

La Commission de Venise et la formation en matière électorale

Pierre Garrone, Chef de la division des élections et des référendums, Secrétariat de la Commission de Venise, Conseil de l'Europe

La Commission de Venise est active dans le domaine du droit électoral comme dans les autres domaines du droit constitutionnel au sens large. Dans ce domaine comme dans les autres, elle définit des standards ou principes, vise à leur mise en œuvre dans la législation et la pratique, et assure leur diffusion.

Pourquoi organiser des activités de diffusion, et en particulier de formation ? Si le contenu général du patrimoine électoral européen (les élections libres et équitables, selon la formule consacrée) peut apparaître comme connu, il en va différemment de ses véritables implications pratiques. C'est pour cela que la Commission de Venise, en étroite coopération avec l'Assemblée parlementaire, le Congrès et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, s'est livrée à un travail de définition de ce patrimoine – logiquement suivi d'un travail de diffusion et de formation.

La diffusion s'effectue de plusieurs manières – la plus simple étant évidemment la mise à disposition de documents sur le site internet www.venice.coe.int et, le cas échéant, la distribution de documents sur papier, comme ce fut le cas d'un document d'information des électeurs avant les élections parlementaires en Azerbaïdjan et en Géorgie. Pour assurer une diffusion efficace, il convient toutefois d'organiser des activités plus ciblées, comme la formation qui est l'objet de mon propos.

Les normes fondamentales du patrimoine électoral européen sont inscrites dans le Code de bonne conduite en matière électorale, qui est le document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Ces normes sont d'abord les principes constitutionnels classiques du droit électoral : le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, ainsi que la périodicité des élections. Le Code de bonne conduite en matière électorale développe également les conditions-cadres nécessaires à leur mise en œuvre, comme le respect des droits fondamentaux, la stabilité du droit électoral et les garanties procédurales telles que l'organisation du scrutin par un organe impartial et l'existence d'un système de recours et d'observation efficace¹. Le Code de bonne conduite en matière électorale a été approuvé par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et le Comité des Ministres lui a apporté son soutien dans une déclaration au niveau ministériel. Le Code de bonne conduite en matière électorale a été cité par la Cour européenne des droits de l'homme dans deux affaires connues : l'affaire Hirst² concernant la privation du droit de vote des condamnés au Royaume-Uni et l'affaire Yumak et Sadak³ sur le quorum de 10 % en Turquie.

En 2007, la Commission de Venise a adopté le Code de bonne conduite en matière référendaire⁴. Ce document reprend d'abord les principes du patrimoine électoral

¹ Document CDL-AD(2002)023rev, disponible sur le site de la Commission de Venise, <http://venice.coe.int>.

² Arrêt du 6 octobre 2005, requête n° 74025/01, par. 32 (arrêt de Grande Chambre).

³ Arrêt du 30 janvier 2007, requête n° 10226/03, par. 33 (l'affaire est maintenant pendante devant la Grande Chambre).

⁴ CDL-AD(2007)008.

européen applicables aussi bien aux référendums qu'aux élections [suffrage universel, égal, libre, secret et direct] et les conditions de mise en œuvre de ces principes [respect des droits fondamentaux, stabilité du droit, organisation du scrutin par un organe impartial, existence d'un système de recours efficace notamment], en les adaptant aux particularités du référendum. Dans une dernière partie, il met l'accent sur les règles spécifiques applicables au référendum, comme l'unité de la matière et de la forme, le respect du droit supérieur et de l'ensemble de l'ordre juridique, y compris les règles de procédure.

La Commission de Venise est également active dans la définition des standards européens en matière de **partis politiques**, thème évidemment proche du droit électoral. La Commission a rédigé plusieurs documents contenant des lignes directrices dans ce domaine, en particulier sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues⁵ et sur le financement des partis politiques⁶. La Commission travaille maintenant, en coopération avec l'Assemblée parlementaire, sur un Code de bonne conduite en matière de partis politiques.

Si les avis de la Commission relatifs au droit d'un Etat sont le moyen de prédilection d'assurer le respect du patrimoine électoral européen dans la législation, Les **activités de formation** de la Commission de Venise visent à garantir sa mise en oeuvre dans la pratique. Elles se divisent en séminaires UniDem et ateliers de formation proprement dits destinés spécifiquement à un pays et organisés avant les élections.

Les **séminaires UniDem** regroupent des spécialistes de haut niveau, en collaboration entre la Commission de Venise et, par exemple, une université ou une cour constitutionnelle. Il s'agit par exemple de personnalités du monde politique ou académique, de membres de Cours constitutionnelles ou d'instances équivalentes. [Des rapports sont présentés – soit des rapports nationaux, soit des rapports relatifs à des aspects particuliers du thème discuté. Par les échanges entre spécialistes en provenance d'horizons variés, les séminaires UniDem définissent ainsi les règles communes de fonctionnement d'un Etat démocratique respectueux des droits de l'homme et de la prééminence du droit.]

Récemment, plusieurs séminaires UniDem ont touché au domaine électoral. Ils ont porté sur les thèmes suivants :

- Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen (Sofia, mai 2004) : [les rapports présentés à cette occasion traitent de sujets fondamentaux tels que les avantages et les inconvénients des différents systèmes électoraux, la jurisprudence des plus hautes juridictions nationales sur le contentieux électoral, la participation des étrangers au processus électoral au niveau local, les droits électoraux des doubles nationaux et les développements possibles du droit électoral à l'intérieur de l'Union européenne.]

