



**Doc. 13021**

14 septembre 2012

## Pour des élections plus démocratiques

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Jean-Charles GARDETTO, Monaco, Groupe du Parti populaire européen

### Résumé

Si, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation électorale nationale constitue généralement une bonne base pour la tenue d'élections «libres et équitables», des violations récurrentes de celle-ci se produisent, résultant principalement d'un défaut de volonté politique au plus haut niveau de faire appliquer pleinement et effectivement la loi et d'assurer les conditions d'une égalité entre tous les candidats.

Sur la base des rapports d'observation d'élections et d'autres sources du Conseil de l'Europe, le rapport constate que des violations électorales persistent dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, que ce soit lors de la période préélectorale (opacité du financement des campagnes, inégalité d'accès aux médias), le jour du scrutin ou lors du dépouillement (bourrage d'urnes, falsification des procès-verbaux), lors de la période postélectorale (procédures de recours inopérantes) ou tout au long du processus électoral (abus de ressources administratives; menaces, pressions, violences et intimidations à l'encontre de candidats ou d'électeurs).

Le rapport propose ainsi des mesures visant à améliorer le caractère démocratique des élections en favorisant la participation, en garantissant la transparence et en renforçant le contrôle.

---

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau de l'Assemblée, Renvoi 3629 du 25 janvier 2010.



**Sommaire**

**Page**

A. Projet de résolution .....	3
B. Exposé des motifs, par M. Gardetto, rapporteur .....	6
1. Introduction .....	6
2. Le patrimoine électoral européen .....	8
2.1. Les normes et principes du Conseil de l'Europe et d'autres sources .....	8
2.2. Le Code de bonne conduite en matière électorale et d'autres normes et principes émanant de la Commission de Venise .....	9
3. Les défis et problèmes récurrents dans le processus électoral .....	10
3.1. Administration électorale: la question de la neutralité et de l'impartialité .....	11
3.2. Le droit de vote et d'éligibilité: universalité du suffrage .....	13
3.3. Participation des minorités aux élections .....	16
3.4. Egalité des chances et entraves lors de la campagne électorale .....	17
3.5. Liberté et secret du suffrage et entraves le jour du scrutin .....	23
3.6. Efficacité des voies de recours en cas d'irrégularités électorales .....	25
4. Mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections .....	26
4.1. Favoriser la participation .....	26
4.2. Garantir la transparence .....	31
4.3. Renforcer le contrôle .....	32
5. Conclusions .....	32

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire souligne une nouvelle fois que des élections démocratiques sont décisives pour garantir que la volonté du peuple soit respectée lorsqu'il s'agit de former le corps législatif et le gouvernement à tous les niveaux et que les organes élus soient effectivement représentatifs. Elle rappelle à cet égard sa [Résolution 1705 \(2010\)](#) sur les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et sa [Résolution 1706 \(2010\)](#) «Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux».
2. L'Assemblée note qu'en cette période où les citoyens semblent avoir de moins en moins confiance dans les institutions de la démocratie représentative, il est d'autant plus essentiel de renforcer le caractère démocratique des élections et, partant, le lien entre l'expression du peuple et le résultat effectif du vote.
3. Dix ans après l'élaboration du Code de bonne conduite en matière électorale par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), à l'initiative de l'Assemblée, la législation et la pratique électorales ont connu des améliorations considérables dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, les rapports d'observation d'élections établis par l'Assemblée relèvent encore trop souvent des irrégularités qui montrent que la tenue d'élections «libres et équitables» reste un défi majeur à relever.
4. Si, dans la plupart des Etats membres, la législation électorale nationale constitue généralement une bonne base pour la tenue d'élections «libres et équitables», des violations récurrentes se produisent, résultant principalement d'un défaut de volonté politique au plus haut niveau, généralement de la part des forces politiques au pouvoir, de faire appliquer pleinement et effectivement la loi et d'assurer les conditions d'une égalité entre tous les candidats. Par ailleurs, à l'heure actuelle, les violations les plus graves se produisent le plus souvent pendant la période préélectorale et sont, de ce fait, plus difficiles à détecter.
5. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par la persistance des violations électorales suivantes dans plusieurs Etats membres: abus de ressources administratives; opacité du financement des campagnes électorales et autres problèmes relatifs au financement des partis politiques; inégalité d'accès aux médias et partialité des médias; manque d'indépendance et de neutralité de l'administration électorale; menaces, pressions, violences et intimidations à l'encontre de candidats ou d'électeurs; inexacitudes dans les listes électorales susceptibles d'entraîner des fraudes électorales; restrictions du droit d'éligibilité, y compris conditions trop strictes pour l'inscription des candidats et des partis politiques; achat de voix, bourrage d'urnes, falsification des procès-verbaux de résultats et autres irrégularités pendant le dépouillement; et procédures de recours en matière électorale inopérantes.
6. Alors que les violations commises le jour du scrutin et lors du dépouillement sont dans l'ensemble plus fréquentes dans les pays ayant une moins longue tradition démocratique, d'autres, comme celles liées au financement des campagnes électorales et des partis politiques, à l'impartialité des médias et à l'utilisation des ressources administratives, se produisent également dans les Etats membres où la démocratie est implantée de longue date. Dans certains Etats membres, des violations graves du droit électoral ont été à l'origine de périodes d'instabilité et de crise politique et peuvent, d'une manière générale, nuire à la «sécurité douce» des sociétés.
7. Vu les problèmes récurrents et persistants qui entachent le processus électoral, les mesures visant à améliorer le caractère démocratique des élections devraient répondre à trois grands impératifs: encourager la participation, garantir la transparence et renforcer le contrôle.
8. En conséquence, l'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe:
  - 8.1. à encourager la participation des citoyens au processus électoral, notamment:
    - 8.1.1. en établissant les listes électorales de telle sorte que le plus grand nombre possible d'électeurs s'y inscrivent. L'inscription initiale devrait être automatique, les listes électorales devraient être permanentes et le recours à des listes supplémentaires exceptionnel. Il faudrait prévenir efficacement le vote multiple sans toutefois enfreindre le principe du secret du vote;
    - 8.1.2. en garantissant la liberté de choix des électeurs en ouvrant autant que possible l'offre politique conformément au principe du pluralisme politique. Il convient d'abolir les conditions trop strictes encadrant l'inscription des candidats et l'enregistrement des partis politiques;

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 10 septembre 2012.

- 8.1.3. en ouvrant les listes dans des systèmes électoraux proportionnels afin de permettre, le cas échéant, aux citoyens de choisir des candidats individuels à partir de listes différentes;
  - 8.1.4. en renforçant la démocratie interne des partis par l'adoption d'un cadre législatif pertinent, en particulier en ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques et la sélection des candidats aux élections, conformément au Code de bonne conduite en matière de partis politiques;
  - 8.1.5. en optant pour un système électoral qui reflète mieux l'opinion du peuple et la composition politique de l'électorat et qui tienne compte d'autres éléments importants comme la répartition géographique, le sexe ou l'appartenance ethnique;
  - 8.1.6. en combinant des mécanismes touchant à la fois aux systèmes électoraux et au fonctionnement interne des partis afin de favoriser une représentation accrue des femmes en politique, et en sensibilisant l'électorat et les responsables des partis politiques à la nécessité d'encourager les candidatures féminines et le vote pour des femmes;
  - 8.1.7. en veillant à ce que la conception du système électoral et la délimitation des circonscriptions facilitent la participation effective des minorités au processus électoral et favorisent ainsi la représentation des minorités, facteur de paix et de stabilité interethniques;
  - 8.1.8. en garantissant que les campagnes électorales soient ouvertes et accessibles et qu'elles permettent un véritable débat susceptible non seulement d'intéresser l'électeur mais également d'éclairer son choix. Cela suppose notamment que l'égalité d'accès aux médias de service public soit assurée et que ceux-ci soient impartiaux. Toute réglementation nationale relative au rôle des médias de radiodiffusion privés et d'internet, y compris les sites web, dans les campagnes électorales, devrait ménager un juste équilibre entre liberté d'expression et égalité des chances;
  - 8.1.9. en exigeant que les partis politiques s'abstiennent en permanence d'exercer des pressions, des violences et des intimidations sur la population, et en protégeant les électeurs et les candidats de telles menaces. Cela nécessite un strict respect du principe du secret du vote et l'application de sanctions dissuasives mais proportionnées à l'encontre des auteurs de telles infractions;
  - 8.1.10. en garantissant que tous les moyens possibles soient utilisés afin de rendre tous les bureaux de vote accessibles;
  - 8.1.11. en permettant à tous les citoyens d'exercer leur droit de vote, au moyen du vote par procuration, par correspondance ou électronique, à condition que le secret du vote et la sécurité du scrutin soient garantis; en facilitant la participation des citoyens vivant à l'étranger au processus électoral tout en veillant à ce que les bureaux de vote éventuellement mis en place à l'étranger le soient sur la base de critères transparents; en garantissant le droit de vote des groupes vulnérables (personnes handicapées, personnes illettrées, etc.) en aménageant les bureaux de vote et en adaptant le matériel de vote; en abolissant les dispositions juridiques qui prévoient la privation générale, automatique et indifférenciée du droit de vote pour tous les détenus condamnés;
- 8.2. à garantir la transparence du processus électoral, notamment:
- 8.2.1. dans l'organisation des élections: celles-ci devraient être organisées par des organes indépendants et impartiaux, ce qui devrait conduire à généraliser la mise en place de commissions électorales centrales, en s'assurant que des ressources adéquates soient mises à disposition pour permettre une inscription effective des électeurs et une organisation efficace du scrutin. Les commissions électorales devraient agir de manière transparente, efficace et professionnelle. Les commissions électorales composées de membres nommés par les partis, qui jouissent depuis peu d'une certaine faveur, ne semblent pas être la meilleure solution. Dans les cas où cette formule est retenue, il convient d'instaurer des garanties afin que la composition des commissions soit équilibrée sur le plan politique et leur fonctionnement transparent tout au long du processus électoral;
  - 8.2.2. dans le financement des campagnes électorales et des partis: une législation dans ce domaine est nécessaire, non seulement pour réglementer l'origine des fonds et fixer un plafond des dépenses, mais aussi pour permettre à chaque électeur d'avoir accès aux informations

concernant la nature et le montant des dépenses de campagne et des dépenses des partis. Pour que cette législation soit strictement appliquée, toute infraction devrait être punie par des sanctions proportionnées;

8.2.3. dans le déroulement du scrutin: il convient de veiller à l'aménagement approprié des bureaux de vote, à l'utilisation d'urnes transparentes, à la présence d'isoloirs, à la publicité du dépouillement et à la bonne réglementation du vote à distance. La présence d'observateurs nationaux ou internationaux devrait être facilitée, conformément aux lignes directrices de la Commission de Venise sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections. Les observateurs nationaux, y compris ceux issus de la société civile, devraient être admis dans tous les Etats membres. Les procédures d'accréditation devraient être simples et aisément accessibles;

8.3. à renforcer le contrôle en veillant à la mise en place d'un mécanisme de recours efficace, transparent et accessible, afin de mettre fin à la culture de l'impunité pour les infractions en matière électorale et d'accroître la confiance de la population dans le processus électoral. A cette fin, il convient notamment:

8.3.1. que le contrôle soit confié à un juge (que celui-ci soit spécialisé, ordinaire ou constitutionnel), au moins en dernier ressort, et qu'il porte sur la totalité du processus électoral. Le système de la vérification parlementaire des pouvoirs pratiqué dans plusieurs Etats ne semble pas de nature à garantir l'impartialité nécessaire à ce contrôle;

8.3.2. que l'accès à la justice soit facilité par des procédures simplifiées et gratuites prévoyant des délais courts mais raisonnables. Les électeurs devraient être bien informés des procédures de recours existantes et pouvoir accéder aisément aux formulaires voulus;

8.3.3. que des sanctions dissuasives mais proportionnées soient prévues en cas de fraude, de manipulation ou de trucage. Ces sanctions doivent pouvoir être appliquées non seulement à l'auteur direct (qui est rarement le candidat lui-même) mais aussi au commanditaire de la fraude. Le public et les observateurs internationaux devraient être informés des sanctions infligées.

9. Enfin, à la lumière de l'expérience en matière d'observation d'élections acquise au cours des vingt dernières années, pendant lesquelles elle a observé plus de 140 élections législatives et présidentielles avec la participation de quelque 1 900 de ses membres, l'Assemblée estime qu'il y a lieu de renforcer les synergies et d'améliorer le suivi des observations d'élections tant au sein du Conseil de l'Europe qu'en coopération avec d'autres organisations internationales spécialisées.

10. En conséquence, l'Assemblée:

10.1. décide de renforcer le suivi des recommandations formulées dans les rapports internationaux d'observation d'élections dans le contexte des travaux de sa commission de suivi, notamment lors des visites des corapporteurs dans les Etats concernés et de la rédaction de leurs rapports ainsi que, le cas échéant, dans le cadre du rapport d'activité annuel de la commission;

10.2. rappelle, dans ce contexte, que les corapporteurs de la commission de suivi pour un pays donné ont le droit, conformément aux Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire, de participer ex officio à une commission ad hoc pour observer une élection dans ce pays;

10.3. décide de renforcer les synergies avec les autres organisations internationales ayant une expertise en matière électorale, y compris après l'observation des élections, afin de faire connaître les recommandations formulées par la communauté internationale et de veiller à leur mise en application;

10.4. décide de promouvoir des consultations régulières visant à accroître la complémentarité entre les différents organes du Conseil de l'Europe qui ont une expertise en la matière, notamment l'Assemblée parlementaire, la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). L'Organisation possède là des ressources exceptionnelles qui pourraient être mieux exploitées;

10.5. invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à renforcer les programmes d'assistance électorale de l'Organisation à moyen et long terme en les axant davantage sur les problèmes observés.

## B. Exposé des motifs, par M. Gardetto, rapporteur

### 1. Introduction

1. Le Forum pour l'avenir de la démocratie, qui s'est tenu du 21 au 23 octobre 2009 à Kiev, a conclu ceci dans la partie concernant les élections:

*«3. Des élections démocratiques sont décisives pour garantir que la volonté du peuple est respectée lorsqu'il s'agit de former la législature et le gouvernement à tous les niveaux. Le processus de transformation du résultat d'un scrutin en mandats politiques doit se dérouler de manière équitable, impartiale et fiable. Les citoyens doivent être sûrs que leur volonté collective a été respectée et, de leur côté, ils accepteront le verdict sorti des urnes.*

*4. (...) Le Conseil de l'Europe a pour objectif que chacun s'entende sur l'ensemble des principes qui font que des élections seront considérées comme "libres et équitables", conformément aux normes démocratiques. Ces normes doivent être pleinement mises en œuvre dans toutes les élections qui se déroulent sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe, de ceux qui aspirent à le devenir ou de ceux qui s'engagent dans une relation privilégiée avec l'Organisation. (...)»*

2. L'Assemblée parlementaire a su jouer un rôle de premier plan dans la création du patrimoine électoral européen. Elle a notamment initié le travail normatif au Conseil de l'Europe dans le domaine électoral qui a servi de base afin d'améliorer les législations électorales nationales, voire même de créer de telles législations dans certains pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est. Elle a largement contribué au développement de la coopération dans ce domaine, aussi bien au sein du Conseil de l'Europe, notamment avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et son Conseil des élections démocratiques, qu'avec d'autres organisations, telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), et le Parlement européen.

3. Notons que, depuis sa création en 2002, le Conseil des élections démocratiques sert de pont interinstitutionnel en matière électorale au sein du Conseil de l'Europe. Organe tripartite, il est en effet composé de représentants de la Commission de Venise, de l'Assemblée et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Il est présidé actuellement par notre collègue Andreas Gross. Son but est de favoriser la coopération dans le domaine électoral entre la Commission de Venise, organe juridique, et l'organe politique responsable de l'observation des élections, l'Assemblée. Le Conseil a encouragé le Parlement européen, la Commission européenne, le BIDDH et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, ainsi que l'Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale (ACEEEO) à participer à ses travaux en tant qu'observateurs. A ce titre, les représentants du BIDDH participent régulièrement à ces réunions.

