieuse des élections est ainsi quelque chose de normal dans un Etat démocratique.

Au sens strict, on entend par contentieux électoral, le contentieux ayant pour objet de régler les litiges mettant en cause la régularité des opérations électorales. Mais le règlement des litiges mettant en cause la régularité des opérations électorales ne se limite pas à l'organisation et au déroulement d'un scrutin. Une opération électorale est une opération complexe et, sous l'intitulé général de contentieux électoral, on peut identifier *six* contentieux différents. Chacun d'entre eux a sa propre finalité, mais tous contribuent à faire de l'élection une opération dont les résultats devront être admis par la majorité comme par l'opposition.

1. Contentieux de l'électorat (ou de la liste électorale)

La liste des électeurs appelés à participer aux élections doit être permanente et tenue à jour. C'est la première condition d'une élection régulière qui concerne aussi bien le

déroulement des opérations de vote que le dépouillement. L'exactitude de la liste électorale peut être contestée devant le juge (Code électoral français, article L.34 ; code électoral arménien, article 14-3). Le code électoral français prévoit la possibilité d'un pourvoi en cassation alors que la décision prise par la juridiction d'instance arménienne n'est pas susceptible d'appel (article 14, al.3). En toute hypothèse, il ne peut pas être de la compétence d'un bureau de vote de modifier la liste électorale.

2. Contentieux de l'éligibilité

L'éligibilité (aptitude à être élu) d'un candidat doit être vérifiée avant l'élection. En France, toute décision de l'autorité administrative refusant d'enregistrer une candidature peut être contestée devant le juge administratif. En Arménie, les décisions sont prises par les commissions électorales : commission électorale centrale pour les candidats au scrutin proportionnel (article 102) et commission territoriale pour les candidats au scrutin majoritaire (article 108), avec un appel possible devant le tribunal compétent dans un délai de trois jours.

Note : ces deux contentieux sont préalables à l'élection. Néanmoins, des irrégularités au titre de l'établissement de la liste électorale ou de l'éligibilité peuvent se révéler après l'élection. Elles doivent pouvoir être prises en compte au titre du contentieux de l'élection. Il en va ainsi en France où le Conseil constitutionnel peut annuler l'élection d'un député pour cause d'inéligibilité ou, si l'inéligibilité se révèle pendant la durée du mandat, déchoir d'office un député qui se trouve dans une situation d'inéligibilité (alors qu'il ne l'était pas au moment de l'élection).

3. Contentieux des actes préparatoires

Par actes préparatoires, on entend les décisions prises par les autorités compétentes qui sont autant de préalables à la tenue des opérations électorales : convocation du corps électoral, durée de la campagne électorale, répartition du temps de parole sur les chaînes de radiodiffusion et télévision... La contestation de la légalité de ces décisions relève du contentieux ordinaire des actes administratifs. Toutefois le Conseil constitutionnel français admet sa compétence pour statuer sur de tels actes, soit dans le cadre d'une requête dirigée contre l'élection d'un parlementaire (v. ci-dessous contentieux de l'élection), soit, mais à titre exceptionnel, avant le déroulement des opérations électorales si les griefs invoqués mettent en cause la régularité de l'ensemble des opérations (Conseil constitutionnel, décision Delmas du 11 juin 1980). Cette jurisprudence a été étendue à l'élection présidentielle et au référendum, extension saluée de façon positive par la doctrine.

4. Contentieux de l'élection

C'est le contentieux de l'opération électorale proprement dite, dont l'objet est de contester les résultats de l'élection. Sont ici susceptibles d'être sanctionnées toutes irrégularités susceptibles d'affecter la sincérité des élections.

En France, la compétence du Conseil constitutionnel est fondée sur l'article 59 de la Constitution ("Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs"). Sa jurisprudence (comme celle du Conseil d'Etat pour les élections locales) est en ce domaine bien connue : le juge français ne sanctionne les irrégularités que lorsqu'elles ont exercé une influence déterminante sur le résultat qui, de ce fait, n'exprime pas avec sincérité la volonté du corps électoral. Néanmoins, une irrégularité dont la réalité n'est pas mise en doute n'entraîne pas automatiquement l'annulation des résultats, soit parce que le nombre d'électeurs touchés par l'irrégularité est sans rapport avec l'écart de voix entre le candidat proclamé élu et son suivant, soit parce que les candidats sont en situation de réciprocité vis-à-vis de l'irrégularité. Le Conseil constitutionnel peut être saisi par les candidats et/ou les électeurs de la circonscription dans un délai de dix jours suivant la proclamation des résultats. La procédure est contradictoire. Le Conseil peut selon les cas confirmer l'élection, l'annuler ou encore proclamer élu un autre candidat (ce qu'il n'a jamais fait). Il faut ajouter qu'en matière de contentieux électoral, le Conseil est compétent pour connaître de toute question et exception posée à l'occasion de la requête dont il est saisi (article LO 188), sauf s'il lui est demandé à l'occasion d'un contentieux électoral de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi (ce qui relève du contrôle de la constitutionnalité des lois). En revanche, le Conseil constitutionnel admet que peut être invoquée devant lui la méconnaissance par une loi d'une convention internationale, ceci en application de l'article 55 de la Constitution ("Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois ..."). Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel ne censure pas la loi mais se comporte comme le juge de l'application des normes en faisant prévaloir la norme du rang le plus élevé (déc. du 21 octobre 1988).

