Globethics Repository

Avis sur la loi fédérale relative à l'élection des députés à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Commission de Venise
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-03 16:17:33
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224643

Strasbourg, le 19 mars 2012

CDL-AD(2012)002

Avis n°657 / 2011

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

SUR LA LOI FÉDÉRALE RELATIVE À L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS À LA DOUMA D'ÉTAT

DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 40e réunion
(Venise, 15 mars 2012)
et par la Commission de Venise
lors de sa 90e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2012)

sur la base des observations de

Mme Carmen ALANIS FIGUEROA (membre, Mexique)
Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre, Espagne)
M. Paul CRAIG (membre suppléant, Royaume-Uni)

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.
www.venice.coe.int

Table des matières

I. Introduction 3

II. Champ d'application de l'avis 4

IIII. Complexité du cadre juridique électoral 5

IV. Analyse de la loi sur les élections à la Douma 5

Chapitre I. Dispositions générales 5

Chapitre II. Circonscriptions électorales. Listes d'électeurs 7

Chapitre III. Commissions électorales 7

Chapitre IV. Observateurs, observateurs étrangers (internationaux), représentants des médias 11

Chapitre V. Partis politiques 12

Chapitre VI. Désignation des candidats et enregistrement des listes fédérales de candidats 13

Chapitre VII. Statut des candidats 15

Chapitre VIII. Information et campagne électorale 16

Chapitre IX. Financement des élections à la Douma. Fondations électorales 19

Chapitre X. Le scrutin 19

Chapitre XI. Dépouillement et résultats du scrutin 21

Chapitre XII. Attribution des sièges vacants 22

Chapitre XIII. Recours contre les atteintes aux droits électoraux des citoyens et mise en jeu de la responsabilité pour violation de la législation fédérale sur les élections à la Douma d'Etat 23

V. Conclusions 26

I. Introduction

1. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise ») a élaboré le présent avis sur la loi fédérale relative à l'élection des députés à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie (« loi sur les élections à la Douma » CDL-REF(2012)002rev)[1] à la demande du président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

2. La loi sur les élections à la Douma établit le cadre électoral de la Chambre basse du Parlement de la Russie parallèlement à la Constitution et à la loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux et des droits des citoyens de la Fédération de Russie de participer à un référendum (« loi sur les garanties fondamentales »). Comme convenu avec le président de la commission de suivi, le présent avis portera donc au besoin sur certains aspects de cette loi.

3. Le présent avis repose aussi sur :

- la Constitution de la Fédération de Russie ;
- le rapport final de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (« OSCE/BIDDH ») sur la mission d'observation des élections à la Douma d'Etat du 4 décembre 2011 ;
- le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections législatives en Fédération de Russie (4 décembre 2011) (Doc. 12833, 23 janvier 2012).

ainsi que sur les documents ci-après qui présentent un caractère général :

- Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rév) ;
- Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques (CDL-AD(2009)021) ;
- OSCE/BIDDH et Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (CDL-AD(2010)024) ;
- Commission de Venise, Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD(2005)043) ;
- Commission de Venise, Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique (CDL-AD(2009)029) ;
- Commission de Venise, Déclaration relative à la participation des femmes aux élections (CDL-AD(2006)020) ;
- Commission de Venise, Droit électoral et minorités nationales (CDL-INF(2000)4) ;
- Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE ;
- Commission de Venise, rapport sur les systèmes électoraux – tableau de l'offre et critères de choix (CDL-AD(2004)003) ;
- Commission de Venise, Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections (CDL-AD(2009)059).

[1] Traduction officielle de la loi fédérale sur l'élection des députés de la Douma de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

4. M^me^ Alanis Figueroa (membre, Mexique), M^me^ Biglino Campos (membre, Espagne) et M. Craig (membre suppléant, Royaume-Uni) ont été désignés rapporteurs par la Commission de Venise. M. Tuori et M. Hamilton ainsi que M. Markert et M^me^ Ubeda de Torres, du Secrétariat de la Commission de Venise, ont rencontré, les 16 et 17 février 2012, les différentes autorités concernées, en particulier les deux chambres du parlement et la Commission électorale centrale, ainsi que des membres de la société civile, des partis politiques non représentés à la Douma et des associations ayant tenté en vain de se faire enregistrer en tant que partis politiques. Le présent avis repose sur les observations des membres ainsi que sur les contributions obtenues lors de ces rencontres.

5. La Commission de Venise sait que le Président Medvedev a proposé des amendements à la législation électorale mais elle n'a pas été en mesure de les analyser à ce stade.

6. L'Institut de législation et droit comparé, sous les auspices du gouvernement de la Fédération de Russie, a rédigé des commentaires sur la loi sur l'élection des députés à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie (CDL(2012)026), qui ont été dûment pris en considération dans l'élaboration de cet avis.

7. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 40^e^ réunion (Venise, 15 mars 2012) et par la Commission de Venise lors de sa 90^e^ session plénière (Venise, 16-17 mars 2012).

II. Champ d'application de l'avis

8. Conformément à la Constitution, la Fédération de Russie est un Etat démocratique, fédéral, ayant une forme républicaine de gouvernement[2]. Le pouvoir d'Etat dans la Fédération de Russie est exercé sur la base de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire[3]. L'Assemblée fédérale (Conseil de la Fédération, ou Chambre haute, et Douma d'Etat, ou Chambre basse) exerce le pouvoir législatif[4]. Le Conseil de la Fédération n'est pas élu directement ; des représentants politiques territoriaux désignent ses représentants[5]. La Douma d'Etat est composée de 450 députés élus au scrutin proportionnel pour un mandat de cinq ans conformément à une modification de la Constitution de 2008[6].