4. Ayant déjà observé les premières élections tenues en Grèce après la chute des colonels en novembre 1974, l'Assemblée parlementaire a également été à l'origine de l'introduction de l'observation internationale des élections sur le continent européen d'une manière institutionnalisée. Depuis 1989, l'Assemblée a observé plus de 140 élections parlementaires et présidentielles dans des pays européens, et environ 1 900 parlementaires, membres de l'Assemblée, ont été déployés à cette fin. J'ai moi-même observé 10 élections pour le compte du Conseil de l'Europe – et j'ai eu l'honneur de présider quatre missions d'observation – et j'ai également participé à plusieurs autres au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

5. Avec l'institution du statut d'invité spécial en 1989, le principe selon lequel les assemblées législatives nationales sont constituées dans le cadre d'élections régulières, libres et équitables est devenu une condition préalable centrale pour tout parlement désireux d'obtenir le statut d'invité spécial à l'Assemblée. Ce principe a été renforcé, et la Déclaration de Vienne adoptée lors du 1<sup>er</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement européens du Conseil de l'Europe, en octobre 1993, l'a clairement érigé en condition préalable à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Depuis l'instauration progressive d'une procédure de suivi et du dialogue postsuivi, l'Assemblée suit régulièrement le respect des principes relatifs aux élections libres et équitables non seulement dans les Etats candidats à l'adhésion, mais aussi dans les Etats membres qui font l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue postsuivi. La même condition a été liée à l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie, créé plus récemment pour les parlements du voisinage du Conseil de l'Europe.

6. Comme le précisent les rapports de l'Assemblée sur l'observation des élections, ainsi que les avis et études de la Commission de Venise, des progrès considérables ont été accomplis depuis dix ans dans la plupart des Etats membres, que ce soit au niveau de la législation électorale ou dans la pratique. Cela étant, malgré les acquis incontestables en matière d'élections démocratiques, des irrégularités sont encore trop

souvent constatées par l'Assemblée, qui montrent que les élections «libres et équitables» restent un défi majeur à relever. L'Assemblée se trouve confrontée à une série de problèmes récurrents constatés dans l'ensemble du processus électoral. En règle générale, ces problèmes récurrents prennent deux formes: d'une part, ils peuvent être observés dans l'application des législations pertinentes, comme des problèmes non intentionnels d'organisation liés au caractère récent de la démocratie dans certains pays. D'autres irrégularités sont, au contraire, bien intentionnelles; elles sont souvent dues à la réticence des principaux acteurs politiques à garantir un traitement égal à tous les candidats et relèvent de la fraude électorale. Il serait opportun de noter qu'avec le temps – cela fait presque vingt ans que l'Assemblée observe les élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui font l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue postsuivi – les justifications des autorités des pays concernés faisant état du manque d'expérience ou de l'inadéquation des cadres législatifs et administratifs deviennent de moins en moins crédibles. A noter également que les infractions électorales ont évolué avec le temps. Si, dans un premier temps, les irrégularités étaient observées surtout le jour du scrutin, aujourd'hui les infractions les plus graves sont commises pendant la période préélectorale et, de ce fait, elles sont plus difficiles à identifier.

7. Des irrégularités graves en matière électorale ont souvent été à l'origine de périodes d'instabilité et de crise politique dans certains Etats membres, et peuvent en général nuire à la «sécurité douce» des sociétés: «Le Conseil de l'Europe a été, est, et sera toujours indispensable pour l'application de ce concept élargi de sécurité européenne combinant "sécurité dure" et "sécurité douce"»<sup>3</sup>.

8. D'ailleurs, comme souligné dans le document du Comité des Ministres sur les priorités du Conseil de l'Europe pour la période 2012-2013, la promotion d'élections démocratiques reste l'une des activités prioritaires de l'Organisation<sup>4</sup>.

9. En mettant en évidence les problèmes récurrents observés par notre Assemblée et ses partenaires internationaux durant les missions d'observation des élections, le présent rapport entend identifier les principaux défis auxquels doivent faire face les Etats membres aujourd'hui dans le domaine de la législation et de la pratique électorales, et proposer des mesures possibles pour améliorer le caractère démocratique des élections.

10. Dans le contexte de la préparation de ce rapport, la commission des questions politiques et de la démocratie a tenu une audition en décembre 2011 avec le professeur Jean-Claude Colliard, vice-président du Conseil des élections démocratiques et membre (au titre de la France) de la Commission de Venise, le D<sup>r</sup> Beata Martin-Rozumilowicz, chef du Service des élections de l'OSCE/BIDDH, M. Nicolas Kaczorowski, directeur national, Fondation internationale pour les systèmes électoraux (FISE), Bureau de Tunisie, et le professeur Richard Ghevontian.

11. Je suis particulièrement reconnaissant à nos invités grâce à qui l'échange de vues a été très intéressant. A la demande de la commission, et sur la base des commentaires de M. Colliard, le Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise a élaboré une contribution écrite à ce rapport et je l'en remercie. Le Conseil des élections démocratiques a décidé de poursuivre ses travaux sur le sujet et examine actuellement des domaines concrets dans lesquels son action pourrait se concentrer. Le présent rapport s'est largement inspiré aussi de deux autres rapports de la Commission de Venise, préparés dans le cadre du Conseil des élections démocratiques, l'un de 2006 sur «Le droit électoral et l'administration des élections en Europe – Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents»<sup>5</sup>, et l'autre de 2010 sur «Le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection»<sup>6</sup> (préparé par notre collègue Andreas Gross). Ce dernier souligne très justement que le caractère libre et équitable des élections ne peut pas être évalué uniquement sur la base du jour du scrutin mais que tout le processus préélectoral et postélectoral doit être pris en considération. Enfin, les rapports présentés à la conférence tenue à Tirana les 2 et 3 juillet 2012 sur «Le patrimoine électoral européen: dix ans de Code de bonne conduite en matière électorale», dans le cadre de la présidence albanaise, ont été particulièrement utiles pour préparer le présent rapport.

3. Communication du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à l'occasion de la deuxième partie de la session de 2010 de l'Assemblée, D13(2010), 27 avril 2010.

4. SG/Inf(2011)4 FINAL, 17 février 2011.

5. CDL-AD(2006)018.

6. CDL-AD(2010)037.

## 2. Le patrimoine électoral européen

### 2.1. Les normes et principes du Conseil de l'Europe et d'autres sources

12. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par les Nations Unies le 10 décembre 1948, apparaît comme un précurseur en matière de protection conventionnelle du droit à des élections libres au plan international dans la mesure où il s'agit du seul texte antérieur à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 9).

13. Il énonce notamment le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques de son pays directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis et le droit de participer à des élections libres au suffrage universel et à scrutin secret<sup>7</sup>.

14. Toutefois, la déclaration onusienne n'est qu'une proclamation de principes en forme solennelle et l'absence de mécanisme juridictionnel de contrôle du respect des droits garantis limite nécessairement la portée juridique des droits énoncés, à la différence du système instauré par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»).

15. Les principes garantissant la nature démocratique des élections reconnus par le Conseil de l'Europe forment un aspect spécifique du patrimoine constitutionnel européen dénommé «patrimoine électoral européen». Il recouvre deux dimensions: d'une part, un noyau dur, «à savoir les principes constitutionnels du droit électoral, tels que le suffrage universel, égal, libre, secret et direct»; d'autre part, le principe que «des élections véritablement démocratiques ne peuvent se tenir sans que soient respectées un certain nombre de conditions-cadres propres à un Etat démocratique fondé sur la primauté du droit, telles que le respect des droits fondamentaux, la stabilité du droit électoral et des garanties procédurales effectives». Ces divers principes et conditions-cadres ont été développés dans un grand nombre de textes du Conseil de l'Europe<sup>8</sup>.

16. Le Protocole additionnel à la Convention proclame en son article 3 que «[l]es 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».

17. Le droit à des élections libres est de nature transversale; il comporte des interactions nombreuses et croissantes avec d'autres droits et principes garantis par la Convention, au premier rang desquels se trouvent le principe de la liberté d'expression et les libertés de réunion et d'association (articles 10 et 11).

18. Quant aux élections présidentielles, la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») n'exclut pas la possibilité d'une application de l'article 3 du protocole additionnel dans l'hypothèse où il serait «établi que les fonctions du chef de l'Etat concerné comprennent l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois ou incluent de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou le pouvoir de censurer les principaux organes législatifs»<sup>9</sup>.

19. La Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme, ont permis une extension significative des droits garantis par cette disposition grâce à la construction d'une jurisprudence audacieuse. Alors que, par exemple, le principe du suffrage universel n'a pas été retenu dans le texte de l'article 3 du protocole additionnel, l'ancienne Commission l'a reconnu dès 1967 et depuis il a été confirmé dans de nombreuses affaires examinées par la Commission et la Cour. Au cours des vingt dernières années, la jurisprudence de Strasbourg a réduit la marge d'appréciation des Etats membres dans ce domaine traditionnellement emblématique de la souveraineté, au bénéfice d'un renforcement de la protection offerte par le droit à des élections libres<sup>10</sup>.

---

7. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies et entré en vigueur le 23 mars 1976, est assez similaire à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il ajoute une précision sur l'interdiction des discriminations et des restrictions disproportionnées dans la mise en œuvre du droit garanti. Le Comité des droits de l'homme a adopté en 1996 l'Observation générale n° 25 consistant en un commentaire détaillé de l'article 25 du pacte.

8. Code de bonne conduite en matière électorale, rapport explicatif, CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 2.

9. *Boskoski c. «l'ex-République yougoslave de Macédoine»*, arrêt du 2 septembre 2004, Requête n° 11676/04. Voir aussi *Paksas c. Lituanie*, arrêt du 6 janvier 2011, Requête n° 34932/04.

10. Voir notamment: *Podkolzina c. Lettonie*, arrêt du 9 avril 2002, Requête n° 46726/99; *Melnitchenko c. Ukraine*, 19 octobre 2004, Requête n° 17707/02; *Aziz c. Chypre*, arrêt du 22 juin 2004, Requête n° 69949/01; *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)*, arrêt du 6 octobre 2005, Requête n° 74025/01; *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, arrêt du 22 décembre 2009, Requêtes n°s 27996/06 et 34836/06. Une récente analyse de la jurisprudence pertinente de Strasbourg a été présentée à la Conférence de Tirana par M. Vincent Berger, juriste à la Cour, voir document CDL-UD(2012)003rev.

20. 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. Ce document n'est néanmoins contraignant que du point de vue politique et non juridique, et n'a pas été soumis à ratification<sup>11</sup>.

21. En outre, ces dernières années, les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, ont adopté un nombre considérable de résolutions et de recommandations concernant les principes régissant les élections, notamment dans les rapports de l'Assemblée sur la situation de la démocratie en Europe<sup>12</sup>, ou sur la démocratie électronique<sup>13</sup>, sur le vote électronique<sup>14</sup>, sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique<sup>15</sup> et la nécessité d'augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux<sup>16</sup>, la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>17</sup>, la couverture des campagnes électorales par les médias<sup>18</sup>, les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux<sup>19</sup>. Pendant la partie de session de juin 2012, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1889 \(2012\)](#) sur l'image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales.

## **2.2. Le Code de bonne conduite en matière électorale et d'autres normes et principes émanant de la Commission de Venise<sup>20</sup>**

22. L'Assemblée a été à l'origine de l'initiative de rédiger le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise dans le but de réunir les «critères universels qui déterminent des minimums indispensables ou, *a contrario*, qui excluent certains types de comportement afin que les élections puissent être considérées comme libres et démocratiques». Cela permet d'éviter «l'application de critères différents et [a] en même temps des effets positifs dans l'évaluation des situations des Etats membres, dans le cadre de l'exercice de suivi des engagements»<sup>21</sup>. Dans sa [Résolution 1264 \(2001\)](#), l'Assemblée a ainsi invité la Commission de Venise à élaborer un «code de bonne conduite en matière électorale».

23. Le code a été élaboré dans le cadre du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise et, en 2002, a été adopté par cette dernière pour être ensuite approuvé par l'Assemblée en janvier 2003<sup>22</sup>. Depuis, le code a largement inspiré les législateurs d'un certain nombre d'Etats membres pour améliorer leur législation électorale.

24. Comme mentionné ci-dessus, le code contient les normes et principes du patrimoine électoral européen, notamment les principes constitutionnels tels que «le suffrage universel, égal, libre, secret et direct», mais développe également les conditions-cadres nécessaires à leur mise en œuvre, comme le respect des droits fondamentaux, la stabilité du cadre général législatif électoral et les garanties procédurales telles que l'organisation du scrutin par un organe impartial et l'existence d'un système de recours et d'observation efficace. Il fait de l'observation des élections l'une des conditions de la mise en œuvre des principes du patrimoine électoral européen en tant que «garantie procédurale». Le code constitue l'instrument juridique en matière électorale le plus détaillé sur lequel les commissions ad hoc d'observation des élections du Bureau de l'Assemblée fondent leur travail.

11. Voir aussi document CDL-AD (2010)037.

12. [Doc. 11202 \(2007\)](#); [Résolution 1547 \(2007\)](#); [Doc. 11214 \(2007\)](#); [Résolution 1548 \(2007\)](#); [Résolution 1617 \(2008\)](#); [Résolution 1618 \(2008\)](#); [Résolution 1619 \(2008\)](#).

13. Voir notamment la [Résolution 1653 \(2009\)](#) sur la démocratie électronique.

14. Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique; Recommandation Rec(2004)15 du Comité des Ministres sur la gouvernance électronique («e-gouvernance»); Recommandation CM/Rec(2009)1 du Comité des Ministres sur la démocratie électronique.

15. Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

16. [Résolution 1706 \(2010\)](#) et [Recommandation 1899 \(2010\)](#) de l'Assemblée.

17. Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

18. Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

19. [Résolution 1705 \(2010\)](#) et [Recommandation 1898 \(2010\)](#) de l'Assemblée.

20. CDL-AD(2002)23rév.

21. [Résolution 1264 \(2001\)](#) sur le Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphes 2 et 4.

22. [Résolution 1320 \(2003\)](#) et [Recommandation 1595 \(2003\)](#) sur le Code de bonne conduite en matière électorale.

25. Conformément à son rôle d'organe consultatif du Conseil de l'Europe en matière électorale, la Commission de Venise a aidé plusieurs Etats membres à élaborer leur législation électorale. Elle a ainsi effectué une multitude de travaux comparatifs ayant conduit à l'élaboration de textes normatifs.

26. La plupart des études et rapports récents en matière électorale ont été préparés dans le cadre du Conseil des élections démocratiques. Ils ont ensuite été adoptés par la Commission de Venise et, le cas échéant, l'Assemblée parlementaire. Parmi les travaux récents ainsi préparés, on peut notamment citer le Code de bonne conduite en matière de partis politiques<sup>23</sup>, les lignes directrices sur l'analyse des médias au cours des missions d'observation électorale<sup>24</sup> ou les lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections<sup>25</sup>.

27. Dans son rapport susmentionné sur le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection<sup>26</sup>, la Commission de Venise a, entre autres, listé les autres droits de l'homme internationalement reconnus qui doivent aussi être exercés dans le contexte électoral, sans discrimination ni restriction, aux côtés du droit à un suffrage universel, égal, libre, secret et direct, 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;
- le droit à un recours effectif en cas de violation de droits protégés.

28. La Commission de Venise a également adopté de nombreux avis relatifs à la législation électorale des Etats, son expertise dans ce domaine étant très largement reconnue au plan international. Ces avis sont le plus souvent rédigés en étroite collaboration avec l'OSCE/BIDDH, à la demande des autorités nationales, mais aussi assez souvent à la demande de l'Assemblée (notamment de sa Commission de suivi)<sup>27</sup>.

29. La Commission de Venise a ainsi régulièrement coopéré, dans le domaine électoral, avec la majorité des Etats ayant intégré le Conseil de l'Europe depuis 1990, notamment l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine. De manière plus occasionnelle, elle a été active dans de nombreux autres Etats, notamment la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, la Roumanie, la Fédération de Russie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine». La Commission de Venise a été chargée, en 1997, de rédiger un premier projet de loi électorale pour la Bosnie-Herzégovine.

### **3. Les défis et problèmes récurrents dans le processus électoral<sup>28</sup>**

30. La fraude électorale s'observe à toutes les étapes des élections: durant la période préélectorale, le jour du scrutin ou même au moment du dépouillement des résultats. Tout au long de ces vingt dernières années, les techniques sont devenues de plus en plus sophistiquées pour usurper la volonté populaire.

---

23. CDL-AD(2009)021. Voir aussi la [Résolution 1736 \(2010\)](#) sur le Code de bonne conduite en matière de partis politiques.

24. CDL-AD(2009)031.

25. CDL-AD(2009)059.

26. CDL-AD(2010)037.

27. Voir aussi l'accord de coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL(2004)102, signé le 4 octobre 2004.

31. Il convient de souligner que ce rapport ne s'attarde pas sur chacun des problèmes observés dans le processus électoral, mais se concentre davantage sur les irrégularités les plus souvent constatées, notamment dans la période préélectorale, qui empêchent la tenue d'élections transparentes et libres.

32. A la demande spécifique de membres de notre commission, une courte section est consacrée à la participation des minorités aux élections, qui s'appuie sur l'excellent rapport intitulé «Le droit électoral et la représentation des minorités», présenté par le professeur Jan Velaers à la Conférence de Tirana<sup>29</sup>.