La situation est très différente en Arménie puisque :

- d' une part, si la Cour constitutionnelle est compétente pour résoudre les litiges liés aux référendums et aux élections du président de la République et des députés (article 100 de la Constitution), elle ne peut être saisie que par les candidats (et non par les électeurs) ;
- d' autre part, "les éléments concrets se rapportant à l'affaire portée devant la Cour constitutionnelle ne peuvent faire l'objet d'un examen" (article 57 de la loi relative à la Cour constitutionnelle). Il y a là une certaine ambiguïté puisque, par ailleurs, le code électoral dispose que des élections sont invalides si se sont produites des violations du code électoral ayant pu affecter les résultats du scrutin (articles 115-7 et 116-5). Il est évident qu'en matière de contentieux électoral, le

juge ne peut pas statuer sur la régularité d'une élection sans prendre en compte la réalité des faits, ce dont la Cour constitutionnelle d'Arménie est d'ailleurs bien consciente (v. décision ARM-1999-2-002). Il reste que la mission de la Cour est définie par les textes de façon excessivement étroite, et que les partis politiques et leurs candidats se doivent d'être extrêmement vigilants (notamment par l'intermédiaire de leurs observateurs) pour, tout au long du déroulement de l'opération électorale, détecter les irrégularités et saisir immédiatement les commissions électorales et les tribunaux ordinaires (en prenant en compte là encore la brièveté des délais, v. article 40 du code électoral). Il serait souhaitable que la Cour constitutionnelle puisse ordonner toute mesure d'instruction qu'elle jugerait utile (v. en France le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs, Code constitutionnel, Litec, 2ème éd. 2001, p.1100), et qu'elle ne soit pas liée de façon trop rigide par les prescriptions du Code électoral car il y a alors le risque que tout ce qui n'est pas défini par le Code électoral comme irrégulier soit considéré comme régulier...

Comme le Conseil constitutionnel français, la Cour constitutionnelle d'Arménie est compétente pour faire prévaloir les traités ratifiés (par exemple la Convention européenne des droits de l'homme) sur les lois, l'article 6 de la Constitution d'Arménie posant le principe de leur primauté. Et on peut se demander si elle ne pourrait pas en faire autant pour la Constitution ; le même article disposant que la Constitution s'applique directement, et que "les lois reconnues comme contrevenant à la Constitution n'ont pas de force juridique".

5. Contentieux du financement

Il s'agit là d'un contentieux récent. La France ne s'est dotée d'une législation relative à la transparence financière des élections que depuis peu (la première loi a été votée en 1988). Un dispositif d'une efficacité certaine a été mis en place, avec des obligations contraignantes : séparation des fonctions de candidat et de collecteur de fonds, tenue d'un compte de campagne, interdiction de certaines recettes, plafonnement des dépenses, à quoi il faut ajouter des déclarations de situation patrimoniale à déposer au début et à la fin du mandat. Le défaut de respect de ces obligations peut conduire le juge à prononcer des inéligibilités et, le cas échéant, à annuler des élections (ou à démettre d'office des parlementaires proclamés élus, v. article LO 136-1).

Des dispositions du même ordre sont prévues par le code électoral arménien (article 24 à 26). Elles doivent cependant être critiquées sur deux points.

- Il n'y a pas d'instance indépendante pour surveiller le respect du dispositif financier. Cette surveillance est organisée au sein de la commission électorale centrale. Or un des éléments de réussite du dispositif français réside dans le statut d'autorité administrative indépendante des deux commissions (commission des

comptes de campagne et commission pour la transparence financière de la vie politique) qui interviennent en cette matière.

- La disposition selon laquelle les banques doivent tous les trois jours renseigner la CEC à propos des contributions recueillies par les candidats et les partis (article 25-6 du code) est absolument contraire au principe de liberté qui est le fondement de toute vie démocratique (v. notamment l'article 7 de la Constitution d'Arménie : la transparence financière à laquelle sont tenus les partis ne saurait permettre à une autorité publique, quelle qu'elle soit, de suivre la participation financière des personnes physiques au déroulement d'une campagne électorale).

6. Contentieux pénal

A l'occasion d'une opération électorale, de nombreuses infractions pénales sont susceptibles d'être commises. Elles ont pu mettre en cause la régularité de l'élection et conduire à son annulation. Mais elles ont pu aussi être sans influence sur le résultat du scrutin. Dans un cas comme dans l'autre, toute infraction doit être pénalement sanctionnée. Il est d'ailleurs possible que la sanction pénale, même tardive, entraîne la déchéance d'un élu. Il est donc essentiel que, selon les dispositions du code de procédure pénale, le procureur de la République puisse être saisi des violations constatées du code électoral afin de rechercher si ces violations sont constitutives d'infractions pénalement sanctionnées (v. déc. ARM-2002-2-002). Le contentieux pénal est un élément déterminant de pédagogie pour lutter contre la fraude.

Conclusion

Ce n'est que si une réponse satisfaisante est apportée à l'organisation de ces six contentieux qu'un Etat peut satisfaire aux exigences démocratiques. Ce caractère satisfaisant résultera pour une large part de l'indépendance des instances appelées à intervenir dans le déroulement des opérations électorales. Il s'agit là d'un des fondements les plus solides de la construction d'un Etat de droit.