9. L'avis de la Commission repose sur le texte de la loi, mais tient aussi compte du contexte des dernières élections à la Douma d'Etat qui ont eu lieu le 4 décembre 2011. A l'issue de ces élections, le parti au pouvoir, Russie unie, est demeuré majoritaire à la Douma bien que le nombre de sièges qu'il occupe soit tombé de 315 à 238. Immédiatement après les élections, un certain nombre d'allégations d'irrégularités ont été formulées[7] et les manifestations qui ont eu lieu se sont soldées par plusieurs arrestations[8].

10. Le présent avis ne porte pas sur tous les aspects de la loi sur les élections à la Douma, mais se concentre sur ses principales dispositions et en particulier sur celles qui pourraient être modifiées pour en améliorer la conformité avec les principes du patrimoine électoral européen. La question de l'enregistrement des partis politiques sera brièvement

---

[2] Constitution russe, article 1^er^.
[3] Constitution russe, article 10.
[4] Constitution russe, article 11.
[5] Constitution russe, article 95.3.
[6] Constitution russe, articles 95, 96.
[7] « Russian media see election flaws » BBC (5 décembre 2011) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16033460>.
[8] « Russia election: Hundreds rally against Putin in Moscow » BBC (5 décembre 2011) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16042797>.

mentionnée, car un autre avis (CDL-AD(2012)003) relatif à la loi sur les partis politiques a été adopté.

IIII. Complexité du cadre juridique électoral

11. Plusieurs textes législatifs évoquent le cadre juridique électoral comme indiqué à l'article 2 de la loi sur les élections à la Douma d'Etat: il s'agit tout d'abord de la Constitution, de la loi sur les élections à la Douma d'Etat et de la loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux. Cela étant d'autres règles relatives aux élections figurent dans les textes suivants : loi sur les partis politiques, loi sur le « système automatisé de vote en Fédération de Russie ″Vibory″ », loi sur les « garanties de couverture égale des partis par les chaînes de radiodiffusion publiques », « loi sur les médias », Code des infractions administratives et « loi sur les rassemblements, les réunions, les manifestations, les défilés et les manifestations fixes ».

12. Ce cadre est trop complexe, redondant et peut être interprété ; il risque d'être appliqué de manière incohérente, comme cela a été le cas lors des récentes élections[9]. Au paragraphe 23 de son rapport du 4 décembre 2011 sur les élections à la Douma, l'Assemblée parlementaire indique en particulier que « certaines dispositions juridiques donnaient lieu à confusion et étaient appliquées de manière incohérente. Ce manque de clarté du cadre juridique a permis sa mise en œuvre en faveur d'un parti au détriment de tous les autres. »

13. Cette complexité est contraire à l'obligation établie dans le Code de bonne conduite en matière électorale selon laquelle la procédure de vote doit être aussi simple que possible pour préserver la liberté de vote et d'être élus des citoyens[10].

14. L'existence de la loi sur les élections à la Douma d'Etat et de la loi sur les garanties fondamentales pourrait être le résultat de la répartition des compétences au niveau fédéral. D'une part, on pourrait penser que la loi sur les garanties fondamentales met en œuvre la compétence de la Fédération de Russie concernant « la réglementation et la protection des droits et des libertés de l'homme et des citoyens » indiquée à l'article 71 de la Constitution russe et liant tous les sujets de la Fédération de Russie. D'autre part, la loi sur les élections à la Douma ne devrait réglementer que l'élection de l'une des chambres du Parlement fédéral. C'est la raison pour laquelle elle ne s'applique pas aux sujets de la Fédération de Russie. Les répétitions, la complexité et les ambiguïtés du système n'en sont pas pour autant justifiées.

15. Pour remédier à cette situation, la Commission encourage vivement la consolidation et la simplification du cadre juridique électoral pour éviter les répétitions et favoriser la clarté et la précision dans l'application de la loi. L'élaboration d'un code électoral complet s'appliquant à toutes les élections devrait être envisagée.

IV. Analyse de la loi sur les élections à la Douma

Chapitre I. Dispositions générales

16. L'article 5 porte sur les droits électoraux des citoyens lors des élections à la Douma d'Etat. Il commence par préciser qui a le droit de voter et d'être élu. Il impose ensuite des restrictions et énonce les causes de privation de ces droits qui ne correspondent qu'en

[9] OSCE/BIDDH, Rapport final, page 5.
[10] Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.3.2.i. et paragraphe 31.

partie aux exigences du patrimoine électoral européen définies dans le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise[11].

17. Certains aspects de cet article semblent toutefois excessifs. Il en est ainsi des règles sur l'inéligibilité appliquées aux citoyens ayant une double nationalité ou aux personnes ayant le droit de résider sur le territoire d'un autre Etat s'ils résident en Fédération de Russie (article 5.4.1 de la loi sur les élections à la Douma et article 8.3[1] de la loi sur les garanties fondamentales).

18. L'article 5.4.2 est aussi trop large. La privation du droit d'être élu devrait être limitée aux cas de condamnation pénale pour une infraction grave sur décision spécifique d'un tribunal et conformément au principe de proportionnalité et ne pas être étendue aux sanctions administratives prononcées en raison d'infractions administratives ni aux activités « extrémistes » ne présentant pas de caractère pénal (article 5.4.2.4 de la loi sur les élections à la Douma associé à l'article 76.8.g de la loi sur les garanties fondamentales).

19. De plus, l'obligation de mentionner toute condamnation qui n'a pas été effacée du casier judiciaire ou qui est assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve dans l'acte de candidature (article 38.4.2) ainsi que sur la liste des signatures (article 40.3) et sur le bulletin (article 73.6) peut de fait empêcher des citoyens qui ne relèveraient pas de l'article 5.4.2 d'être candidats.