33. En ce qui concerne les problèmes relatifs à la représentation des femmes en politique, je vous renvoie à l'avis sur mon rapport qui sera présenté par la commission sur l'égalité et la non-discrimination, ainsi qu'au rapport séparé que cette dernière prépare actuellement sur la question plus spécifique de meilleures pratiques pour la promotion de l'égalité des femmes et des hommes au sein des partis politiques. Concernant les problèmes relatifs à la participation des migrants, je vous renvoie à la [Résolution 1889 \(2012\)](#) sur l'image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales ainsi qu'à l'avis que présentera la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées.

### **3.1. Administration électorale: la question de la neutralité et de l'impartialité**

34. L'administration électorale constitue l'un des points clés essentiels pour assurer la régularité des élections tout au long du processus électoral et garantir l'application des cinq critères constitutifs du patrimoine électoral européen. En effet, «un organe impartial doit être compétent pour l'application du droit électoral. Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats», précise le Code de bonne conduite en matière électorale. Des questions comme le découpage des circonscriptions, l'allocation des sièges, le déroulement de la campagne et le calcul des financements et remboursements devraient ainsi être tranchées ou gérées par une administration électorale indépendante et impartiale ou, à tout le moins, par des commissions électorales indépendantes.

35. Plutôt que sur des critères formels souvent difficiles à vérifier, comme l'adhésion à un parti politique, l'accent devrait être mis sur le bon fonctionnement de l'administration électorale – censée être impartiale.

36. L'exigence de la neutralité de l'Etat et de l'administration est d'autant plus essentielle que le gouvernement est partie prenante puisque son existence même peut dépendre du résultat des élections. Il est donc difficile qu'il soit juge et partie. Il est néanmoins d'usage que les élections soient organisées par l'administration électorale et, en règle générale, qu'elles soient supervisées par le pouvoir exécutif tel que le ministère de l'Intérieur ou celui de la Justice. A cet égard, le code précité précise que cette organisation n'est admissible que «[d]ans les Etats où il existe une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique», dans le but évident que l'administration électorale ne subisse pas des pressions du pouvoir politique qui l'influencerait dans l'application du droit électoral. En France, par exemple, l'administration électorale est «sous le contrôle du juge».

37. En même temps, il paraît nécessaire d'établir des commissions électorales indépendantes et impartiales dans les démocraties émergentes afin de garantir la bonne conduite des élections ou au moins dissiper de forts soupçons d'irrégularités, et ce à tous les niveaux – du niveau national à celui du bureau de vote. Le Code de bonne conduite en matière électorale exige que toute Commission électorale centrale (CEC) soit permanente en tant que structure administrative chargée de maintenir la liaison avec les autorités locales et les autres commissions inférieures. La Commission de Venise salue la multiplication des commissions électorales formellement indépendantes en Europe centrale et orientale<sup>30</sup>. Des commissions électorales ont été ou sont progressivement mises en place aussi dans des pays qui traditionnellement organisent des élections démocratiques; elles ont le mérite d'être professionnelles et impartiales, et de permettre l'échange d'expériences et de bonnes pratiques en matière de gestion des élections avec des partenaires internationaux.

---

28. Dans cette partie sont notamment traités les problèmes récurrents identifiés dans les rapports d'observation des élections par les commissions ad hoc du Bureau de l'Assemblée dans les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue post-suivi. Cette partie fait également référence à d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe en s'appuyant sur d'autres sources du Conseil de l'Europe, notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les rapports de la Commission de Venise et du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

29. CDL-UD(2012)006.

30. CDL-AD(2006)018, paragraphe 22.

38. Cependant, la présence de l'exécutif dans l'encadrement administratif des élections devient plus subtile: ne se présentant plus ouvertement comme l'unique superviseur des opérations électorales, le pouvoir exécutif accepte le plus souvent la création de commissions électorales indépendantes tout en gardant le contrôle sur leur composition. Ainsi, les rapports d'observation des élections constatent souvent une polarisation politique de l'administration électorale: un nombre encore important de ces organes est nommé par l'exécutif.

39. Pour citer quelques exemples, dans le cas de l'Azerbaïdjan, en 2004, la Commission de Venise et le BIDDH ont proposé que la composition de la Commission électorale centrale (CEC), fixée dans le Code électoral, soit révisée afin d'améliorer le critère d'indépendance: «Pour que les principaux acteurs des élections puissent avoir confiance dans les commissions, celles-ci ne devraient pas être dominées par des forces progouvernementales, ce que les dispositions en vigueur ne suffisent pas à garantir.»<sup>31</sup> Cependant, à l'occasion de la dernière élection présidentielle organisée en Azerbaïdjan, l'Assemblée a déploré que cette recommandation n'ait toujours pas été prise en compte par la voie d'une modification de la loi électorale ou d'une adaptation des comportements (Doc. 11769).

40. Les observateurs de l'Assemblée ont également émis des critiques sur la composition des commissions électorales en Géorgie à la suite des deux missions déployées en 2004. Ainsi, ont-ils regretté que «la composition de la CEC et de la Commission électorale de circonscription soit toujours politiquement déséquilibrée, ce qui tient à la formule Baker qui favorise le gouvernement en place dans la composition des commissions électorales» (Doc. 10151).

41. Un système partisan de formation des commissions électorales ne semble pas non plus être la solution idéale. Ainsi, en Albanie, le système d'administration électorale complexe, qui visait à accroître la confiance des deux plus grands partis dans la conduite des élections, a été l'objet de critiques; l'administration électorale étant divisée selon les obédiences partisans, ses travaux sont susceptibles d'être bloqués par l'un ou l'autre des grands partis politiques. Cela a conduit les corapporteurs de la commission de suivi à noter «un manque global de confiance dans l'impartialité de l'administration électorale»<sup>32</sup> et la Commission de Venise à recommander une révision du système actuel de formation des commissions électorales en vue de «réduire les possibilités d'attitudes partisans et de politisation de l'administration électorale»<sup>33</sup>. Les observateurs ont par ailleurs reproché aux partis politiques d'avoir abusé de leur droit de remplacer à loisir les membres des commissions de niveau inférieur et intermédiaire, sans motif juridique, lors des élections législatives de 2009.

42. La mission d'observation électorale en Ukraine, dans le cadre des élections législatives anticipées de 2007, a critiqué «la politisation de la CEC» (Doc. 11469).

43. Le rapport de la commission ad hoc de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives en Russie du 4 décembre 2011 a noté que les représentants de la plupart des partis avaient exprimé leur vive défiance à l'égard de l'impartialité des commissions électorales à tous les niveaux. Ils ont également mis en doute l'indépendance de divers organes de l'administration de l'Etat et critiqué leur partialité en faveur du parti au pouvoir. Un sentiment général de manque de confiance dans l'administration électorale russe a prévalu du fait de sa composition, qui ne garantit pas son indépendance et son impartialité. Plus tard, lors de la campagne électorale pour l'élection présidentielle du 4 mars 2012, la commission ad hoc de l'Assemblée a été informée par les candidats rencontrés que la CEC avait, de manière générale, procédé aux remplacements des membres des commissions électorales de manière à exclure les personnes qui avaient refusé de commettre des irrégularités en faveur du parti Russie unie lors des élections à la Douma du 4 décembre 2011 (Doc. 12833).

44. En 2012, le rapport de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives en Arménie a critiqué le fonctionnement de l'administration électorale le jour du scrutin, dénonçant «le manque d'organisation dans les bureaux de vote», les représentants des candidats ou des partis ayant créé le chaos. Les observateurs de l'Assemblée ont également constaté que «la manière dont les commissions électorales et les tribunaux ont traité les plaintes électorales a souvent laissé les partis prenantes sans réelle prise en considération de leurs plaintes, du fait de l'approche excessivement formaliste utilisée» (Doc. 12937).

45. Par ailleurs, les rapports d'observation notent fréquemment le manque de clarté ou de précision juridique dans le descriptif des obligations et responsabilités des différents organes électoraux subordonnés à la CEC ou aux autres commissions électorales débouchant ainsi sur un risque d'abus et d'incohérence dans leur fonctionnement.

---

31. CDL-AD(2004)016 rev, paragraphe 8.

32. AS/Mon (2012) 11 rev.

33. CDL-AD(2011)042.

46. Par exemple, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», malgré une recommandation formulée par la Commission de Venise en 2006 proposant que «le projet de code stipule clairement que la commission électorale nationale (CEN) et les autres commissions électorales soient tenues de superviser le travail des organes électoraux subordonnés, ce qui devrait les inciter à intervenir davantage en amont des irrégularités»<sup>34</sup>, l'interprétation de la loi n'a pas pu empêcher les problèmes: «La disposition selon laquelle tous les présidents de commissions électorales doivent être des responsables nationaux ou municipaux s'est révélée difficile à mettre en œuvre et l'on ne savait pas très bien ce qui constituait effectivement une activité de campagne et ce qui constituait les activités régulières d'un parti, ce qui a nui à l'efficacité des dispositions contre le démarrage anticipé de la campagne» (Doc. 11015).

47. D'autres problèmes récurrents liés à l'administration électorale sont d'ordre organisationnel. Lors des élections législatives et présidentielle de 2012 en Serbie, par exemple, le fait de ne pas avoir prévu de niveau régional au sein de l'administration électorale a une fois de plus été mis en cause par les observateurs internationaux, qui ont estimé que cela expliquait la surcharge des commissions électorales locales (Doc. 12938).

48. Un problème concerne plus spécifiquement l'organisation du vote à l'étranger. En République de Moldova, pays dont les ressortissants expatriés n'ont la possibilité de voter que depuis les élections législatives de 2010, le manque de transparence des critères fixés pour l'ouverture de bureaux de vote à l'étranger et l'inadéquation entre la répartition de ces bureaux de vote et celle des citoyens en âge de voter ont été sévèrement critiqués. Les partis au pouvoir ont notamment été accusés d'avoir favorisé les pays où ils pouvaient compter sur le soutien de la majorité des électeurs, au détriment de ceux où la majorité des électeurs étaient favorable à l'opposition (Doc. 12476).

### **3.2. Le droit de vote et d'éligibilité: universalité du suffrage**

49. Il est important que les droits fondamentaux de vote et d'éligibilité ne soient pas restreints pour des raisons injustifiées, que ce soit de façon formelle ou dans la pratique. Si, aujourd'hui, les dispositions appliquées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe sont, en général, conformes aux normes internationales, certains problèmes demeurent. Ils concernent, d'une part, les restrictions appliquées à des groupes particuliers et, d'autre part, l'inscription des électeurs et des candidats.

#### **3.2.1. Des restrictions imposées sur des groupes particuliers**

50. Les restrictions imposées au droit de vote des détenus condamnés sont à l'origine d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, dans son arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2)<sup>35</sup>, la Cour a conclu à la violation du droit de vote du requérant en considérant que des interdictions générales du droit de vote qui touchent automatiquement un groupe indifférencié de personnes, sur la seule base de leur détention et indépendamment de la durée de leur peine, de la nature ou de la gravité de l'infraction commise et de leur situation personnelle, ne se concilient pas avec l'article 3 du protocole additionnel.

51. Dans l'arrêt rendu le 22 mai 2012 dans l'affaire *Scoppola c. Italie* n° 3 (Requête n° 126/05), la Grande Chambre a confirmé son arrêt *Hirst* (n° 2), mais sans conclure à une violation du droit de vote du requérant, qui avait été interdit d'exercer des fonctions publiques à la suite de sa condamnation à la réclusion à perpétuité. La Cour a notamment conclu que, en droit italien, la privation du droit de vote n'est appliquée qu'en cas d'atteintes à l'Etat ou à l'administration de la justice, ou en cas de condamnation à une peine privative de liberté d'au moins trois ans. En conséquence, il n'y avait pas, selon la Cour, l'automatisme, la généralité et l'application indifférenciée d'une mesure qui l'avaient conduite à conclure à une violation de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention dans l'arrêt *Hirst* (n° 2) d'octobre 2005. Dans l'arrêt de mai 2012, la Cour a toutefois souscrit à la thèse du Gouvernement britannique, qui avait exercé son droit d'intervenir en qualité de tierce partie, selon laquelle les Etats jouissent d'une ample marge d'appréciation concernant tant la détermination des catégories d'infractions entraînant l'interdiction du droit de vote que la question de savoir si pareille mesure doit résulter d'une décision judiciaire prise au cas par cas ou de l'application générale d'une loi.

52. La privation du droit électoral de tous les détenus, quelle que soit la gravité de l'infraction commise, est aussi un sujet de préoccupation en Arménie et en Bulgarie.

34. Avis conjoint sur le projet de Code électoral de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, 17-18 mars 2006, paragraphe II.9.

35. Requête n° 74025/01, arrêt du 6 octobre 2005.

53. Concernant le droit de vote des citoyens établis à l'étranger, l'Assemblée, dans sa [Résolution 1459 \(2005\)](#) sur l'abolition des restrictions au droit de vote, invite les Etats membres à faire en sorte que leurs citoyens vivant à l'étranger puissent participer autant que possible au processus électoral. La Commission de Venise, pour sa part, a observé que depuis les années 1980, la reconnaissance du droit de vote des expatriés a progressé en Europe. Tout en recommandant aux Etats membres de faciliter l'exercice du droit de vote des expatriés, elle ne considère pas qu'ils aient l'obligation de le rendre possible. Elle y voit davantage une possibilité à examiner par les parlements de chaque pays, qui doivent mettre en balance le principe du suffrage universel avec les besoins de sécurité du scrutin et des considérations pratiques<sup>36</sup>.

54. La question a été portée devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sitaropoulos c. Grèce*, concernant l'impossibilité pour les expatriés grecs d'exercer leur droit de vote dans leur ville de résidence. Contrairement à l'arrêt de chambre du 8 juillet 2010, qui avait conclu à la violation de l'article 3 du protocole additionnel, la Grande Chambre, dans l'arrêt du 15 mars 2012, a considéré que, si «dans un Etat démocratique la présomption doit jouer en faveur de l'octroi du droit de vote», cette disposition ne va pas jusqu'à imposer aux Etats de mettre en œuvre des mesures favorisant l'exercice du droit de vote par les expatriés temporaires ou permanents depuis leur lieu de résidence. La Cour a aussi observé qu'une étude comparative de la législation des Etats membres du Conseil de l'Europe montre que, si la grande majorité d'entre eux autorisent leurs ressortissants à voter depuis l'étranger, quelques-uns ne le font pas. Quant aux modalités d'exercice de ce droit prévues par les Etats membres du Conseil de l'Europe qui autorisent le vote à l'étranger, elles présentent actuellement une grande variété et notamment: vote dans des bureaux ouverts à l'étranger, et/ou vote par correspondance, vote par procuration et vote électronique.

### 3.2.2. L'inscription des électeurs

55. L'inscription des électeurs sur les listes électorales est liée à l'exigence de l'universalité du suffrage car elle établit leur admissibilité à voter et assure la légitimité du processus électoral: si le système d'inscription comporte des lacunes, l'ensemble du processus peut être perçu comme illégitime. Pour la Commission de Venise, l'inscription sur les listes électorales devrait être «largement facilitée, voire rendue automatique»<sup>37</sup>. Cependant, elle représente «l'un des aspects (...) les moins couronnés de succès de l'administration électorale dans les démocraties nouvelles ou émergentes, surtout dans les périodes d'après-guerre avec leurs cohortes de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays»<sup>38</sup>.

56. A cet égard, un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont accompli des progrès considérables au cours des dernières années, en introduisant notamment des listes électorales uniformisées et informatisées. Cependant, des lacunes demeurent. Des listes imprécises et incomplètes peuvent en effet contenir des noms d'électeurs inventés ou décédés, des électeurs doublement inscrits, ou encore ne pas inclure le nom de certains électeurs vivants. En République de Moldova, les rapports d'observation des élections ont, par exemple, relevé «le vote de personnes inconnues enregistrées comme résidant dans des appartements sans l'accord des propriétaires» (Doc. 11878).

57. Plusieurs opérations sont à l'origine du caractère défaillant de nombreuses listes électorales. Ainsi, sans l'existence d'une liste électorale unique centralisée au niveau national, il est difficile de disposer d'une liste électorale complète et légitime. Or, dans plusieurs pays, les listes électorales sont élaborées uniquement au niveau des collectivités locales favorisant alors les inscriptions multiples d'un même électeur sur plusieurs listes électorales à la fois. Les observateurs d'élections constatent très fréquemment cette irrégularité qui demande un investissement matériel et humain important. A ce titre, l'absence de liste électorale nationale était encore une fois critiquée par l'Assemblée lors du référendum constitutionnel organisé le 5 septembre 2010 en République de Moldova.