- L'organisation des élections par un organe impartial (Belgrade, juin 2005) : Ce séminaire était principalement destiné aux commissions électorales centrales des pays d'Europe centrale et orientale et se rapproche donc des activités de formation au sens étroit. [Il était axé sur quatre points: composition et fonctionnement de l'administration électorale ; activités et compétences de l'administration électorale ; transparence et impartialité de l'administration électorale le jour de l'élection, et après l'élection.] Il a promu la diffusion des principes du droit et de la pratique électoraux,

⁵ CDL-INF(2000)001.

⁶ CDL-INF(2001)008.

permettant ainsi aux organes chargés de l'organisation des élections d'échanger des informations et leurs expériences en la matière.

- Les conditions préalables à une élection démocratique (Bucarest, février 2006) : Cet événement avait pour objectif de souligner que l'élection n'est pas un phénomène d'un jour, mais doit être située dans son contexte. Des élections vraiment démocratiques ne sont possibles que si un certain nombre de conditions préalables sont remplies, telles que le respect des droits fondamentaux, un accès équilibré aux médias et au financement, l'organisation du scrutin par un organe impartial et l'existence d'un système de recours efficace.

Le prochain séminaire UniDem en matière électorale devrait se dérouler à Skopje en avril 2008, sur le thème « L'annulation des résultats des élections », et être organisé en coopération avec la Cour constitutionnelle. Les participants devraient être avant tout des membres de Cours constitutionnelles ou d'instance à compétence équivalente.

Les activités de formation proprement dites concernent des Etats avec le droit électoral desquels la Commission s'est familiarisée dans le cadre de ses activités d'assistance. La Commission a déjà donné des avis sur leur droit électoral de ces Etats et coopéré avec leurs autorités dans son élaboration. Souvent, elle a envoyé des experts travailler avec la Commission électorale centrale en vue de l'organisation d'élections conformes au patrimoine électoral européen.

A ce jour, des ateliers de formation électorale se sont tenus dans les États suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine.

Dans ce cadre, la Commission ne vise pas à enseigner le droit électoral national aux personnes engagées dans l'organisation des élections, mais à leur montrer quelles sont les pratiques conformes aux standards européens, à envisager les problèmes pratiques et leurs solutions, enfin à discuter avec les responsables qui ont une expérience du terrain des questions qui se sont déjà posées à eux. S'il ne s'agit pas d'enseigner le droit national, il n'en est évidemment pas fait abstraction, et la formation s'inscrit dans ce cadre. Ainsi, un bureau de vote fictif peut être présenté : les participants peuvent alors montrer des problèmes déjà rencontrés et les experts internationaux proposer des solutions sur la base de leur propre expérience.

L'activité de la Commission se dirige toujours plus vers la formation des formateurs. Ainsi, en 2006, elle a organisé un atelier de formation des formateurs dans "l'ex-République yougoslave de Macédoine", en coopération avec la Commission électorale d'Etat, auquel ont participé plus de 60 formateurs. Après des exposés généraux portant sur la mise en œuvre du patrimoine électoral européen, notamment dans une perspective internationale, des exposés plus spécifiques ont été présentés par des experts nationaux, y compris sur la manière d'organiser la formation au niveau inférieur. Puis, dans des groupes plus restreints, les participants ont discuté de la mise en œuvre des standards internationaux, et notamment des situations difficiles pouvant se présenter le jour de l'élection.

L'atelier de formation précédent a été organisé en coopération avec la Commission centrale électorale de l'Azerbaïdjan en vue des élections législatives du 6 novembre 2005.

Les thèmes traités ont été les suivants :

- Période préélectorale ; droits et obligations des candidats et des représentants/délégués des candidats pendant la période préélectorale et le jour du scrutin ; droits et obligations des membres des commissions électorales.
- Droits et obligations des observateurs nationaux et internationaux pendant le jour du scrutin et durant tout le processus électoral.
- Jour du scrutin, déroulement des opérations de vote, droits et obligations des membres des bureaux de vote.
- Dépouillement et publication des résultats ; contentieux électoraux.

Les participants étaient 30 personnes chargées de former les commissions électorales de circonscription et de bureau de vote. Parmi les rapporteurs figuraient trois formateurs azéris qui avaient suivi les activités de formation de la Commission de Venise en 2003-2004.

Par ailleurs, la Commission organise des activités spécifiques relatives au contentieux électoral, à l'attention des juges en particulier. C'est ainsi qu'un tel atelier vient de se dérouler au début de ce mois en Ukraine, en vue des élections du 30 septembre. Les thèmes traités ont été... Les participants étaient...**[à compléter]**

En 2005, la Commission avait organisé un séminaire de formation sur le contentieux électoral à l'attention des juges de l'Azerbaïdjan. Plusieurs magistrats étrangers avaient fait part de leur expérience du contentieux électoral, judiciaire ou administratif, tandis que les rapporteurs nationaux mettaient l'accent sur le rôle des tribunaux en matière de contentieux électoral et les relations entre la Commission électorale centrale et les juges.

Enfin, la Commission a contribué à l'organisation de séminaires relatifs aux **partis politiques**. Ainsi, en novembre-décembre 2005, en coopération avec nos collègues de la Direction générale des affaires juridiques, elle a organisé à Chişinau une conférence sur « Les standards du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral et le financement des partis politiques ». Les rapporteurs de la Commission ont mis l'accent non seulement sur les standards en matière de financement proprement dits, mais aussi sur le contentieux électoral qui peut en résulter.

Voilà donc un tour d'horizon des activités de la Commission en matière de formation électorale. Je vous remercie de votre attention.