20. L'article 6 définit les conditions et la procédure d'organisation des élections. La décision d'organiser les élections est prise par le Président de la Fédération de Russie pas moins de 110 jours et pas plus de 90 jours avant le jour du scrutin. Cette période correspond à celle fixée dans d'autres pays démocratiques et devrait être suffisante pour garantir le bon déroulement du processus électoral.

21. Dans le cas cependant des élections à la Douma, la liste des électeurs n'est pas un document permanent mais le résultat d'une procédure complexe qui se répète à chaque élection. La procédure d'enregistrement des signatures d'électeurs pour inscrire des candidats de partis non représentés au Parlement est aussi très complexe. Le délai fixé dans la loi semble donc trop court pour que les partis politiques ou les commissions électorales puissent s'acquitter correctement des obligations légales. De plus, le délai pour contester la décision de la commission électorale centrale relative à l'enregistrement d'une liste fédérale de candidats est de cinq jours (article 44.7) mais aucun délai n'est fixé pour la décision de la Cour suprême. Cette absence de règle pourrait porter atteinte au droit de participer à des élections dans des conditions d'égalité et au respect de la légalité.

22. L'article 7 porte sur le droit de désigner des candidats. Sa teneur est très limitative pour les raisons suivantes :

- Seuls les partis politiques sont autorisés à désigner des candidats, ce qui est très restrictif et empêche des candidatures indépendantes ou la formation de coalitions électorales.
- Les partis politiques ne peuvent participer aux élections que s'ils sont enregistrés conformément à la procédure complexe et détaillée énoncée au chapitre III de la loi fédérale « sur les partis politiques ».

23. Les articles 8 et 9 traitent de la préparation et de l'organisation des élections par les commissions électorales. Conformément aux normes internationales, ces articles imposent indépendance et transparence dans la préparation et la tenue des élections. Toutefois, les niveaux et la procédure de formation des commissions électorales figurent dans le chapitre

[11] CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.

III de la loi sur les élections qui à son tour renvoie à la loi sur les garanties fondamentales. Ce chevauchement pourrait avoir des effets dommageables sur le principe de sécurité juridique et sur le bon fonctionnement des commissions électorales, deux points qui sont analysés ci-dessous.

Chapitre II. Circonscriptions électorales. Listes d'électeurs

24. La tenue correcte des listes électorales présente un caractère essentiel dans la garantie du suffrage universel[12]. Le chapitre II ne remplit toutefois pas toutes les conditions qui doivent être réunies pour que les listes soient fiables.

25. Conformément à l'article 15, les listes d'électeurs ne sont pas permanentes, car elles doivent être établies par la commission électorale compétente une par une pour chaque circonscription électorale conformément au format établi par la Commission électorale centrale. Or le caractère permanent des listes électorales est une garantie importante du suffrage universel[13]. Une possibilité serait de transférer des données provenant d'une autre liste mise à jour en permanence, mais cette garantie n'est pas consacrée par la loi. La Commission suggère de rendre les listes électorales permanentes au lieu de les établir avant chaque élection.

26. L'article 16 de la loi définit les critères d'inscription des citoyens russes sur les listes électorales, dont la nationalité et la résidence habituelle. Ces restrictions sont conformes au principe du suffrage universel, car le droit de vote peut être assujetti à des conditions d'âge, de nationalité et de résidence[14]. La Commission note toutefois que cet article est particulièrement complexe et compte tenu de son importance capitale pour les électeurs, elle serait favorable à sa simplification.

27. Dans certains cas, un électeur peut être inscrit sur les listes électorales la veille du scrutin, voire le jour même (par exemple articles 16.4, 16.9 et peut-être article 16.10). Quoi qu'il en soit, pour éviter la fraude, l'inscription ne devrait pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection[15].

28. La procédure d'établissement des listes électorales est en outre très complexe et détaillée. L'absence apparente de liste unique et permanente pour l'ensemble de la Fédération de Russie pourrait être un grave obstacle à l'exercice des droits électoraux et porte en soi le risque qu'un citoyen figure sur la liste électorale de différents bureaux de vote.

Chapitre III. Commissions électorales

Composition des commissions électorales

29. Les commissions électorales sont au centre du régime électoral établi par la loi sur les élections à la Douma, comme le montrent clairement les articles 18 à 29, qui précisent la composition fondamentale et les types de commissions électorales. Cela est encore plus évident lorsque l'on examine le rôle joué par les commissions électorales dans le déroulement du scrutin proprement dit dont il est question au chapitre XI, articles 78 à 88.

30. L'article 8.2 pose le principe fondamental de l'indépendance des commissions électorales qui doivent être à l'abri de toute ingérence de l'Etat. Si ce principe fondamental

[12] Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.1.2.
[13] CDL-AD(2002)023rev, I.1.2.
[14] Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1.
[15] Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.2.iv.

était correctement appliqué, il devrait permettre de résoudre tous les cas litigieux concernant l'impartialité et l'indépendance des commissions électorales. Toutefois l'expérience en Fédération de Russie comme dans d'autres pays montre que la simple mention de ce principe ne suffit généralement pas et devrait être complétée par d'autres règles garantissant l'indépendance des organes d'administration des élections et la confiance dans ces organes.

31. Les articles 18 à 29 portent plus en détail sur les commissions électorales qui existent à divers niveaux. La commission électorale centrale, CEC, est au faîte du système, suivie dans l'ordre décroissant des commissions électorales des sujets de la Fédération de Russie, CESFR, des commissions électorales territoriales, CET et des commissions électorales de bureaux de vote, CEBV. Les partis politiques qui participent aux élections peuvent désigner des membres sans droit de vote dans les commissions électorales.

32. L'article 19 de la loi sur les élections à la Douma dispose que les règles sur la création de la CEC et des CESFR figurent pour l'essentiel dans la loi sur les garanties fondamentales. Les règles relatives à la CEC font l'objet des articles 20 et 21 de cette loi.