58. L'absence d'une liste permanente semble également favoriser les irrégularités. Les listes périodiques présentent un certain nombre d'inconvénients et créent un climat favorable à la fraude électorale dans certaines démocraties émergentes. En effet, le plus souvent, l'inscription des électeurs se fait dans un délai relativement court, ce qui augmente le risque de perturbation due à des bouleversements politiques. De plus, faute de temps, la liste périodique est particulièrement vulnérable sur les plans de l'exhaustivité et de l'exactitude: afin de disposer de la liste officielle à temps pour le jour du scrutin, la qualité du contrôle des données est souvent compromise. La loi relative à la liste électorale d'Etat de l'Ukraine proposant une liste électorale «permanente, informatisée et constamment mise à jour» a permis dans ce contexte de favoriser le recul de la fraude électorale au stade de l'inscription des électeurs.

---

36. Voir en particulier le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev.

37. CDL-AD(2002)023rev, paragraphe I.1.2.iv. Voir également CDL-AD(2012)005.

38. CDL-AD(2006)018.

59. Pour combler l'inexactitude des listes électorales, certains pays ont mis en place des listes électorales supplémentaires. Une liste supplémentaire ne devrait être habituellement utilisée que dans des cas très particuliers, visant exclusivement les personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal de vote depuis la publication de la liste définitive. Cependant, cette technique est concrètement utilisée dans certains Etats afin de permettre aux électeurs qui ne retrouvent pas leur nom sur les listes officielles le jour du scrutin de pouvoir s'inscrire sur cette liste complémentaire et procéder au vote le jour de scrutin. D'après la Commission de Venise, ce recours intensif aux listes complémentaires favorise «le risque de votes multiples et d'électeurs s'exprimant dans une autre commune que la leur. En règle générale, il convient d'éviter autant que possible d'effectuer une inscription le jour du scrutin, qui ne doit en tout cas pas avoir lieu au bureau de vote»<sup>39</sup>. La pratique des listes supplémentaires ne fait qu'augmenter les risques de manipulation des votes depuis l'étranger, qui ne peuvent pas être observés correctement. Ainsi, lors des élections législatives de 2010 en République de Moldova, des observateurs ont remis en cause le fait que presque tous les électeurs résidant à l'étranger avaient été ajoutés sur les listes supplémentaires le jour même du scrutin (Doc. 12476).

60. Rappelons enfin que le système plutôt abscons d'inscription des électeurs sans identifiant personnel au Royaume-Uni a été critiqué par la Commission de Venise et la commission de suivi de notre Assemblée comme ouvrant la voie à la fraude électorale. Cette vulnérabilité s'est trouvée exacerbée par l'introduction du vote par correspondance sur demande, qui a pourtant été adoptée «pour la bonne cause», c'est-à-dire afin d'améliorer la participation des citoyens aux élections et rendre le vote plus facile. La commission de suivi a conclu que «malgré cette vulnérabilité du système électoral, il n'existe aucun doute qu'au Royaume-Uni les élections sont menées de manière démocratique et assurent la libre expression de l'opinion du peuple», et il a ainsi été décidé de ne pas proposer l'ouverture de la procédure de suivi vis-à-vis du Royaume-Uni, demandée par des membres de l'Assemblée. Néanmoins, la commission de suivi a souligné que si les élections sont démocratiques au Royaume-Uni, «c'est en dépit de la vulnérabilité du système électoral et celle-ci pourrait facilement affecter la nature démocratique de futures élections dans son ensemble en Grande-Bretagne». Elle a ainsi recommandé, avec de nombreux experts britanniques, que cette vulnérabilité soit éliminée.

61. Tant la Commission de Venise que la commission de suivi ont conclu que le vote par correspondance sur demande est «un bon moyen pour lutter contre la baisse constante de la participation électorale dans les élections britanniques et même dans celles des autres Etats européens, et c'est aussi l'option préférée de nombreux électeurs». Le vote par correspondance ne serait pas contraire aux normes du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques, «à condition que la sécurité du scrutin soit garantie»<sup>40</sup>.

### 3.2.3. Restrictions relatives au droit de se présenter à une élection et à l'inscription des candidats

62. Concernant les restrictions imposées à des groupes particuliers de se présenter à des élections, les observateurs internationaux ont émis des critiques à l'encontre de l'Arménie, qui impose cinq ans de citoyenneté et de résidence. Le fait que, lors des élections générales de 2010 en Bosnie-Herzégovine, des citoyens n'aient pas été autorisés à se présenter aux élections pour des raisons ethniques constitue clairement une violation de la Convention européenne des droits de l'homme et a été maintes fois condamné par la Cour de Strasbourg et par la communauté internationale, notamment par notre Assemblée<sup>41</sup>.

63. L'inscription des candidats est également une question importante puisque des conditions restrictives de candidature et/ou une mise en place incorrecte de celles-ci peuvent empêcher les citoyens d'exercer leur droit de se présenter.

64. Les règles régissant l'enregistrement des partis politiques sont d'une importance particulière à cet égard. En Fédération de Russie, le caractère restrictif de ces règles a été systématiquement critiqué par les observateurs internationaux car elles restreignent le droit des citoyens de créer des associations, pourtant protégé par la Constitution et les articles 10 et 11 de la Convention. Le rapport d'observation de l'Assemblée sur les élections législatives du 4 décembre 2011 note ceci: «La loi sur les partis politiques impose à tous les partis de disposer d'au moins 45 000 membres et de sections régionales regroupant au moins 450 membres dans plus de la moitié des sujets de la fédération. Plusieurs tentatives d'enregistrement de partis politiques ont été menées depuis les élections de 2007 mais seul le parti "Cause juste" (*Pravoe Delo*) a obtenu gain de cause pour le scrutin de 2011. Toutes les autres formations se sont vu refuser l'enregistrement (le Parti de la liberté du peuple, le parti ROT Front (Front uni des travailleurs de Russie), et Autre Russie). La Cour

39. CDL-AD(2006)018.

40. Demande d'ouverture d'une procédure de suivi en vue d'enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni, avis de la commission de suivi à l'intention du Bureau de l'Assemblée, Doc. 11565 Addendum 2, avril 2008.

41. Doc. 12432. Voir aussi l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, Requêtes n<sup>os</sup> 27996/06 et 34836/06.

européenne des droits de l'homme a rendu, en 2011, un arrêt sur la dissolution du Parti républicain en 2007, au motif de son non-respect des critères d'effectif et de représentation régionale; la Cour a considéré que cette dissolution contrevenait à l'article 11 de la Convention. Les autorités russes ont demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour, mais ce recours a été rejeté» (Doc. 12833). Dans ses conclusions, le rapport de l'Assemblée se félicite du fait que le Président de la Fédération de Russie ait annoncé une réforme complète du système politique russe, y compris une simplification radicale des règles régissant l'enregistrement des partis politiques (*ibid.*).

65. Lors des élections législatives de 2010 en Azerbaïdjan, les observateurs de l'Assemblée ont condamné le fait que certains citoyens n'aient pas été autorisés à présenter leur candidature en raison d'erreurs techniques mineures et sans considération du principe de la proportionnalité des erreurs (Doc. 12475). Selon certaines allégations, des candidats auraient été victimes d'intimidations ou leurs sympathisants auraient été poussés à retirer leur signature des feuillets prévus à cet effet<sup>42</sup>.

### 3.3. Participation des minorités aux élections

66. Comme le précise le professeur Velaers, l'approche retenue jusqu'à présent par la Commission de Venise en relation avec la participation des minorités aux élections a toujours été double. Tout en notant que «l'intérêt à long terme des minorités et des sociétés en général est en principe mieux servi par une représentation dans le cadre du système électoral ordinaire qui garantit des droits égaux aux citoyens quelle que soit leur appartenance initiale à un groupe», elle n'exclut pas, «en cas de nécessité, des mesures spécifiques de nature transitoire pour assurer une représentation appropriée des minorités»<sup>43</sup>.

67. Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme laisse aux Etats une large marge d'appréciation quant au choix de leur système électoral et plus précisément pour mettre en balance le besoin de protection des minorités avec les dispositions nationales, traditionnelles, constitutionnelles et électorales. Pour la Cour, tous les bulletins ne doivent pas nécessairement avoir un poids égal quant au résultat. Si le but poursuivi est légitime – se donner les moyens d'une participation effective des minorités – et si l'action menée est proportionnelle à cet objectif et aux besoins véritables du groupe minoritaire concerné, une action positive peut être justifiée. Une action positive peut être formulée pour les différentes dimensions du système électoral et de la loi électorale<sup>44</sup>.

68. S'agissant du choix du système électoral, en principe, plus un système est proportionnel, plus les minorités ont des chances d'être représentées dans les organes élus. La proportionnalité du résultat peut cependant être influencée par des facteurs autres que le choix du système électoral en tant que tel, notamment la définition d'un seuil électoral, la taille des circonscriptions ou le nombre de sièges par circonscription.

69. La délimitation des circonscriptions peut être utilisée comme un moyen d'avantager ou de désavantager des minorités<sup>45</sup>. Dans les circonscriptions uninominales des zones où elles sont concentrées, les minorités ont plus de chances d'être représentées. La Croatie a créé un district électoral qui couvre l'ensemble de son territoire, de sorte que les minorités peuvent choisir de voter pour un candidat issu des minorités ou pour un candidat dans la circonscription de leur résidence.

70. Pour les partis minoritaires, les seuils électoraux peuvent être des obstacles de poids. Les abaisser – comme en Lituanie – ou même les supprimer pour les partis minoritaires – sont des mesures positives efficaces pour favoriser la représentation des minorités. En Serbie, les partis minoritaires n'ont pas réussi à franchir la barre des 5 % aux élections législatives de 2003. Elle a été supprimée en 2004 et lors des élections de 2007, cinq partis minoritaires représentant les Hongrois, les Bosniaques, les Albanais et les Roms ont pu revenir au parlement. En Pologne et en Allemagne, le seuil des 5 % ne s'applique pas aux listes des partis minoritaires. Dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé qu'il serait souhaitable de revoir à la baisse le seuil des 10 % appliqué aux élections en Turquie et/ou de l'assortir de correctifs pour garantir une représentation optimale des différents courants politiques<sup>46</sup>. Notre Assemblée a recommandé un abaissement général des seuils électoraux qui sont supérieurs à 3 %<sup>47</sup>.

---

42. OSCE/BIDDH: Azerbaïdjan, élections législatives du 7 novembre 2010, rapport final sur la mission d'observation des élections, Varsovie, 25 janvier 2011, p. 9-10.

43. Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 25<sup>e</sup> réunion (Venise, 12 juin 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 75<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 juin 2008), CDL-AD(2008)013, paragraphe 65.

44. Voir le rapport sur «Le droit électoral et la représentation des minorités» présentée par M. J. Velaers à la Conférence de Tirana susmentionnée.

45. Rapport sur «Droit électoral et minorités nationales», CDL-AD (2000)04.

71. Les sièges réservés en fonction de l'appartenance ethnique sont le moyen le plus évident de favoriser la représentation des minorités. A l'Assemblée nationale de Slovénie, un siège est ainsi réservé à la minorité italienne et un autre à la minorité hongroise. En Roumanie, les organisations de citoyens appartenant à une minorité nationale qui n'ont pas de représentation parlementaire dans l'une ou l'autre chambre ont droit à un siège chacune à la chambre des députés, à la condition que l'organisation recueille au moins 10 % du nombre moyen de votes valides pour un député élu. A l'issue des élections de 2008, 18 sièges ont ainsi été répartis entre les partis des minorités ethniques. En Croatie, la loi précise que, sur 151 sièges, huit sont réservés aux membres des minorités nationales.

72. La Commission de Venise a une opinion nuancée à propos du système des sièges réservés, mettant en avant que «toutes les solutions prévoyant des sièges réservés pour les personnes appartenant aux minorités nationales présentent un danger; en effet, les personnes intéressées sont obligées de déclarer leur identité ethnique ou linguistique»<sup>48</sup>.

73. Dans certains pays, les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de voter deux fois: elles peuvent voter pour une liste générale mais aussi pour des listes spécifiques des minorités («droit de double vote»). La Slovénie est actuellement le seul pays à garantir des droits de double vote aux membres des minorités hongroise et italienne. La Constitution croate dispose que la loi peut accorder aux membres de toutes les minorités nationales, en plus du droit de vote général, le droit d'élire leurs représentants au Sabor (le parlement croate), mais ce droit n'est toujours pas appliqué. Pour la Commission de Venise, le double vote doit être une mesure exceptionnelle et est admissible seulement «[s'il] respecte le principe de la proportionnalité sous ses différents aspects»<sup>49</sup>.

### **3.4. Egalité des chances et entraves lors de la campagne électorale**

74. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, la période préélectorale doit respecter le principe d'égalité faisant partie du patrimoine électoral européen: «L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats, et conduire l'Etat à se montrer impartial envers ceux-ci et à leur appliquer la même loi de manière égale. En particulier, l'exigence de neutralité s'applique à la campagne électorale et à la couverture par les médias, notamment les médias publics, ainsi qu'au financement public des partis et des campagnes.»

75. S'ensuivent dans le même texte des recommandations concrètes: «Le but essentiel est que les principales forces politiques puissent se faire entendre sur les grands médias du pays, et que toutes les forces politiques puissent organiser des réunions, y compris sur la voie publique (...). Dans le respect de la liberté d'expression, tous ces droits doivent être clairement réglementés et leur non-respect, autant par les autorités que par les participants à la campagne, doit faire l'objet de sanctions appropriées.»

76. Cependant, la période préélectorale connaît de nombreuses entraves à ces principes et plus particulièrement aux libertés de circulation, d'expression, d'association et de réunion. Les moyens de l'Etat sont fréquemment mis à la disposition des membres du parti au pouvoir (médias, véhicules, salles de réunion, forces de l'ordre) tandis que les partis de l'opposition voient le plus souvent leur campagne mise en difficulté: profération de menaces, intimidations, refus des imprimeurs d'imprimer leurs documents de campagne, utilisation non équitable des temps d'antenne sur les radios et les télévisions publiques ou difficulté d'accéder aux salles de réunions font partie du quotidien de l'opposition en période préélectorale dans de nombreuses démocraties émergentes.

77. Etant donné que les violations possibles du principe d'égalité pendant la période préélectorale sont innombrables, la campagne électorale demande une vigilance accrue de la part des gouvernements afin de conserver au maximum la confiance des électeurs dans le système électoral et plus largement dans les instances étatiques.

#### **3.4.1. Financement de la campagne électorale: opacité des sources financières**

78. Comme le note la Commission de Venise, si le financement public des activités politiques est maintenant largement admis et généralisé, il reste encore bien des problèmes pour ce qui est de l'application des règles: la clé de répartition entre partis et candidats et, peut-être surtout, la question du plafonnement des

46. *Yumak et Sadak c. Turquie*, arrêt du 8 juillet 2008, paragraphe 147. La Cour estime que, d'une manière générale, un seuil électoral de 10 % apparaît excessif.

47. Voir [Résolution 1705 \(2010\)](#). Voir également ci-dessous.

48. CDL-AD(2008)013, paragraphe 54.

49. *Ibid.*, paragraphe 71.

dépenses électorales de manière à éviter que l'argent n'y joue un rôle prépondérant comme on peut le voir aux Etats-Unis. Encore faut-il que les règles posées soient efficaces, ce qui suppose tout un mécanisme de contrôle et de sanctions véritables mais aussi proportionnelles<sup>50</sup>.

79. Quant à la question de la licéité des dons des entreprises et des organismes privés dont on a un peu de mal à penser que leur financement soit désintéressé, différentes approches sont possibles. Faut-il interdire (c'est le cas en France), limiter, publier? La Commission de Venise a proposé d'approfondir cette question dans le cadre d'une étude spécifique, en prenant en considération les différentes traditions des Etats membres.

80. La Commission de Venise a adopté, il y a déjà plus de dix ans, des lignes directrices et un rapport sur le financement des partis politiques<sup>51</sup>. De la même manière, la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres fixe des règles communes pour lutter contre la corruption en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Rappelons, en outre, qu'en 2010, notre commission avait été saisie pour rapport à la suite d'une proposition de recommandation sur la nécessité d'un code de bonne conduite dans le domaine du financement des campagnes électorales. A la demande de notre commission et sur proposition de M. Davit Harutyunyan, rapporteur, la Commission de Venise avait adopté un avis sur la question et avait conclu que «l'adoption d'un code de bonne conduite dans ce domaine n'apporterait pas grand-chose de nouveau par rapport aux documents existants. Il serait certes commode que toutes les recommandations soient regroupées dans un même document, mais cela ne justifie pas les efforts que nécessiteraient la rédaction et l'adoption de ce document»<sup>52</sup>.

81. Dans la réalité, il n'y a pas d'homogénéité dans les modes de financement des campagnes. Tandis que certaines réglementations visent le financement des partis politiques dans sa globalité, d'autres concernent uniquement les campagnes électorales. Par ailleurs, certains pays préfèrent pratiquer le financement public direct et interdisent radicalement les sources privées provenant de l'étranger, d'autres au contraire n'autorisent que le financement privé. Ainsi, la diversité des réglementations en vigueur complique la définition des normes communes. La seule exigence formulée par le Code de bonne conduite en matière électorale consiste à garantir une certaine «transparence» dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

82. Il est assez intéressant de noter que le Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO) a récemment examiné, dans ses rapports d'évaluation pays par pays, la transparence du financement des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces rapports ont mis en lumière de graves dysfonctionnements en la matière, y compris dans les «vieilles démocraties».

83. Ainsi, dans son rapport d'évaluation sur la Suisse, le GRECO conclut que le fait que le système juridique suisse, conséquence «de certaines spécificités de [son] système politique», ne prévoit pas de règles relatives à la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, «va clairement à l'encontre des normes fixées dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales»<sup>53</sup>.

84. Le récent rapport d'évaluation du GRECO sur l'Italie conclut que, bien que le système de financement ait été sensiblement amélioré pour renforcer la transparence et la discipline financière des partis politiques à la suite «des scandales retentissants de financement illicite de partis politiques dans les années 1990», «plusieurs lacunes majeures doivent être comblées de façon prioritaire»<sup>54</sup>.

85. En ce qui concerne la situation dans les Etats membres observés par l'Assemblée, citons l'exemple de l'Ukraine. Après un premier avis relatif au projet de loi sur l'élection des députés de l'Ukraine en 2004 dans lequel elle s'était déclarée préoccupée «par le financement électoral privé des partis ou des coalitions», la Commission de Venise a recommandé, en 2005, à l'Ukraine, «la publication des comptes de chaque campagne (...) [par] les partis et les coalitions (...) au lendemain des élections. Afin de fournir, en temps utile, au public, des informations pertinentes sur le financement de telle ou telle campagne, la loi devrait stipuler la

---

50. CDL-AD(2012)005.

51. Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, CDL-INF(2001) 008. Voir également le rapport de 2006 de la Commission de Venise sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères, CDL-AD(2006)014, et la [Recommandation 1516 \(2001\)](#) de l'Assemblée sur le financement des partis politiques.

52. CDL-AS(2011)020. Voir aussi la note de M. Harutyunyan, rapporteur, AS/Pol (2011) 27, qui contient une liste d'autres problèmes liés au financement des campagnes et qu'il conviendrait d'examiner.

53. Voir Greco Eval III Rep (2011) 4F, publié le 20 octobre 2011: [www.coe.int/GRECO](http://www.coe.int/GRECO).

54. Voir Greco Eval III Rep (2011) 7F, publié le 23 mars 2012: [www.coe.int/GRECO](http://www.coe.int/GRECO).

communication intégrale, avant et après les élections, des sources et des montants des contributions financières et des types et montants des dépenses engagées aux fins de la campagne en question»<sup>55</sup>. Malgré une modification de la loi électorale ukrainienne, la commission ad hoc d'observation des élections de l'Assemblée a estimé en 2010 que le financement de la campagne lors de la dernière élection présidentielle paraissait toujours opaque et a suggéré que la législation relative au financement des partis politiques soit revue, de manière à assurer en particulier la transparence de ce financement (Doc. 12132).

86. La commission ad hoc de l'Assemblée pour l'observation des élections législatives et de l'élection présidentielle anticipée en Serbie du 6 mai 2012 a souligné ceci: «En ce qui concerne la transparence du financement de la campagne, la délégation de l'Assemblée attend avec intérêt le rapport de l'Agence pour la lutte contre la corruption sur cette question. Le dernier rapport du GRECO sur la Serbie, publié en 2010, a soulevé des problèmes concernant l'application des règles de financement des campagnes électorales, le manque de transparence dans ce domaine et l'efficacité des sanctions contre les violations de la législation» (Doc. 12938).

87. Il convient de noter l'absence, d'une manière générale, de règles efficaces pour encadrer les révélations des sources financières. En effet, «dans le contexte de l'intolérance politique qui prévaut, la perspective d'une telle divulgation peut être un frein au financement des partis d'opposition et, parallèlement, favoriser les forces gouvernementales»<sup>56</sup>. La Commission de Venise soulève le cas de la République de Moldova pour illustrer la problématique de la divulgation des sources financières. En effet, la loi électorale nationale permettait à la Commission électorale centrale de connaître le type de soutien financier qu'un candidat avait reçu avant le jour du scrutin. Cette disposition avait donc «un effet dissuasif sur les donateurs potentiels et [entraînait] des pressions sur ces derniers dans le contexte moldove»<sup>57</sup>. Cependant, le rapport d'observation des élections parlementaires en République de Moldova du 6 mars 2005 précise malheureusement qu'aucune recommandation n'a été mise en œuvre par les autorités. La commission ad hoc pour l'observation des élections législatives anticipées en République de Moldova du 28 novembre 2010 a été informée du fait que le financement de la campagne électorale n'avait pas été transparent et qu'en réalité les règles régissant le financement de la campagne électorale étaient obscures. L'organisation non gouvernementale «Centre pour les droits de l'homme» (CREDO) a effectué un suivi du financement de la campagne électorale dans ce pays qui montre que les dépenses non déclarées des principaux partis politiques seraient deux à trois fois plus importantes que les chiffres officiels. Une telle situation ne renforce pas la confiance des citoyens dans le processus électoral démocratique (Doc. 12476).

#### 3.4.2. Accès aux médias: manque d'égalité d'accès et d'impartialité des médias

88. Les questions relatives à l'accès aux médias et à leur impartialité ont été amplement traitées dans différents textes normatifs. Ce problème est particulièrement crucial pour certains médias de masse, tels que la télévision et la radio, car ces derniers constituent la principale source d'information de la population dans de nombreux Etats membres.

89. L'article 10 de la Convention garantit la liberté d'expression, laquelle comprend «la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières». Mais le second alinéa de cette disposition énonce certaines causes limitatives pouvant donner lieu à une restriction de la liberté d'expression.

90. Dès les premières missions d'observation des élections par l'Assemblée, le rôle des médias a été évoqué comme un élément crucial dans le déroulement des processus électoraux. En effet, déjà en 1992, le *Manuel à l'usage des observateurs d'élections* prescrivait en son article 2.6.4 d'examiner «les médias, leurs allégeances, leur ouverture aux partis politiques et au public en général», de «voir s'ils penchent pour une cause particulière ou s'ils sont vraiment indépendants», et particulièrement de «vérifier s'ils sont dans les mains d'un seul parti politique».

91. Le Comité des Ministres, pour sa part, a adopté une importante recommandation relative à la couverture des campagnes électorales par les médias. Ce texte énonce des principes applicables à tous les types d'élections politiques ayant lieu dans les Etats membres. Il s'agit, entre autres, de la non-ingérence de la part des autorités publiques, de la protection contre les attaques, intimidations et autres pressions illégales sur les médias, ou de la transparence et de l'accès aux médias<sup>58</sup>.

55. Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, 15 décembre 2005, CDL-AD(2006)002.

56. CDL-AD(2006)018, paragraphe 101.

57. Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova, de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et l'OSCE/BIDDH, juin 2004, CDL-AD(2004)027, paragraphe 72.

92. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne le fait que «l'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections». Il rappelle également que des «élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse».

93. C'est aussi à la Commission de Venise, en partenariat avec le BIDDH, que l'on doit le document le plus complet quant au contrôle des médias lors des processus électoraux. Les lignes directrices sur l'analyse des médias au cours des missions d'observation des élections, adoptées en juin 2009, fournissent un inventaire détaillé des divers éléments à prendre en compte lors d'une évaluation. Cela va de la législation électorale au temps de parole des candidats en passant par les sondages d'opinion<sup>59</sup>.

94. Malgré le travail considérable, effectué par différents organes du Conseil de l'Europe dans le domaine normatif concernant la couverture impartiale des élections, le problème continue à persister dans certains Etats membres.

95. En Fédération de Russie, la commission ad hoc pour l'observation du second tour de l'élection présidentielle de 1996 a estimé qu'au «lendemain des âpres campagnes électorales il faut rétablir l'entière liberté d'information des médias» (Doc. 7633 Addendum I). Le rapport d'observation des élections législatives de 1999 note qu'au plan médiatique, «la nature de cette campagne électorale a été, sous de nombreux aspects, bien pire qu'au cours des dernières élections législatives de 1995». En effet, «les médias ont continué d'être exploités par les gens au pouvoir et par leurs propriétaires, et cela d'une manière tellement flagrante que la campagne ne peut pas être qualifiée d'équitable, propre ou honnête» (Doc. 8623). A nouveau, l'année d'après, il a été constaté que «les médias indépendants ont fait l'objet de pressions croissantes et que les médias en général, qu'ils soient étatisés ou privés, n'ont, dans une large mesure, pas réussi à diffuser des informations objectives sur la campagne électorale et sur les candidats» (Doc. 8693). Selon le rapport relatif à l'élection présidentielle de 2008, «l'égalité d'accès des candidats aux médias et au domaine public en général ne s'est pas améliorée, ce qui remet en cause l'équité de l'élection» (Doc. 11536). Lors de l'élection présidentielle en Russie du 4 mars 2012, la commission ad hoc de l'Assemblée a souligné le fait que «si les candidats ont pu faire campagne sans entraves, les conditions étaient clairement faussées en faveur d'un candidat, le Premier ministre Poutine, qui a bénéficié d'un net avantage en termes de présence dans les médias; de plus, les ressources publiques ont été mobilisées pour le soutenir à l'échelon régional. A différents niveaux, les institutions publiques ont chargé les structures subordonnées d'organiser et de faciliter les meetings de campagne de M. Poutine. Les collectivités locales ont utilisé les moyens de communication officiels (sites web et journaux institutionnels) en faveur de la campagne de M. Poutine» (Doc. 12903).

96. En Arménie, où dans le passé on constatait l'absence de médias forts et impartiaux, la commission ad hoc de l'Assemblée qui a observé les élections législatives du 6 mai 2012 a constaté et s'est félicité des progrès significatifs en ce domaine. Selon l'avis de la commission ad hoc, les médias ont assuré une bonne couverture des principaux candidats politiques en lice et leur ont donné à chacun suffisamment d'occasions de s'adresser aux électeurs. La Radiotélévision publique a offert aux partis politiques du temps de passage à l'antenne gratuit et payant, ainsi que le prévoit le Code électoral, ce qui semble être un progrès par rapport à la période ayant précédé la campagne officielle (Doc. 12937).

97. L'Assemblée a constaté différentes irrégularités dans le cas de la couverture médiatique de la campagne électorale en Albanie qu'elle a liées à la perte de confiance des électeurs dans le processus électoral dans leur pays. Les préoccupations suivantes semblent persister en Albanie d'une élection à l'autre: «le manque d'indépendance éditoriale dans un grand nombre de médias, l'absence de transparence concernant le financement des médias, l'obscurité des liens entre les propriétaires des médias et les leaders des partis politiques» (Doc. 12007).

98. Au cours du scrutin parlementaire organisé en République de Moldova en 2005, la «réglementation trop restrictive et parfois ambiguë des médias a sérieusement entravé la possibilité pour les électeurs d'obtenir les informations nécessaires pour faire un choix éclairé le jour du scrutin». Par ailleurs, la «télévision et la radio publiques ont fait preuve d'un parti pris évident en faveur du parti au pouvoir, tout comme la chaîne nationale privée NIT» (Doc. 10480). Les élections législatives suivantes, en avril 2009, ont confirmé cette appréciation négative puisque «la campagne électorale du Parti communiste de la Moldova était, dans une large mesure, présentée de façon positive, tandis que les activités des partis de l'opposition, en règle

---

58. Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

59. CDL-AD(2009)31.

générale, l'étaient sous un angle neutre, voire négatif» (Doc. 11870). A nouveau quelques mois plus tard, lors des élections législatives anticipées, a été relevée «la mauvaise qualité des comptes rendus de l'actualité électorale, qui ne respectaient pas le critère d'impartialité» (Doc. 12009).

99. L'Azerbaïdjan est un autre pays marqué par un environnement médiatique encore trop éloigné des standards internationaux. La première mission déployée par l'Assemblée, en 1995, dénonçait «un quasi-monopole du parti au pouvoir à la télévision» (Doc. 7430 Addendum III). Trois ans plus tard, la commission ad hoc a également constaté que «les médias publics ont largement favorisé le Président sortant», tandis que «l'information donnée par les médias publics sur les principaux courants politiques du pays a été loin d'être objective, en se faisant remarquer en particulier par une intolérance manifeste vis-à-vis des opinions des partis ayant choisi de boycotter les élections» (Doc. 8256). Bien que des signes d'amélioration aient été perçus par la suite, le dernier rapport d'observation en date, relatif à l'élection présidentielle de 2008, souligne que «l'indépendance et la liberté des médias dans ce pays reste problématique» (Doc. 11769).

100. D'autres Etats continuent d'afficher des lacunes dans ce domaine, bien qu'à des degrés moindres: la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Monténégro, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et l'Ukraine.

101. Le Conseil des élections démocratiques a récemment envisagé d'approfondir la question des médias privés pendant les campagnes.

### 3.4.3. Utilisation abusive des ressources administratives

102. L'utilisation abusive des ressources administratives par les forces politiques au pouvoir aux fins de campagnes électorales est une violation des engagements internationaux encore trop fréquemment constatée dans les rapports d'observation d'élections de l'Assemblée. Ainsi, les rapporteurs généraux du Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe, tenu à Kiev en 2009, ont noté dans leurs conclusions qu'il s'agissait d'un «problème particulièrement répandu et récurrent, observé lors de nombreuses élections, [allant] de la "publicité" cachée, l'utilisation de ressources officielles pour les rassemblements et réunions à des récompenses en espèces ou en nature».

103. Cette utilisation abusive peut prendre de nombreuses formes. Ainsi, la mission d'observation des élections législatives ukrainiennes de 2002 considère que le Bloc pour une Ukraine unie (FUU) «a profité des fonds publics et de postes officiels pour obtenir la tenue de réunions, utiliser des manifestations officielles aux fins de la campagne et obtenir une couverture partielle de la part des médias locaux et régionaux tout en déniaut aux opposants les mêmes facilités». De plus, «les membres de la commission ont observé à plusieurs reprises la présence de matériel de campagne du FUU dans des bâtiments administratifs locaux et même dans des locaux des CED» (Doc. 9415 Addendum II). La commission ad hoc présente lors de l'élection présidentielle de 2004 en Ukraine a précisé que «le Président Koutchma a limogé quinze hauts fonctionnaires locaux après l'annonce des résultats du premier tour». Or, «ces derniers se trouvaient tous dans des régions où M. Louchtchenko avait remporté le scrutin ou obtenu de bons résultats» (Doc. 10369 Addendum).

104. Toujours en Ukraine, la commission ad hoc de l'Assemblée pour l'observation de l'élection présidentielle du 17 janvier 2010 a critiqué le fait que les candidats Timochenko et Louchtchenko avaient utilisé des visites officielles liées à leurs fonctions pour mener leurs campagnes électorales. L'Agence gouvernementale des pensions a envoyé des lettres à tous les retraités en expliquant que le projet de loi parrainé par le Parti des régions ne permettrait pas d'augmenter les pensions. Dans la même lettre, l'agence a expliqué que le gouvernement actuel avait réussi à augmenter les pensions malgré la crise économique et promettait d'augmenter les pensions en 2010. La commission ad hoc a aussi été informée de cas de distribution de produits alimentaires aux personnes âgées (Doc. 12132).

105. Dans un contexte similaire, l'élection présidentielle extraordinaire en Géorgie de 2008 a été marquée par l'usage «de programmes de protection sociale à des fins de campagne et d'implication active d'agents de l'Etat à tous les échelons». Les observateurs ont estimé que ces procédés, «bien que restant dans les limites légales, (...) ont à l'évidence estompé la distinction entre les ressources de l'Etat et ceux du parti» (Doc. 11496). Des problèmes du même type ont été identifiés quelques mois plus tard lors des élections législatives, car «la distribution de bons d'essence aurait, dans certaines régions, coïncidé avec les activités de campagne du parti au pouvoir» (Doc. 11651).