33. S'agissant donc de la composition de la CEC, l'article 21 de la loi sur les garanties fondamentales des droits électoraux dispose que la CEC doit avoir un mandat de cinq ans et compter quinze membres. Cinq membres sont désignés parmi les candidats proposés par les groupes à la Douma ou par des membres individuels de cette dernière, etc. Cinq membres sont désignés par le Conseil de la Fédération de Russie parmi les candidats désignés par les organes (représentatifs) législatifs des sujets de la Fédération de Russie et les dirigeants des sujets (chefs des organes exécutifs suprêmes des sujets de la Fédération de Russie). Les cinq membres restants de la CEC sont désignés par le Président de la Fédération de Russie.

34. Des commissions électorales indépendantes et impartiales sont nécessaires pour garantir le bon déroulement des élections. La création d'un organe central permanent, la Commission électorale centrale (CEC), est conforme aux normes européennes[16]. Font toutefois défaut des garanties procédurales pour assurer l'indépendance et l'impartialité des autorités électorales, en particulier des commissions électorales territoriales (CET) et des commissions électorales de bureaux de vote (CEBV).

35. La loi sur les garanties fondamentales garantit le statut indépendant des membres de la Commission électorale centrale dont le mandat est de cinq ans, sans qu'il soit possible d'y mettre fin sauf pour les raisons et selon les modalités établies par la loi. Des normes précises portent aussi sur les incompatibilités et l'inéligibilité des membres. Toutefois, à l'exception des cinq membres désignés par la Douma, la composition pluraliste de la Commission électorale centrale n'est pas suffisamment garantie. L'impartialité des membres de la Commission ne l'est pas non plus, car la majorité d'entre eux a parfois la même orientation politique, ce qui va à l'encontre des principes du patrimoine électoral européen consacrés dans le Code de bonne conduite en matière électorale[17]. De plus, la législation ne garantit pas que les membres des commissions électorales, y compris ceux de la Commission électorale centrale, soient spécialisés en droit électoral et reçoivent une formation standardisée[18].

36. La composition des CESFR est définie à l'article 23.6 de la loi sur les garanties fondamentales des droits électoraux selon lequel 50 % des membres sont désignés par

[16] Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1.
[17] CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.
[18] CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.g et paragraphes 83-84.

l'organe législatif du pouvoir d'Etat et 50 % par le chef de l'organe exécutif suprême du sujet de la Fédération. Là encore, l'équilibre politique n'est pas assuré.

37. La formation des autres commissions électorales est aussi réglementée par la loi sur les garanties fondamentales et est très complexe. D'une manière générale, les problèmes indiqués ci-dessus au sujet de la Commission électorale centrale se retrouvent ou sont amplifiés, car les membres des commissions électorales de niveau inférieur sont désignés par les commissions électorales de niveau supérieur dans les cas des commissions électorales territoriales (article 26.5 de la loi sur les garanties fondamentales) et des commissions de bureaux de vote (article 27.4 de la loi sur les garanties fondamentales). La loi sur les garanties fondamentales assujettit ces nominations à plusieurs conditions et restrictions. Elle dispose ainsi que la désignation doit se faire d'après les propositions des partis politiques et des associations publiques (articles 26.6, 27.5). Pas plus d'un représentant de chaque parti politique ou de chaque association publique peut être désigné dans une commission électorale (article 22.4). Les critères qui devraient régir ces désignations ne font toutefois pas l'objet de règles claires. Dans la pratique, la plupart des commissaires d'élections ont été désignés par les autorités nationales et locales, d'où un lien informel entre eux[19].

38. De plus, certaines dispositions de la loi sur les garanties fondamentales peuvent gravement compromettre l'autonomie et la neutralité des commissions électorales. Il en est ainsi par exemple de l'article 22.5 qui autorise la moitié des membres des commissions électorales à être fonctionnaires de l'Etat ou fonctionnaires municipaux. De plus, le président d'une commission territoriale ou d'une commission de bureau de vote peut être destitué sur décision des commissions électorales de niveau supérieur (article 28.11 de la loi sur les garanties fondamentales).

39. D'après l'article 75.15 de la loi sur les élections à la Douma, un membre d'une commission électorale de bureau de vote cesse immédiatement de participer aux travaux de cette dernière s'il enfreint la législation électorale. Il conviendrait de nuancer cette disposition pour qu'elle soit appliquée conformément au principe de proportionnalité. Il en va de même en ce qui concerne les règles relatives à la dissolution d'une commission électorale pour violation des droits électoraux des citoyens (article 31 de la loi sur les garanties fondamentales).

40. La composition actuelle de l'administration électorale fait fortement douter de l'indépendance et de l'impartialité des commissions électorales à tous les niveaux[20]. Elle devrait en conséquence être revue pour être plus équilibrée.

Compétences et fonctionnement des commissions électorales

41. Les tâches précises de la CEC sont énoncées à l'article 21.9 de la loi sur les garanties fondamentales des droits électoraux et à l'article 25 de la loi sur les élections à la Douma. Ainsi, la CEC doit contrôler le respect des droits électoraux des citoyens de la Fédération de Russie et le droit de ceux-ci de participer à un référendum ; fixer des normes pour le matériel technique, isoloirs et urnes par exemple, des commissions de bureaux de vote et prendre les dispositions nécessaires pour faire fabriquer ce matériel ; garantir l'application des mesures relatives à la préparation et au déroulement des élections et des référendums et à l'amélioration du système électoral de la Fédération de Russie, y compris l'éducation juridique des électeurs et la formation professionnelle d'autres membres de commissions ; appliquer des mesures visant à allouer, selon une procédure uniforme, du temps d'antenne

[19] OSCE/BIDDH, Rapport final, page 5.
[20] OSCE/BIDDH, Rapport final, pages 2, 6; Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections législatives en Fédération de Russie (4 décembre 2011), paragraphe 33.

et des espaces dans la presse aux candidats inscrits, associations électorales, etc. ; compter les bulletins et établir les résultats des élections, ce qui comprend l'annonce des résultats ; prendre des mesures aux fins du financement de la préparation et du déroulement des élections et référendums ; répartir les ressources budgétaires fédérales allouées à la préparation et au déroulement des élections et des référendums ; en contrôler le bon usage ; apporter un soutien juridique, méthodologique, organisationnel et technique aux commissions ; mettre en place une coopération internationale dans le domaine des systèmes électoraux ; fixer des normes pour l'établissement des listes électorales, des documents relatifs aux participants à des référendums et d'autres documents électoraux et des documents relatifs à la préparation et au déroulement des référendums ; examiner les recours (plaintes) contre des décisions et des actes (omissions) de commissions de niveau inférieur et prendre des décisions motivées à leur sujet.

42. Si la loi est précise lorsqu'elle énumère ces types de compétences organiques, les règles relatives aux *plaintes* des citoyens ne sont absolument pas claires. L'article 26.22 dispose seulement que la commission électorale centrale « examine les plaintes (requêtes) concernant les décisions et les actions (l'inaction) de la commission électorale territoriale et de ses responsables et prend des décisions motivées à leur sujet ». L'article 90 de la loi sur les élections à la Douma est légèrement plus détaillé. Il dispose que les commissions électorales sont obligées d'examiner les réclamations faites pendant la campagne électorale, de mener des enquêtes et d'y répondre par écrit dans un délai de cinq jours. Il ne précise toutefois pas qui est autorisé à porter plainte et ne dit rien de la procédure ou des délais applicables ni des types de recours devant les tribunaux. L'article 20.4 de la loi sur les garanties fondamentales réglemente de façon plus précise cette compétence des commissions électorales ; il comporte des règles sur la compétence, la procédure et les modalités de recours pour chaque commission électorale. Il est toutefois difficile de savoir si les recours prévus à cet article coïncident avec les plaintes mentionnées à l'article 25 de la loi sur les élections. Si tel n'est pas le cas, le résultat pourrait être peu clair et limiter les droits des citoyens et des partis politiques.

43. Ce problème est apparu dans la pratique à l'occasion des élections législatives du 4 décembre 2011. Comme indiqué dans le rapport de l'Assemblée parlementaire, la CEC ne s'est prononcée que sur cinq recours. Elle a qualifié la plupart de la correspondance concernant les allégations de violations de la législation électorale de « demandes » et ne l'a pas traité en tant que recours nécessitant l'application de procédures légales. Elle n'a donc pas respecté l'obligation de donner suite à tous les recours et d'y répondre par écrit dans un délai de cinq jours[21].

44. Les articles 26, 27 et 28 traitent des compétences des commissions électorales de niveau inférieur qui présentent des problèmes analogues. Les conclusions ci-dessus peuvent donc leur être appliquées.

Observations générales

45. D'une manière plus générale, les dispositions relatives aux commissions sont complexes et éparpillées dans plusieurs lois. Il n'est pas toujours facile de comprendre leurs liens ou leurs effets pratiques du point de vue de l'indépendance des commissions. A titre d'exemple, l'article 29 garantit l'ouverture des réunions des commissions électorales, ce qui permet notamment aux candidats inscrits et aux membres d'associations électorales d'y assister. Cette disposition peut renforcer l'impartialité et l'indépendance des CET et des CEBV, mais elle peut aussi avoir pour effet d'intimider les membres ordinaires des commissions dans l'exercice de leurs fonctions.

[21] Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections législatives en Fédération de Russie (4 décembre 2011), paragraphes 58 et 59.

46. La commission recommande en conséquence de veiller à ce que la législation relative à la composition et aux compétences des commissions électorales favorise l'indépendance de ces commissions vis-à-vis de l'Etat.

Chapitre IV. Observateurs, observateurs étrangers (internationaux), représentants des médias

Observateurs nationaux

47. L'article 30 de la loi sur les élections à la Douma s'applique à la présence d'observateurs nationaux lors des élections. Un parti politique dont des candidats ont été enregistrés peut avoir des observateurs, et tout citoyen russe qui peut voter peut aussi être observateur. Les détenteurs d'une fonction publique, les chefs des organes exécutifs et autres tels que les juges ne peuvent l'être. Des règles détaillées s'appliquent à l'accréditation des observateurs.

48. Bien que cet article autorise la présence d'observateurs membres d'un parti, la Commission note que la participation d'observateurs non membres ou de représentants de la société civile[22] n'est pas prévue. En pratique, les groupes de la société civile peuvent être autorisés à observer les élections uniquement comme représentants des médias (article 32 de la loi)[23]. L'observation des élections est l'une des garanties procédurales principales d'une élection. La présence d'observateurs nationaux partisans et non partisans est capitale. C'est pourquoi, la Commission recommande vivement d'adapter la loi pour assurer leur présence, ce que l'OSCE a aussi recommandé dans son rapport final[24].

49. Les droits des observateurs sont spécifiés à l'article 30, par. 6. L'article 30, par. 7, prévoit un certain nombre de limitations : il interdit en particulier aux observateurs de faire "quoi que ce soit qui puisse interférer avec le travail des commissions électorales". Cette limite est fixée en des termes trop généraux et les commissions de bureau de vote pourraient l'interpréter de façon restrictive, ce qui gênerait l'action des observateurs reconnue par la loi. Cela irait à l'encontre des principes internationaux[25].

Observateurs internationaux

50. Les observateurs internationaux jouent un rôle capital en matière de vérification de la régularité d'une élection[26], et les observateurs d'élection doivent pouvoir participer le plus largement possible au processus électoral[27], qui comprend l'étape précédant le vote, le jour du scrutin et l'étape suivant le vote[28].