106. A l'occasion de l'élection présidentielle du 2 mars 2008 en Fédération de Russie, la commission ad hoc note qu'elle «a eu connaissance d'allégations concernant des abus de ressources administratives à grande échelle (infrastructures, fonds et agents publics de l'Etat) en soutien de M. Medvedev». Elle précise, à titre d'exemple, avoir «appris que les autorités locales ont eu instruction de faire obstacle aux réunions de M. Ziouganov avec les électeurs dans la région d'Oulianovsk et que, dans certains cas, les maisons d'édition

ont refusé de publier le matériel électoral des candidats de l'opposition». Cependant, la commission ad hoc n'a été en mesure ni d'infirmer ni de confirmer ces allégations (Doc. 11536). Le rapport de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives en Fédération de Russie du 4 décembre 2011 a souligné «qu'au cours de la campagne, certains ont profité de leurs fonctions et brouillé ainsi la distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir, contrairement aux dispositions de l'article 46(4) de la loi sur les élections à la Douma d'Etat et au paragraphe 5.4 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE. A titre d'exemple, dans deux districts moscovites, des affiches placardées sur certains panneaux déclaraient que les travaux de construction du métro étaient le fait de la branche locale de "Russie unie". Les autres partis ont estimé qu'il s'agissait là d'un volet de la campagne électorale de "Russie unie" financé par des fonds publics» (Doc. 12833).

107. Des cas d'utilisation abusive des ressources administratives ont également été observés dans d'autres Etats, parmi lesquels l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la République de Moldova et «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

108. Comme indiqué plus haut, la Commission de Venise a déjà entamé une étude sur l'usage des ressources administratives.

#### 3.4.4. Menaces, pressions, violences et intimidation

109. Des pressions sous forme de menaces et violences diverses peuvent être exercées sur les candidats, les médias et les électeurs durant la période préélectorale, dans le but de favoriser la campagne d'un parti particulier ou d'orienter les choix des électeurs.

110. Ces méthodes sont expressément condamnées par le Code de bonne conduite en matière électorale, selon lequel l'électeur «ne doit pas être soumis à des menaces ou des contraintes l'empêchant d'exercer son suffrage ou de l'exercer comme il l'entend, qu'elles émanent d'autorités ou de particuliers; l'Etat a l'obligation de prévenir et de sanctionner de telles pratiques».

111. Néanmoins, les rapports d'observation d'élections de l'Assemblée montrent que le phénomène est loin d'être exceptionnel.

112. Les rapports d'observation de l'Assemblée concernant les élections en Azerbaïdjan en 2000, 2005 et 2008 décrivent plusieurs incidents d'ingérence par les autorités, de pression à l'encontre des électeurs, des candidats et du personnel de campagne, y compris la détention des candidats de l'opposition (Doc. 8918, 10751, 11769). Le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'observation des élections législatives en Azerbaïdjan du 7 novembre 2010 a souligné de nouveau le fait que ses observateurs avaient reçu des allégations crédibles d'actes d'intimidation et de pression exercés sur les candidats d'opposition pour qu'ils renoncent à se présenter aux élections, et des allégations de pressions sur les militants pendant la campagne électorale. Plusieurs candidats de l'opposition auraient rencontré des difficultés pour louer des locaux à des fins électorales car les propriétaires des locaux auraient été sous la pression des autorités locales<sup>60</sup>.

113. Des incidents de pression à l'encontre des électeurs ont été également observés lors des élections législatives du 6 mai 2012 en Arménie (Doc. 12937).

114. La délégation de l'Assemblée déployée dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» en 2006 a regretté «de nombreux incidents violents, surtout dans la région du nord-ouest du pays» (Doc. 11015) au cours de la première partie de la campagne. Des actes de violence, y compris la mort d'une personne et plusieurs blessés, ainsi que des tentatives d'intimidation ont été observés lors du jour des élections législatives deux ans plus tard (Doc. 11647).

115. En Fédération de Russie, la campagne électorale pour les élections législatives de 2007 a été «gâchée par des allégations de harcèlement massif de l'opposition» et des «pressions auraient été exercées à l'encontre de quelques candidats de l'opposition pour qu'ils changent d'étiquette» (Doc. 11473). Des actes de menace et de pression ont été également observés dans plusieurs autres Etats membres, notamment en Géorgie et en Ukraine.

---

60. Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'observation des élections législatives en Azerbaïdjan du 7 novembre 2010, p. 12.

### 3.5. Liberté et secret du suffrage et entraves le jour du scrutin

116. Les rapports de l'Assemblée sur l'observation des élections soulignent que la pratique électorale s'est améliorée depuis quelques années. Cependant, diverses irrégularités sont toujours présentes et entachent l'intégrité et la légitimité du processus électoral dans son ensemble.

#### 3.5.1. L'achat des votes

117. L'achat de votes consiste en la distribution de biens ou d'argent à des personnes en échange de la promesse des intéressés de voter pour un candidat ou un parti donné. Ce type de fraude reste difficile à prouver mais est fréquente<sup>61</sup>.

#### 3.5.2. Tamponnage du bulletin de vote ou des papiers d'identité après le choix de l'électeur

118. Apposer un tampon sur le bulletin de vote de l'électeur après son choix est une technique formellement interdite par le Code de bonne conduite en matière électorale: «A partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne ne doit plus y toucher.» En effet, la personne chargée de signer ou de tamponner les bulletins pourrait y apposer une marque afin d'identifier l'électeur lors du décompte des suffrages, allant alors à l'encontre du secret de vote.

119. A titre d'exemple, la commission ad hoc pour l'observation du référendum sur les réformes constitutionnelles en Arménie en 2005 a noté ceci: «Après avoir marqué leur choix sur le bulletin de vote, les électeurs devaient le faire tamponner. Bien qu'en principe la règle exige que le bulletin soit plié après avoir été rempli, la délégation a observé à plusieurs reprises des électeurs oubliant ou ne sachant simplement pas qu'il fallait procéder ainsi. Il a parfois été difficile d'identifier le membre de la Commission électorale apposant le tampon, notamment dans les bureaux de vote surpeuplés et les observateurs ont été témoins d'électeurs agitant ouvertement et aux yeux de tous leur bulletin rempli, à la recherche de la personne chargée du tampon. Dans les bureaux où votaient les militaires, les observateurs ont également aperçu la personne en charge du tampon déplier le bulletin et vérifier le vote» (Doc. 10778). Malheureusement l'utilisation de cette technique n'a pas été abolie<sup>62</sup>.

120. Le tamponnage des papiers d'identité après le choix de vote constitue une entrave directe au droit de voter ou de ne pas voter. Certains Etats utilisent cette technique afin d'éviter le vote multiple. Cette situation peut néanmoins être gênante pour les électeurs en raison de la présence durable sur leur pièce d'identité d'une indication sur leur participation ou non à un scrutin<sup>63</sup>.

#### 3.5.3. Bourrage d'urnes et irrégularités liées au décompte des voix

121. Alors que, depuis quelques années, les infractions électorales tendent à être plus sophistiquées et moins faciles à détecter, des violations manifestes, comme le bourrage d'urnes et la falsification des protocoles électoraux et des résultats dans les bureaux de vote, ne sont toujours pas l'exception.

122. Une équipe d'observateurs de l'Assemblée a été témoin d'un bourrage d'urnes lors des élections législatives en Fédération de Russie, le 4 décembre 2011 (Doc. 12833). Le rapport de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives en Azerbaïdjan du 7 novembre 2010 a souligné le fait que «malgré les campagnes de formation et de sensibilisation organisées par la CEC, il y a eu d'importantes violations et irrégularités de procédure, dont le bourrage des urnes» (Doc. 12475). Les observateurs internationaux ont estimé que le décompte des voix n'avait pas été effectué correctement dans 31 % des cas observés et qu'un quart de ces décomptes était entaché d'erreurs de procédure. Dans plus de 11 % des dépouillements observés, le nombre de bulletins dans l'urne était supérieur au nombre de signatures sur la liste des électeurs et 24 urnes contenaient des faisceaux ou paquets de bulletins, suggérant que les urnes avaient été bourrées.

61. CDL-AD(2006)018, paragraphe 148.

62. Avis conjoint sur le Code électoral de la République d'Arménie tel qu'amendé jusqu'en décembre 2007, adopté par la Commission de Venise les 17 et 18 octobre 2008.

63. En Arménie, lors des élections législatives du 6 mai 2012, afin d'éviter le vote multiple, la CEC a choisi la méthode d'apposer un tampon sur les passeports avec une encre spéciale, censée durer au moins douze heures, au lieu de la méthode classique du marquage des doigts des électeurs à l'encre. Néanmoins, l'application de cette nouvelle méthode «s'est révélée être un fiasco total» en raison de la mauvaise qualité de l'encre utilisée qui, en fait, devenait invisible beaucoup plus rapidement, obligeant les bureaux de vote à utiliser de l'encre ordinaire pour tamponner les passeports en violation du principe du secret du vote.

123. Lors de l'élection présidentielle du 19 février 2008 en Arménie, la commission ad hoc a été «particulièrement préoccupée par les falsifications délibérées des résultats du décompte qui ont été notées dans un certain nombre de bureaux de vote, dont un cas notamment noté par une équipe de l'Assemblée» (Doc. 11564).

124. En Géorgie, alors que les observateurs de l'élection présidentielle de 2000 ont déclaré que le «bourrage d'urne était monnaie courante» (Doc. 8742), le rapport de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives du 21 mai 2008 a constaté des progrès, notant que «les autorités ont donné rapidement suite aux violations signalées. Le soir même du scrutin, la CEC a annoncé l'annulation des élections dans 13 bureaux de vote». Au moment de l'établissement du rapport sur l'observation des élections, le nombre des bureaux où les élections avaient été annulées était passé à 45 (Doc. 11651).

125. Lors du décompte des voix, de graves violations de procédure peuvent aussi être observées, variant du manque de transparence à des anomalies dans la détermination de la validité des bulletins de vote. En Arménie, durant l'élection présidentielle organisée en 2008, certains membres de commissions électorales ont signé des procès-verbaux de résultats non remplis ou partiellement remplis. Les observateurs des élections ont été aussi surpris de voir que «les membres des commissions utilisaient constamment leurs téléphones portables pendant le décompte des votes, apparemment pour transmettre les résultats en cours au siège du parti. Cette utilisation constante des téléphones fait se poser la question d'ingérences possibles de l'extérieur dans les procédures de décompte» (Doc. 11564).

#### 3.5.4. Entraves à la mission d'observateur

126. La présence d'observateurs internationaux est essentielle pour renforcer la confiance du public dans le processus électoral. Il convient donc de préserver leurs droits et de modifier les éventuelles dispositions juridiques qui restreignent de fait leur mission d'observation. Parallèlement, il est crucial que les observateurs connaissent la législation et les responsabilités nationales concernées.

127. En effet, le plus souvent, sans les empêcher directement d'accéder aux bureaux de vote, un ensemble de dispositions juridiques subtiles est utilisé dans le but de compliquer la tâche des observateurs: même lorsque les droits des observateurs sont garantis par la loi, cette dernière peut parfois manquer de clarté et donner lieu à des interprétations très différentes.

128. La situation étant particulièrement préoccupante, la Commission de Venise, à la demande de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, a élaboré des lignes directrices visant à reconnaître un statut international aux observateurs d'élections<sup>64</sup>: «Il importe d'accorder les mêmes droits et libertés aux observateurs internationaux et nationaux d'élections. Ils doivent être soumis à des principes, droits et obligations communs, dans la mesure où ces droits et obligations ne sont pas toujours suffisamment garantis par la législation électorale nationale, il convient de permettre le plus possible aux observateurs de prendre part à l'observation des élections.»

129. Plusieurs types d'actions récurrentes visant à réduire les droits des observateurs peuvent être relevés parmi lesquelles il convient de citer l'approbation par la Commission électorale centrale d'une liste restreinte d'observateurs avant l'élection excluant ainsi la présence d'autres observateurs.

130. Ainsi, en Azerbaïdjan, la Commission de Venise a relevé en 2006 «l'absence d'observateurs locaux ainsi que le très faible nombre d'observateurs internationaux [facilitant clairement] (...) les fraudes»<sup>65</sup>. Elle a précisé que les ONG dont plus de 30 % des fonds proviennent de l'étranger n'ont pas reçu l'autorisation d'observer les élections. En revanche, les élections législatives en Azerbaïdjan du 7 novembre 2010 ont été observées par un très grand nombre d'observateurs internationaux (1 029) (Doc. 12475).

131. Lors de l'élection présidentielle de 2010, les autorités ukrainiennes ont exclu les observateurs nationaux non partisans. Ont été autorisés à observer les élections «uniquement les représentants des partis politiques et des candidats à la présidence et les observateurs internationaux. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les observateurs nationaux ont été très actifs lors des élections précédentes en Ukraine et que la qualité de leur travail et leur engagement civique ont été largement reconnus par les citoyens ukrainiens et par la communauté internationale» (Doc. 12132).

---

64. Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, adoptées par le Conseil des élections démocratiques, Commission de Venise, décembre 2009, CDL-AD(2009)059. Voir aussi la [Résolution 1771 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1945 \(2010\)](#) de l'Assemblée sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections.

65. CDL-AD(2006)018, paragraphe 124.

132. La mise en place de procédures d'enregistrement lourdes et compliquées pour l'obtention d'une accréditation formelle des observateurs constitue également une approche visant à empêcher les observateurs d'accéder aux bureaux de vote. En Ukraine, par exemple, les dispositions juridiques visant les droits des observateurs apparaissent comme extrêmement détaillées et compliquées: elles font obligation de produire des signatures authentifiées ou des copies conformes des statuts de l'organisation<sup>66</sup>.

133. En Russie, selon la loi réglementant l'élection des députés à la Douma d'Etat, il ne peut y avoir d'observateurs nationaux de la société civile (article 30). Lors des élections législatives en Russie du 4 décembre 2011, la principale ONG à avoir obtenu l'accréditation pour observer les élections a été GOLOS et ses observateurs ont été enregistrés en qualité de journalistes. Cette ONG a fait l'objet de plusieurs enquêtes, d'une perquisition de ses locaux peu de temps avant le jour du scrutin, ainsi que d'une procédure pénale diligentée par le procureur pour violation de la législation électorale. GOLOS a été condamnée à ce titre à une amende de 30 000 roubles (Doc. 12833).

### **3.6. Efficacité des voies de recours en cas d'irrégularités électorales**

134. Le fait de passer des lois protégeant l'intégrité des élections n'est pas suffisant: encore faut-il garantir l'application efficace de la législation électorale en assurant la mise en œuvre de recours impartiaux. En plus, il faut veiller à ce que le processus se déroule de manière neutre et transparente, et que les résultats des élections traduisent fidèlement la volonté des électeurs.

135. Les possibilités de recours doivent s'appliquer à l'ensemble du processus électoral, y compris le droit de voter, les listes électorales, les candidatures, les règles de campagne, etc. Les législations nationales varient en ce qui concerne l'organisation des recours. Ces derniers peuvent être portés devant la Commission électorale centrale ou un tribunal, ou encore devant l'une et l'autre successivement. Toutes les parties concernées devraient y avoir accès et les organes de recours devraient avoir le pouvoir d'annuler les élections.

136. Faute de procédure de recours adaptée, le processus électoral perd encore de sa crédibilité auprès des électeurs. L'indépendance de la justice est un facteur vital à cet égard.

137. Souvent, les voies de recours apparaissent difficilement accessibles aux électeurs. Les électeurs semblent mal informés en la matière et ne disposent que rarement de formulaires spéciaux permettant d'introduire un recours. Pourtant, il est indispensable de pouvoir disposer d'une procédure simple et rapide de contestation et de la rendre plus accessible à la population. Elle peut aussi avoir des effets dissuasifs vis-à-vis de ceux qui voudraient manipuler ou entraver le processus.

138. Un rapport publié par l'OSCE/BIDDH en 2000 fait état de la culture d'impunité à l'égard des infractions liées aux élections<sup>67</sup>. Il est notamment spécifié dans cette analyse la nécessité d'adopter rapidement des mesures radicales pour briser la tolérance dont bénéficient les infractions liées aux élections et restaurer complètement la légalité du processus électoral, ainsi que la confiance dont celui-ci jouit envers les électeurs.

139. Dans son rapport de 2006, la Commission de Venise condamne fermement la complexité des dispositions électorales de nombreuses démocraties émergentes: «dans plusieurs cas, les procédures de traitement des recours pèchent par leur imprécision et leur complexité. Les rapports des observateurs internationaux reprochent souvent auxdites procédures d'être compliquées, ambiguës et portant à confusion et, partant, de déboucher sur une interprétation et une application incohérentes du droit électoral. Les règles et procédures sont rarement bien comprises par les parties intéressées»<sup>68</sup>.

140. La nécessité de simplifier et/ou de clarifier les procédures de réclamation et d'appel figure dans les derniers rapports de l'Assemblée sur l'observation des élections en Arménie, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et en Ukraine. Les observateurs condamnent le processus de résolution des réclamations et l'absence de procédure de recours lors des élections législatives de 2008 en Géorgie, des élections législatives de 2010 en Azerbaïdjan et de la présidentielle de 2012 en Russie.