51. L'article 31 de la loi sur les élections à la Douma concerne les observateurs internationaux et renvoie là encore à d'autres normes énoncées dans des traités internationaux ou dans des lois fédérales. L'article 30 de la loi sur les garanties fondamentales ne précise pas le statut des observateurs internationaux. On ne sait pas toujours bien quelles dispositions s'appliquent à l'ensemble des observateurs et lesquelles ne concernent que les observateurs nationaux ou, respectivement, étrangers /

[22] Voir le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023 rev), par. 87.
[23] Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections législatives en Fédération de Russie (4 décembre 2011), par. 21.
[24] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 2.
[25] Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.2.
[26] Code de bonne conduite en matière électorale, par. 89.
[27] Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections ("lignes directrices sur les observateurs d'élections") (CDL-AD(2009)059), par. 11.
[28] Lignes directrices sur les observateurs d'élections, ch. II.

internationaux. L'article 30, par. 13, de la loi sur les garanties fondamentales prévoit que les observateurs étrangers (internationaux) « mènent leurs activités conformément au droit fédéral », ce qui élargit l'éventail des textes de référence.

52. Ainsi, l'article 29, par. 5, de la loi sur les élections à la Douma prévoit que les observateurs étrangers / internationaux peuvent être présents dans les bureaux de vote et qu'ils peuvent aussi l'être auprès d'autres commissions électorales, lorsque celles-ci établissent le bilan des opérations de vote, qu'elles déterminent les résultats des élections, qu'elles dressent les procès-verbaux sur le bilan des opérations de vote et sur les résultats des élections, et lorsqu'elles recomptent les voix. De plus, en vertu de l'article 79, par 20, de la loi, les observateurs étrangers / internationaux peuvent vérifier le bon déroulement du décompte des voix par les commissions de bureau de vote. De plus, l'article 86, par. 1, de la loi prévoit que les observateurs étrangers / internationaux peuvent contrôler les résultats des élections, interprétés par les commissions électorales quelles qu'elles soient. Les observateurs étrangers / internationaux sont seulement autorisés à formuler des observations sur le déroulement du scrutin une fois celui-ci achevé (article 31, par. 9). Cette restriction paraît disproportionnée, car les observations publiques faites avant la fin du scrutin devraient contribuer à améliorer le processus électoral tant qu'il est encore temps de le faire. L'article 31, par. 10, qui interdit aux observateurs internationaux de se prévaloir de leur statut pour mener des activités qui ne sont pas liées à la préparation et au déroulement des élections, pourrait conduire à des restrictions excessives des droits fondamentaux.

53. Selon l'article 31, par. 5, de la loi, le mandat des observateurs étrangers ou internationaux prend fin le jour où les résultats officiels des élections sont annoncés. La Commission propose d'étendre ce mandat jusqu'à la date de règlement final des litiges électoraux.

54. Plus généralement, le problème fondamental du chapitre IV semble être le pouvoir discrétionnaire reconnu à la Commission électorale centrale pour délivrer les accréditations, la date à laquelle elles sont délivrées, les pouvoirs accordés aux observateurs internationaux et les conditions de révocation des accréditations.

55. De plus, en vertu de l'article 75, par. 15, de la loi sur les élections à la Douma, un observateur est immédiatement exclu du bureau de vote s'il commet une infraction à la législation sur les élections. De même que pour les membres des commissions électorales, une telle disposition devrait être qualifiée pour être appliquée conformément au principe de proportionnalité.

56. La législation ne prévoit pas de méthodologie d'observation à long terme, y compris l'observation de la campagne (pré-)électorale et des développements post-électoraux. La législation se concentre uniquement sur l'observation du jour de l'élection et des procédures de vote anticipé. Ce point devrait être revu.

Chapitre V. Partis politiques

Enregistrement des partis politiques

57. Le principal texte de loi applicable aux partis politiques en Russie est la loi sur les partis politiques plutôt que la loi sur les élections à la Douma[29]. Toutefois, les dispositions de ce chapitre définissent bien certaines des conditions auxquelles un parti politique peut participer aux élections à la Douma. L'article 35, qui détaille les conditions à réunir pour désigner des représentants autorisés des partis politiques, prévoit que cette désignation est soumise à l'enregistrement de la CEC (par. 7).

[29] Loi sur les élections à la Douma, article 33.

58. Tous les partis doivent être à même de participer au scrutin sur un pied d'égalité, sans faire l'objet de la moindre discrimination[30]. La Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée sur le refus d'enregistrer des candidats à la Douma d'Etat et, du moins dans un cas, elle a jugé que les autorités avaient agi sans base légale claire[31]. En ce qui concerne l'enregistrement des partis politiques eux-mêmes, la Cour a récemment établi que le droit interne concernant le sujet n'était pas formulé avec suffisamment de précision[32], et que les autorités russes s'ingéraient au-delà de tout but légitime dans le fonctionnement interne des partis politiques[33]. De plus, l'OSCE a relevé dans son dernier rapport sur les élections du 4 décembre 2011 que plusieurs partis non enregistrés et des militants de la société civile avaient contesté les limitations strictes de l'enregistrement des partis politiques, affirmant que cela privait les électeurs de la possibilité de choisir[34]. La Commission recommande donc une réévaluation de la législation électorale sur les conditions d'enregistrement des partis politiques pour que l'ensemble des partis soient autorisés à participer aux élections sans discrimination.

Chapitre VI. Désignation des candidats et enregistrement des listes fédérales de candidats

Liste fédérale de candidats – absence de circonscriptions

59. Les listes de candidats sont établies partiellement au niveau fédéral (article 36), bien qu'elles doivent être divisées en listes régionales selon une procédure assez compliquée. Dans le pays le plus vaste du monde, doté de plus d'une structure fédérale, ce système tend à créer une distance entre les électeurs et leurs représentants. Le minimum serait de faire coïncider les listes régionales avec les sujets de la Fédération. Il conviendrait toutefois d'envisager de dessiner des circonscriptions dignes de ce nom.