66. CDL-AD(2006)018, paragraphe 125.

67. «Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System», OSCE/BIDDH, 2000.

68. CDL-AD(2006)018, paragraphe 169.

141. Comme cela a été dit à la Conférence de Tirana des 2 et 3 juillet 2012 sur «Le patrimoine électoral européen: dix ans de Code de bonne conduite en matière électorale», nous ne pouvons que souscrire à la conclusion du rapport de 2006 de la Commission de Venise: «Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les procédures de réclamation et d'appel en cas d'irrégularités électorales et inverser la culture de l'impunité pour ce qui touche aux élections»<sup>69</sup>.

#### 4. Mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections

142. Au cours des vingt dernières années, différents documents du Conseil de l'Europe, y compris des textes adoptés par l'Assemblée, ont proposé une série de mesures visant à améliorer le caractère démocratique des élections (voir le chapitre 2 ci-dessus). Le présent rapport n'entend pas réitérer en détail toutes ces propositions mais plutôt attirer l'attention des Etats membres sur les principaux impératifs dont ils devraient tenir compte à la lumière des problèmes récurrents et persistants présentés ci-dessus. Des aspects plus spécifiques, telles que les questions liées à la représentation des femmes ou à la participation des minorités et des migrants, à l'éducation des électeurs comme faisant partie de l'éducation civique, etc., seront aussi traités dans les avis des commissions spécialisées sur ce rapport.

143. Tout d'abord, il faudrait que les mesures proposées soient tout à la fois suffisamment précises pour assurer leur efficacité mais aussi suffisamment souples pour assurer leur adaptabilité aux différentes situations dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, qu'il s'agisse d'Etats avec une longue expérience dans le domaine des élections libres et démocratiques ou pas. Sur la base de l'audition que notre commission a tenue en décembre dernier, ainsi que sur le fondement des interventions des membres et des experts, on peut conclure que les mesures spécifiques à proposer doivent répondre à trois grands impératifs:

- favoriser la participation;
- garantir la transparence;
- renforcer le contrôle.

##### 4.1. Favoriser la participation

144. La question de la participation des citoyens aux élections est une question centrale dans ce débat. Dans une société démocratique, les élections sont l'apanage du peuple<sup>70</sup>. Elles sont organisées pour permettre aux citoyens de prendre part à la direction des affaires publiques de leurs pays et, le cas échéant, d'accéder aux fonctions publiques. Une participation faible des citoyens au processus électoral prive ceux-ci de son but primordial et affaiblit la légitimité du résultat mais aussi celle du processus dans sa globalité. Je me réfère à la participation au «processus électoral» et pas seulement au scrutin, car il s'agit bien d'un processus qui commence beaucoup plus tôt que le jour du scrutin et comporte plusieurs étapes auxquelles les citoyens devraient participer, et pas d'un exercice isolé<sup>71</sup>.

145. Or, la tendance actuelle (en dehors des systèmes très minoritaires où le vote est obligatoire) est à une baisse sensible du niveau de participation. Faut de confiance dans le processus électoral ou faute de confiance plus généralement dans les institutions de la démocratie représentative, on note des pourcentages de participation extrêmement faibles en Europe. Pour citer un exemple récent, seuls 55,5 % des Français ont participé aux dernières élections législatives mi-juin 2012. Notre commission a déjà exprimé sa préoccupation face à cette tendance dans plusieurs rapports qu'elle a présentés à l'Assemblée sur l'état de la démocratie en Europe ces dernières années.

146. Si l'on veut améliorer la légitimité et donc le caractère démocratique des élections, il est indispensable de faire en sorte que le niveau de participation des citoyens au processus électoral augmente, de manière à ce que le processus, et en fin de compte les élections, bénéficie d'une légitimité maximale.

---

69. Voir le document de M. Florian Grotz intitulé «Défis et problèmes récurrents du droit électoral». Pour une analyse de la jurisprudence pertinente de Strasbourg, voir aussi le document présenté à la même conférence par M. Vincent Berger, *op. cit.*

70. CDL-AD(2010)037.

71. *Ibid.*

147. Le vote obligatoire, qui pourrait apparaître comme le moyen le plus radical de régler ce problème de la participation, ne me paraît pas susceptible de régler, au fond, cette question. Comme le disait le professeur Ghevontian lors de notre audition en décembre dernier, «en substituant l'obligation au choix assumé, ne risque-t-on pas de déplacer le problème et de se retrouver confronté à deux types de vote: le "vote-adhésion" et le "vote-dérision"?»

148. En dehors de la question plus générale et cruciale sur le besoin d'accroître la confiance des citoyens dans les institutions de la démocratie représentative<sup>72</sup>, les mesures spécifiques et concrètes suivantes pourraient être envisagées afin d'améliorer la participation des citoyens au processus électoral.

#### *4.1.1. Exactitude des listes électorales*

149. Il faudrait établir la liste électorale de telle sorte que le plus grand nombre possible d'électeurs s'y inscrivent. L'inscription initiale devrait être automatique et, en cas de changement d'adresse, il faudrait que l'Etat informe les électeurs le mieux possible et facilite au maximum les démarches administratives à accomplir. Dans les Etats où existe une obligation de s'inscrire au registre de la population, il serait souhaitable que les listes électorales en soient automatiquement tirées. Les listes électorales devraient être permanentes et, contrairement à la tendance actuelle, le recours à des listes supplémentaires devrait être possible seulement afin de permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal pour voter depuis la publication définitive de la liste, de voter. Les Etats devraient également prendre des mesures pour prévenir efficacement le «vote multiple», sans toutefois enfreindre le principe du secret du vote.

#### *4.1.2. Pluralisme des partis politiques et démocratie interne des partis*

150. Il faudrait garantir la liberté de choix des électeurs en ouvrant l'offre politique le plus possible en application du principe du pluralisme des partis politiques. Les règles régissant l'enregistrement des partis politiques sont d'une importance particulière à cet égard. Des conditions d'enregistrement trop strictes comme des conditions d'adhésion ou de représentation régionale excessives, ou encore l'exigence d'un trop grand nombre de signatures ou d'une caution excessive, sont susceptibles d'empêcher la création des partis politiques et, partant, de restreindre de manière disproportionnée le droit des citoyens de créer des associations mais aussi le pluralisme politique et, enfin, le choix des électeurs.

151. Tout aussi importante est la question de l'organisation interne et du fonctionnement démocratique des partis. La démocratie à l'intérieur des partis favorise la confiance des citoyens dans le processus électoral et dans le système démocratique en général car elle garantit que les partis qui choisissent les candidats qui seront élus à une fonction officielle se conforment aux principes démocratiques au sein de leur propre organisation.

152. La démocratie interne se manifeste par des procédures internes aux partis qui favorisent la participation des membres du parti aux processus de délibération et de prise de décisions, en étendant la participation des militants de base à certaines tâches essentielles concernant la gouvernance du parti, comme le choix des dirigeants et des candidats aux élections ainsi que la définition des prises de position du parti. Conformément au Code de bonne conduite en matière de partis politiques<sup>73</sup>, les pratiques de sélection par la base des candidats aux responsabilités au sein du parti et aux élections sont «une bonne expression de la démocratie interne». De la même manière, que ce soit directement ou indirectement, les candidats aux élections doivent être choisis démocratiquement à tous les niveaux. En outre, lorsqu'il s'agit du remplacement d'un siège vacant, les procédures internes des partis pour les remplacements doivent tenir compte du choix individuel de l'électeur.

153. Le Conseil des élections démocratiques a récemment envisagé de mettre à jour les différents principes du patrimoine électoral européen à mettre en œuvre par les partis politiques dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la parité et la représentation des minorités nationales. A mon avis, la question du fonctionnement interne des partis et notamment du processus de sélection interne des candidats devrait être examinée en priorité car elle est intimement liée à la crédibilité du système électoral dans son ensemble.

72. Voir aussi le thème proposé à la discussion lors de Conférence européenne des présidents de parlement, qui aura lieu à Strasbourg les 20 et 21 septembre 2012: «La démocratie représentative est-elle en crise? Défis pour les parlements nationaux».

73. CDL-AD(2009)021.

#### 4.1.3. La représentation des femmes

154. En ce qui concerne plus particulièrement la question de la représentation des femmes en politique, les partis politiques devraient concevoir des mécanismes visant à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes non seulement aux élections législatives, mais également aux élections aux postes décisionnaires en général, tant au sein qu'à l'extérieur du parti. Dans sa [Résolution 1706 \(2010\)](#) et sa [Recommandation 1899 \(2010\)](#) intitulé «Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux», l'Assemblée a énuméré des mesures concrètes que les Etats membres devraient considérer, y compris l'introduction de quotas par sexe et la promotion d'une éducation civique qui tienne compte de l'égalité des sexes.

155. Le fait que, malgré des progrès législatifs significatifs dans presque tous les Etats membres et l'introduction des quotas par sexe (soit des quotas juridiquement contraignants, soit des quotas volontaires imposés par les partis eux-mêmes) dans la plupart d'entre eux, les femmes demeurent largement sous-représentées dans les parlements met en évidence la nécessité de réfléchir à des mesures additionnelles. Le Conseil des élections démocratiques propose ainsi de chercher de nouvelles méthodes et solutions, en combinant, par exemple, des mécanismes touchant à la fois aux systèmes électoraux et au fonctionnement interne des partis politiques. L'Assemblée, pour sa part, débattrà, conjointement avec le présent rapport, un rapport par la commission sur l'égalité et la non-discrimination sur «Partis politiques et représentation politique des femmes», qui traitera aussi du processus de sélection des candidats ([Doc. 13022](#)).

156. Il reste que les électeurs peuvent être peu enclins à choisir des femmes parmi une myriade de candidats dans une circonscription donnée. C'est pour cette raison que le Conseil des élections démocratiques propose également de dégager des lignes directrices destinées aux Etats membres afin de sensibiliser les électeurs mais également les états-majors des partis politiques à cette problématique. Je pense que cette question mérite également d'être traitée en priorité par la Commission de Venise et j'espère que l'action résolue de notre Assemblée et de la Commission de Venise dans ce domaine portera ses fruits afin de permettre une augmentation effective de la représentation des femmes en politique et ainsi de renforcer la légitimité des institutions de la démocratie représentative et du résultat électoral.

#### 4.1.4. Participation des minorités

157. Concernant la participation des minorités, la courte analyse faite ci-dessus démontre qu'il existe tout un éventail de mécanismes ou de modèles visant à faciliter la participation des minorités au processus électoral, y compris des mesures d'action positive telles que le système de sièges réservés en fonction de l'appartenance ethnique ou le droit au «double vote» qui néanmoins ont un champ d'application limité. En outre, le choix du système électoral en tant que tel, la définition de seuils électoraux et la délimitation des circonscriptions sont tous des facteurs qui peuvent faciliter ou, au contraire, empêcher la participation et la représentation des minorités. Il ne paraît pas y avoir de «bonne pratique» universelle. Ce qui peut être une solution adaptée pour promouvoir la représentation des minorités dans tel pays peut empêcher une telle représentation dans tel autre. Ce qui compte, ce n'est pas la méthode, mais le résultat: une participation effective des minorités au processus électoral et donc au processus de décision politique comme facteur propre à garantir la paix et la stabilité interethnique. D'autres mesures qui améliorent la participation des minorités au processus électoral peuvent concerner, par exemple, la composition des commissions électorales, la traduction de documents électoraux, les programmes d'éducation des électeurs, les quotas au niveau des candidatures et des listes de parti, etc.

#### 4.1.5. Une campagne électorale ouverte et accessible, et le rôle des médias

158. Afin de favoriser la participation, il est essentiel que les campagnes électorales soient largement ouvertes et accessibles afin de permettre un véritable débat non seulement susceptible d'intéresser l'électeur mais également d'éclairer son choix. «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 peut librement accéder à des informations concernant ses options»<sup>74</sup>.

159. Dans ce contexte, les médias ont un rôle important à jouer pour aider les électeurs à faire un choix réel et éclairé. Mais s'il paraît assez établi que les médias publics doivent être astreints à des règles d'équité, et d'égalité, qu'en est-il des médias privés? Si l'on admet, par tradition, que la presse écrite puisse faire campagne pour tel ou tel candidat, la réponse est beaucoup plus délicate pour les médias audiovisuels

---

74. CDL-AD(2010)037.

compte tenu de leur impact et de leur nombre relativement limité<sup>75</sup>. Des codes de bonnes pratiques ont été élaborés par des organisations internationales observatrices d'élections, mais les bonnes pratiques s'appliquent avant tout aux médias publics.

160. Le Conseil des élections démocratiques a récemment envisagé de se pencher sur la question des médias privés, notamment en s'interrogeant sur l'appartenance de tels médias à des personnalités politiques de premier plan ou dirigeant des formations politiques<sup>76</sup>. Le conseil s'est également proposé d'examiner plus en détail la question des médias de radiodiffusion, compte tenu de leur impact, et de mener une réflexion sur internet, y compris les sites web, les blogs et les réseaux sociaux qui désormais jouent un rôle dans les campagnes électorales. Dans quelques Etats membres, ces derniers sont encadrés par des normes nationales, dans d'autres Etats membres tel n'est pas le cas. Notons que toute norme dans ce domaine devrait assurer l'égalité des chances sans pour autant restreindre de manière disproportionnée la liberté d'expression. Il s'agit d'un équilibre assez délicat qui n'est pas facile à mettre en œuvre dans la pratique. Cette question mérite à mon avis d'être traitée en priorité vue son importance pour assurer l'égalité des chances au cours des campagnes électorales.

#### 4.1.6. La protection des électeurs à l'encontre des menaces, pressions, violences et intimidations

161. Afin de favoriser la participation, il est aussi important de protéger l'électeur contre toute menace et toute pression qui seraient liées à son choix et qui seraient exercées tant par des autorités que par des personnes. Cela implique un strict respect des règles mettant en œuvre un principe cardinal du droit électoral, notamment le secret du vote. Il faudrait ainsi exclure le tamponnage du bulletin de vote ou des papiers d'identité après le choix de l'électeur. D'autre part, lorsque des pressions, des violences, des menaces et des actes d'intimidation ont lieu, les Etats devraient les sanctionner de manière dissuasive.

#### 4.1.7. Le vote des absents et le vote à l'étranger

162. Il faut garantir le droit de vote des personnes qui ne sont pas en mesure de se rendre au bureau de vote, au moyen du vote par procuration, du vote par correspondance ou du vote électronique. Si de telles pratiques semblent être nécessaires pour améliorer la participation des citoyens, pour qu'elles soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe, elles doivent être encadrées par des dispositions appropriées garantissant le secret du vote et la sécurité du scrutin<sup>77</sup>. Comme l'a constaté la Commission de Venise, «certaines difficultés inhérentes au vote par correspondance, par procuration ou électronique ne pourront jamais être complètement surmontées. Les avantages et la commodité pour les électeurs – et, par conséquent, la contribution de ces modalités à l'objectif général d'amélioration de la participation électorale – doivent être mis en balance avec les risques que présentent inévitablement ces systèmes de vote à distance», notamment en termes de secret du vote<sup>78</sup>.

163. Concernant notamment le vote électronique, dans sa [Résolution 1705 \(2010\)](#), l'Assemblée a invité les Etats membres à étudier la possibilité d'employer des outils de la technologie de l'information et de la communication (TIC), ainsi que la mise en place de différents types de vote électronique, y compris le vote électronique à distance. Néanmoins, dans sa [Résolution 1653 \(2009\)](#) sur la démocratie électronique, l'Assemblée a mis en lumière les risques que l'évolution des TIC comporte pour la démocratie, notamment l'inégalité d'accès, susceptible de générer exclusion et discrimination, ainsi que les abus possibles. Il a ainsi demandé aux Etats membres d'établir et de mettre en place, à un stade précoce, des règles comportant des garanties pour la protection des citoyens. Pour l'Assemblée, «l'accès généralisé aux outils électroniques est une condition nécessaire au succès de la démocratie électronique et à l'élimination du risque de "fossé technologique". Cette généralisation ne passe pas seulement par l'accès à des équipements et à une connexion abordable, mais aussi par des efforts considérables en termes d'éducation et de formation, tout particulièrement à l'intention des générations plus âgées et autres catégories de population vulnérables».

164. Concernant le droit de vote des citoyens établis à l'étranger, dès 2005, l'Assemblée avait invité les Etats membres à prendre des mesures pour permettre à leurs citoyens vivant à l'étranger de participer autant que possible au processus électoral. A cette fin, différentes modalités sont possibles, notamment le vote dans des bureaux ouverts à l'étranger, et/ou le vote par correspondance, le vote par procuration et le vote

75. CDL-AD(2012)005.

76. Voir CDL-AD(2012)005 qui contient des références au rapport élaboré par la Commission de Venise en 2009 sur «Analyse des médias au cours de missions d'observation des élections», CDL-AD(2009)031.

77. Voir aussi plus haut, section 3.2.

78. Demande d'ouverture d'une procédure de suivi en vue d'enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni, avis de la commission de suivi à l'intention du Bureau de l'Assemblée, [Doc. 11565](#) Addendum 2, avril 2008.

électronique. Si les Etats ne sont pas obligés d'organiser un vote à l'étranger, ceux qui le font devraient s'assurer que les critères pour ouvrir des bureaux de vote à l'étranger sont transparents et que leur répartition correspond à celle des citoyens résidant à l'étranger.

#### 4.1.8. Le droit de vote des groupes vulnérables

165. Il faut garantir le droit de vote des groupes vulnérables (handicapés, analphabètes, etc.) en aménageant pour eux les espaces de vote et le matériel de vote (bulletins pour les non-voyants, pour les analphabètes, etc.)<sup>79</sup>. Dans tous les cas, une technique semble devoir être écartée: celle de l'urne mobile car son utilisation ouvre la voie à la fraude électorale.

#### 4.1.9. Des restrictions au droit de vote des détenus condamnés

166. Des restrictions au droit de vote des détenus condamnés sont possibles seulement si elles sont prévues par la loi et respectent le principe de la proportionnalité. Ainsi, des dispositions qui prévoient des interdictions générales du droit de vote touchant automatiquement un groupe indifférencié de personnes, sur la seule base de leur détention et indépendamment de la durée de leur peine, de la nature ou de la gravité de l'infraction commise et de leur situation personnelle, ne sont pas conformes à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention et doivent être amendées. Notons que, déjà dans la [Résolution 1705 \(2010\)](#), l'Assemblée a demandé aux Etats membres «de supprimer les dispositions obsolètes qui privent de leurs droits électoraux certaines catégories de la population (notamment certaines catégories de détenus)».

#### 4.1.10. Le choix du système électoral et la présence des seuils électoraux

167. Enfin, on ne peut finaliser un chapitre sur la participation des citoyens et tout un rapport visant à des élections plus démocratiques en Europe sans s'intéresser à la question fondamentale du système électoral. Comme l'Assemblée l'a déjà dit dans sa [Résolution 1705 \(2010\)](#) sur les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, «pour toute démocratie, le choix du système électoral est l'une des plus importantes décisions institutionnelles» ayant une incidence manifeste sur la représentativité et des conséquences profondes sur l'ensemble de la vie politique du pays concerné. Différents systèmes électoraux peuvent aboutir à des résultats très différents. Le système électoral détermine en grande partie un certain nombre de processus administratifs, y compris la création d'un gouvernement. La [Résolution 1705 \(2010\)](#) souligne que toute assemblée élue «devrait refléter la composition politique de l'électorat ainsi que d'autres aspects importants tels que la répartition géographique, le genre, l'appartenance ethnique ou d'autres identités de groupes, notamment d'âge ou de vulnérabilité spécifique» et cela dépend largement du choix du système électoral. Notant qu'il existe tout un éventail de systèmes électoraux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, chacun avec ses avantages et ses inconvénients, l'Assemblée a conclu ceci: «Il n'y a pas de système électoral unique pouvant servir de modèle à tous les pays.» Pour l'Assemblée «le choix dépend de plusieurs facteurs, notamment du milieu historique et du système politique et de partis». Tout en partageant cette conclusion, je pense que, afin de garantir le droit des citoyens d'être représentés dans les processus décisionnels politiques ainsi que la représentativité d'organes élus, les Etats membres devraient opter pour un système électoral qui reflète au mieux l'opinion du peuple et la composition politique de l'électorat.

168. Dans sa [Résolution 1705 \(2010\)](#), l'Assemblée a demandé aux Etats membres du Conseil de l'Europe de contribuer à ce que chacun s'entende sur l'ensemble des principes qui font que des élections sont considérées comme «libres et équitables», conformément aux normes démocratiques, «quel que soit le type de système électoral». L'un de ces principes concerne les seuils électoraux. Ces derniers permettent de définir quels candidats peuvent rester en lice (en cas de scrutin majoritaire à deux tours) ou quelles listes peuvent avoir des élus (en cas de scrutin à la représentation proportionnelle). Sans remettre en cause l'existence des seuils, il semble nécessaire de fixer des limites afin d'éviter qu'ils ne deviennent un obstacle à la représentativité des différents courants politiques dans une société pluraliste. Des seuils trop élevés ou uniquement destinés à éliminer une formation politique devraient être prohibés. L'Assemblée a ainsi demandé aux Etats membres d'examiner la possibilité de baisser les seuils légaux qui sont supérieurs à 3 %.

---

79. Voir aussi la [Résolution 1642 \(2009\)](#) de l'Assemblée sur l'accès aux droits des personnes handicapées et leur pleine et active participation dans la société.

## 4.2. Garantir la transparence

### 4.2.1. Dans l'organisation des élections

169. Les élections devraient être organisées par un organe indépendant et impartial, ce qui devrait conduire à généraliser la mise en place d'une commission électorale centrale, comme c'est le cas dans plusieurs pays.

170. Certains pays devraient œuvrer pour accroître l'indépendance de l'administration électorale vis-à-vis tant du gouvernement que des intérêts partisans. Plutôt que sur des critères formels comme l'adhésion à un parti politique, l'accent devrait être mis sur le bon fonctionnement de l'administration électorale, censée être impartiale. Ce qui compte, c'est le fonctionnement transparent et effectif d'un organe responsable, composé d'une ou de plusieurs personnes bien formées, qui ne peuvent être remplacées à loisir en se fondant sur de simples considérations politiques. Qu'elle fonctionne de manière impartiale est important, mais l'administration électorale doit aussi être perçue comme telle.

171. Un large accord politique sur le type et la composition de l'administration électorale centrale est souhaitable, car susceptible d'augmenter la crédibilité de l'administration en charge des élections auprès du public et ainsi de favoriser la confiance de l'électorat dans l'ensemble du processus électoral. Les commissions électorales centrales composées de membres nommés par les partis (commissions partisans) ne semblent pas être la meilleure solution. Dans les cas où cette formule est retenue, il convient d'instaurer des garanties afin que la composition des commissions soit équilibrée sur le plan politique et leur fonctionnement transparent tout au long du processus électoral. L'expérience de certains Etats membres où les représentants de l'opposition président les commissions électorales centrales pourrait être considérée comme une bonne pratique. Néanmoins, il convient de souligner que des commissions partisans, comme toute autre commission électorale, peuvent organiser des élections démocratiques seulement si elles respectent les principes susmentionnés de transparence, impartialité et indépendance. Même s'ils sont nommés par des partis politiques, leurs membres doivent agir de manière professionnelle et indépendamment d'intérêts partisans.

### 4.2.2. Dans le financement de la campagne électorale

172. Comme l'analyse faite ci-dessus l'a démontré, le financement des campagnes et des partis politiques soulève des problèmes dans plusieurs Etats membres y compris les «vieilles démocraties». Des mesures concrètes pour garantir la transparence dans le financement des campagnes électorales et des partis politiques ont été proposées aux Etats membres par la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui, entre autres, mentionne la [Recommandation 1516 \(2001\)](#) de l'Assemblée sur le financement des partis politiques. Par conséquent, je me réfère à ces textes et réitère la nécessité de les mettre en œuvre. La pertinence de la recommandation de 2003 et le fait qu'elle ne soit pas encore mise en œuvre sont démontrés dans les récents rapports d'évaluation du GRECO.

173. En conclusion, il convient de souligner qu'une législation régissant le financement des campagnes et des partis politiques est nécessaire. Elle doit non seulement réglementer l'origine des recettes et le plafond des dépenses mais aussi et surtout permettre à chaque électeur d'avoir accès aux comptes pour connaître la nature et le montant des dépenses de campagne. Mais la législation doit aussi être strictement appliquée et toute infraction doit être punie par des sanctions proportionnées. La contribution du GRECO dans ce domaine est importante car ses rapports mettent en lumière des défaillances ainsi que de bonnes pratiques.

174. La question de l'utilisation ou plutôt de l'abus des ressources administratives soulève des préoccupations particulières. C'est une fraude grave encore trop souvent observée dans la pratique électorale de plusieurs Etats membres où la distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir est brouillée. Nous attendons avec beaucoup d'intérêt l'étude en cours de préparation de la Commission de Venise sur cette question. Cela étant, il s'agit d'un problème moins lié à la législation qu'à la volonté politique du pouvoir.

### 4.2.3. Dans le déroulement du scrutin

175. Il faut prévoir une organisation matérielle du scrutin qui permette à chaque électeur de constater, à tout moment, la régularité de l'ensemble des opérations. Cela concerne notamment l'aménagement du local où a lieu le vote, la composition du bureau de vote, la transparence des urnes, la présence d'isoloirs ou encore le caractère public du dépouillement.

176. Pour renforcer encore cette transparence, la présence d'observateurs nationaux et internationaux devrait être facilitée. Je renvoie ici aux lignes directrices de la Commission de Venise sur un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections aux termes desquelles tant les observateurs nationaux qu'internationaux doivent être soumis à des principes, droits et obligations communs. Il convient de leur permettre le plus possible de prendre part à l'observation des élections. Les observateurs nationaux, y compris ceux issus de la société civile, devraient être admis dans tous les Etats membres. La procédure d'accréditation devrait être simple et aisément accessible.

#### **4.3. Renforcer le contrôle**

177. Le contrôle des opérations électorales est un élément indispensable dans un processus électoral démocratique. Il doit être impartial, indépendant et dissuasif.

178. Alors que les spécialistes deviennent de plus en plus conscients de l'importance de la période préélectorale, la période postélectorale est souvent négligée. Les autorités électorales, mais aussi les missions d'observation des élections, devraient accorder plus d'attention à la période séparant la fin du dépouillement de la proclamation des résultats définitifs.

179. Seule la mise en place d'un mécanisme de recours efficace, transparent et accessible pourrait mettre fin à la culture d'impunité pour les infractions en matière électorale et accroître la confiance de la population dans le processus électoral.

180. A cette fin les mesures suivantes sont proposées:

- confier le contrôle à un juge (que celui-ci soit spécialisé, ordinaire ou constitutionnel). L'indépendance de la justice est un facteur vital à cet égard. Le contrôle juridictionnel pourrait intervenir en dernier ressort après l'épuisement d'autres voies de recours, par exemple après l'examen de recours par la Commission électorale centrale. Concernant le système de la vérification parlementaire des pouvoirs pratiqué dans certains Etats, il ne paraît pas de nature à assurer l'impartialité nécessaire à ce contrôle;
- étendre le contrôle à tout le processus électoral: aux actes préparatoires à l'élection, y compris aux éventuelles restrictions au droit de voter ou d'être élu, ou de figurer sur les listes électorales, aux règles de campagne électorale, y compris la couverture médiatique et le financement, aux opérations matérielles du scrutin, au dépouillement et à la proclamation, etc.;
- faciliter l'accès aux tribunaux par des procédures simplifiées et gratuites prévoyant des délais rapides mais raisonnables;
- s'assurer que les électeurs soient bien informés du système de recours en vigueur et qu'ils peuvent facilement accéder aux formulaires voulus;
- prévoir des sanctions lourdes et dissuasives, mais qui soient proportionnées, en cas de fraude, de manipulation ou de trucage. Ces sanctions doivent pouvoir être appliquées non seulement à l'auteur direct (qui est rarement le candidat lui-même) mais aussi au commanditaire. L'opinion publique du pays ainsi que les observateurs internationaux devraient être informés des sanctions infligées.

## **5. Conclusions**

181. Depuis 1989, l'Assemblée parlementaire a été à l'origine d'un mécanisme international d'observation des élections sur le continent européen afin de promouvoir des élections libres, équitables et pluralistes, essentiellement dans les pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, n'ayant pas une tradition d'élections démocratiques.

182. En étroite coopération avec les autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier avec la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques, l'Assemblée a contribué largement au développement du patrimoine électoral européen à travers un travail normatif important qui a grandement favorisé l'amélioration des législations électorales nationales de plusieurs Etats membres et l'enracinement d'une certaine culture d'élections pluralistes.

183. Si le travail normatif dans le domaine électoral est important, l'application des normes reste un défi majeur à relever dans plusieurs Etats membres. Les irrégularités graves et répétées, identifiées d'une élection à l'autre, dont les auteurs ne seraient pas traduits devant la justice et dont l'opinion publique ne serait pas informée, ouvrent la voie à l'instabilité, voire aux violences et aux crises politiques durables. La corruption en matière électorale représente un réel danger et peut saper les principes de la bonne gouvernance.

184. L'Assemblée, dans ses rapports d'observation des élections, souligne de plus en plus fréquemment le fait que, selon l'avis de la Commission de Venise, en règle générale la législation électorale nationale permet d'organiser des élections démocratiques. Dans la plupart des cas, en effet, la racine du mal n'est pas dans la législation électorale nationale mais dans le manque de volonté politique, au plus haut niveau, d'assurer une mise en œuvre de cette législation permettant l'organisation d'élections libres et équitables. Notons que les arguments sur le manque d'expérience ne paraissent pas justifiés ni crédibles au terme de presque vingt ans d'organisation d'élections.

185. Le présent rapport liste les principaux défis et les problèmes récurrents observés par les commissions ad hoc de l'Assemblée dans plusieurs Etats membres concernant notamment:

- l'administration électorale et les questions de neutralité et d'impartialité;
- le droit de vote et d'être élu, et l'universalité du suffrage, y compris les restrictions au droit de vote pour des groupes particuliers, les problèmes relatifs aux listes électorales et l'inscription des candidats;
- l'égalité des chances et les entraves existant lors des campagnes électorales, en lien avec le financement de la campagne (absence de transparence et opacité des sources financières), l'accès aux médias, notamment les médias publics (manque d'égalité d'accès et d'impartialité des médias), ainsi que l'utilisation abusive des ressources administratives et les menaces, pressions, violences et intimidations à l'encontre des candidats ou des électeurs;
- la liberté et le secret du suffrage et les entraves existant le jour du scrutin comme: l'achat de votes, le tamponnage du bulletin de vote ou des pièces d'identité après le choix de l'électeur, le bourrage des urnes et les irrégularités liées au décompte des voix, ainsi que les entraves à la mission des observateurs;
- l'efficacité des procédures de recours en cas d'irrégularité dans le processus électoral.

186. Le rapport propose une série de mesures visant à améliorer le caractère démocratique des élections en favorisant la participation, garantissant la transparence et renforçant le contrôle. Ces mesures figurent également dans le projet de résolution proposé.

187. Notons que l'ultime objectif est de restaurer la confiance du public dans le processus électoral, condition indispensable pour une élection démocratique. Et plus les citoyens font confiance au processus, plus ils sont susceptibles de venir nombreux aux urnes.

188. En outre, la nécessité de créer la confiance du public concerne non seulement les électeurs mais aussi les candidats à une élection. Comme le note la Commission de Venise, 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<sup>80</sup>.

189. En conclusion, il faut, à mon avis, aussi renforcer la synergie et le suivi des observations d'élections tant au sein du Conseil de l'Europe qu'en liaison avec d'autres organisations internationales spécialisées. Ainsi, faudrait-il:

- améliorer le suivi des recommandations contenues dans les rapports internationaux d'observation des élections dans le contexte du travail effectué au sein de la commission de suivi et notamment lors des visites de corapporteurs dans les pays concernés, lors de la rédaction de leurs rapports mais aussi, le cas échéant, dans le cadre du rapport d'activité annuel de la commission;
- promouvoir des consultations régulières entre les différents organes du Conseil de l'Europe ayant une expertise en la matière. En effet, l'Assemblée dispose, au sein du Conseil de l'Europe, d'un réseau d'expertise d'une complémentarité sans égal parmi les organisations européennes: la Commission de Venise, la Cour européenne des droits de l'homme et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) en ce qui concerne la lutte contre la corruption (notamment l'opacité du financement des campagnes électorales et d'autres questions liées à la corruption lors des élections). Cet avantage pourrait être mieux exploité;
- renforcer les programmes d'assistance électorale du Conseil de l'Europe à moyen et à long terme en les ciblant mieux sur les problèmes observés;
- renforcer les synergies avec les autres organisations internationales ayant une expertise en matière électorale, non seulement dans la phase qui précède les élections (par exemple lors de la préparation d'avis conjoints sur les législations électorales de la part de la Commission de Venise et de l'OSCE/

80. CDL-AD(2010)037.

BIDDH) et le jour du scrutin (missions d'observations et communiqués de presse conjoints) mais aussi après l'observation d'une élection afin de mieux promouvoir les recommandations faites par la communauté internationale et assurer leur mise en œuvre.