60. La Commission de Venise a pris note que le Président Medvedev a proposé des amendements à la loi sur les élections à la Douma d'Etat qui visent à réintroduire des circonscriptions.

Limitation du droit de présenter des candidats

61. Les articles 36 et 37 de la loi sur les élections à la Douma définissent des règles applicables à la présentation des listes fédérales que chaque parti politique doit soumettre pour participer aux élections. L'article 36 fixe les règles auxquelles les partis doivent se conformer pour désigner des candidats au sein du parti, tandis que l'article 37 détaille la façon dont ceux qui ne sont pas membres d'un parti peuvent être présentés par ce dernier. Toutefois, il n'y a pas de règle permettant à des candidats indépendants de se présenter.

62. Seuls les partis politiques qui sont enregistrés au plus tard un an avant la date du scrutin peuvent enregistrer des candidats (article 38, par. 1). Bien qu'il n'y ait pas de dispositions restrictives sur l'enregistrement, cette condition paraît quelque peu excessive. La Commission de Venise propose que tous les partis politiques enregistrés avant que l'enregistrement des candidats ne commence puissent présenter des candidats et que des groupes non enregistrés puissent présenter des listes de candidats indépendants.

[30] Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques » (15-16 octobre 2010) CDL-AD(2010)024, par. 143.
[31] Krasnov et Skuratov c. Russie (req. n°17864/04, 213 96/04), Cour européenne, 19 juillet 2007, par. 60.
[32] Parti républicain de Russie c. Russie, (req. n°129 76/07) Cour européenne, 12 avril 2011, par. 85.
[33] Parti républicain de Russie c. Russie, par. 89.
[34] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 4.

63. Dans ses lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, la Commission a précisé que le droit des candidats indépendants de briguer un mandat hors d'un parti politique est essentiel[35], ce que le Document de Copenhague de l'OSCE a lui aussi souligné[36]. C'est pourquoi, la Commission recommande de réviser la loi sur les élections à la Douma afin d'autoriser les candidats indépendants lors des élections.

64. La procédure imposée aux partis politiques pour présenter une liste fédérale de candidats est très stricte et doit être suivie dans un laps de temps très bref.

65. Plus généralement, les règles sur l'enregistrement des candidats pourraient être interprétées de façon restrictive, par exemple dans le cas des informations sur l'importance et les sources de revenus de chaque candidat (article 38, par. 4, al. 2). Les dispositions de cette nature devraient en tout cas être interprétées en conformité avec le principe de la proportionnalité.

66. De plus, la collecte de 200 000 signatures d'électeurs dans un laps de temps très court dans différentes régions de Russie est nécessaire pour les partis qui ne sont pas encore représentés à la Douma d'Etat (article 39, par. 3-4, en particulier). Cette règle semble excessive en raison des conditions déjà très sévères dont est assorti l'enregistrement des partis politiques. L'interdiction de soumettre un nombre de signatures dépassant le nombre requis de plus de 5% (article 42, par. 2, al. 1) pourrait conduire à l'invalidation d'une liste qui aurait sinon récolté un nombre de signatures suffisant, si le nombre de signatures invalides est supérieur à ces 5%.

67. Selon les normes internationales, l'ensemble des signatures doivent être vérifiées, sauf s'il est établi avec certitude que le nombre requis de signatures ont été collectées[37]. Il conviendrait d'éviter la vérification sélective des signatures (articles 43, par. 9, 18 à 20). Ce qui importe, c'est qu'un nombre suffisant de signatures soit obtenu et non que le nombre de signatures invalides – ou le nombre de signatures récoltées dans des lieux où la collecte de signatures est interdite – soit faible (voir article 44, par. 3, al. 3-4). Si on la combine à la règle cité au paragraphe précédent, cette disposition peut conduire à refuser l'enregistrement d'une liste qui aurait normalement obtenu le nombre de signatures requis. Les opposants à un parti pourraient introduire un certain nombre de signatures falsifiées de manière à rendre invalide la liste du parti. De plus, le contrôle de la validité des signatures devrait être assuré d'une façon qui empêche l'arbitraire et qui soit conforme aux principes de protection des données. Il conviendrait de réviser à cet égard la longue liste d'organes qui sont habilités à vérifier les signatures, y compris les organes administratifs quels qu'ils soient et les personnes sous contrat, ainsi que le prévoient l'article 43, par. 7 de la loi sur les élections à la Douma et l'article 38, par. 3 (et l'article 28, par. 19) de la loi sur les garanties fondamentales.

68. Etant donné tous ces éléments, le processus de présentation de candidats aux élections déterminé au Chapitre VI semble être conçu non pas pour encourager, mais plutôt pour faire obstacle à la capacité civique passive.

69. De plus, l'article 38, par. 24 à 26, de la loi sur les garanties fondamentales est encore plus restrictif, car il prévoit un nombre considérable de motifs formels et matériels pour refuser d'enregistrer une liste de candidats sans aucune référence au principe de proportionnalité. Voir aussi l'article 76, par. 6 à 8, de cette loi, concernant l'annulation de l'enregistrement d'un candidat.

---

[35] Lignes directrices sur la règlementation des partis politiques (CDL-AD(2010)024), par. 130.
[36] Document de Copenhague, par. 7.5.
[37] CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.iv.

70. En conséquence, la Commission de Venise recommande de réviser les dispositions sur l'enregistrement des candidats pour favoriser et non restreindre la compétition politique.

Représentation des femmes et des minorités

71. La Commission note qu'il n'y a pas de disposition spécifique concernant la représentation des femmes ou des minorités nationales dans la loi sur les élections à la Douma. La représentation effective des femmes et des minorités nationales fait partie du principe du « suffrage égal »[38]. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, « Les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle »[39].

72. L'un des moyens les plus efficaces d'assurer une représentation équilibrée des femmes au sein d'un parlement élu à la proportionnelle est d'instituer des quotas par sexe qui définissent un pourcentage minimum de candidates qui doivent figurer sur les listes de partis, accompagné d'ordinaire de dispositions sur l'ordre de placement sur ces listes[40].

73. En outre, le droit électoral doit garantir l'égalité aux membres de minorités nationales[41]. Pour ce faire, il convient par exemple d'encourager la création de partis politiques qui représentent les minorités[42], ou de faire en sorte que les partis inscrivent sur leurs listes des candidats appartenant à des minorités de façon à parvenir à un bon équilibre entre candidats représentés appartenant à la majorité et aux minorités[43].

74. La Commission note qu'en vertu de la Constitution fédérale russe, l'égalité entre hommes et femmes doit être garantie[44] et que tous les habitants, quelles que soient leur race ou leur culture, doivent être traités sur un pied d'égalité[45]. On pourrait donc envisager que le cadre électoral russe comprennent des dispositions du type précité pour assurer dûment la représentation des femmes et des minorités nationales, conformément aux garanties constitutionnelles existantes.

Chapitre VII. Statut des candidats

75. L'article 45 prévoit que les candidats sont égaux : de prime abord, tous les candidats ont les mêmes droits et obligations.

76. L'article 46 de la loi sur les élections à la Douma impose plusieurs restrictions pour éviter que les ressources publiques soient utilisées par un parti politique qui se présente aux élections. Cela devrait assurer la *neutralité des autorités de l'Etat*. La loi précise le sens de l'expression «être utilisées », en énumérant les comportements strictement interdits comme la participation de subordonnés, l'utilisation de locaux publics, l'utilisation du téléphone etc.

77. Elle prévoit en particulier que les candidats qui exercent une fonction publique d'Etat ou de collectivités territoriales, ou qui occupent un poste influent, ne peuvent utiliser leur

[38] Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023 rev), I.2.4 et I.2.5.
[39] CDL-AD(2002)023rev, I.2.5. Voir aussi la Déclaration sur la participation des femmes aux élections (CDL-AD(2006)020).
[40] Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), «Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique » CDL-AD(2009)029, par. 19.
[41] Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.4.
[42] Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « droit électoral et minorités nationales » CDL-INF(2000)4, III.A.
[43] Droit électoral et minorités nationales, III.B.1.a.
[44] Constitution de la Fédération de Russie, art. 19, par. 3.
[45] Constitution de la Fédération de Russie, art. 19, par. 1.

fonction ou leur position officielle. De même, les personnes qui ne sont pas candidates, ne peuvent utiliser leur fonction ou leur poste officiel. Ces dispositions sont conformes aux exigences de neutralité lors des élections fixées par le Code de bonne conduite en matière électorale[46] et le Document de Copenhague[47].

78. De plus, l'article 47 comprend des protections pour les candidats enregistrés. Ainsi, le paragraphe 1 de cet article prévoit que l'employeur doit libérer le candidat de son travail ou de son service depuis le jour où il est enregistré par la Commission électorale centrale (CEC) jusqu'au jour de la publication officielle des résultats des élections à la Douma. L'article 47, par. 2, protège les candidats contre tout licenciement en prévoyant que la période pendant laquelle un candidat participe aux élections doit être inscrite dans son dossier général d'emploi. En vertu de l'article 47, par. 3, un candidat enregistré ne peut faire l'objet de poursuites pénales, être arrêté ou être condamné par une juridiction administrative sans le consentement du Procureur général de la Fédération de Russie.

79. L'article 55, par. 7, de la loi sur les élections à la Douma, donne effet aux dispositions précédentes en précisant qu'aucune campagne électorale ne peut être menée et qu'aucun type de matériel de campagne ne peut être réalisé et distribué par les services administratifs, les autres services d'Etat ou les collectivités locales. De plus, le paragraphe 8 de l'article 55 précise que les personnes qui exercent une fonction élue relevant de l'Etat central ou des pouvoirs locaux ne peuvent participer à la campagne électorale à la télévision, à la radio ou dans la presse sauf si elles sont inscrites sur une liste fédérale de candidats enregistrée.

80. Cependant, la Commission note que le paragraphe 43 du rapport de l'Assemblée parlementaire sur l'observation des élections législatives en Fédération de Russie de même que l'OSCE/BIDDH[48] ont souligné qu'il y a eu un manque notable de neutralité lors des récentes élections, que la distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir était souvent floue et que beaucoup de candidats ont tiré parti de leur fonction officielle. Par exemple, des panneaux d'affichage soulignaient que des travaux de construction du métro étaient réalisés par la section locale de Russie unie. Cette façon de faire a été perçue par les autres partis comme une forme de campagne en faveur de Russie unie, payée par le budget de l'Etat. La Commission recommande vivement que des garanties procédurales soient mises en place pour prévenir ce type de situation et pour faire en sorte que tous les candidats se conforment à l'article 46. La loi devrait par exemple interdire tout type d'activité ou de campagne financée par les autorités avec des fonds publics qui puisse favoriser l'un ou l'autre des candidats, y compris des activités qui font référence aux résultats obtenus par des institutions publiques, dont le contrôle est assuré par des partis politiques qui se présentent aux élections. Une solution pourrait être de quitter les fonctions qu'on occupe avant de devenir officiellement candidat. De plus, l'inauguration de travaux ou de services publics pendant la période électorale devrait être limitée. La Commission de Venise propose aussi de mettre en œuvre un système permettant de faire recours en cas de violation de cet article pour qu'une autorité indépendante se prononce sur le sujet.

Chapitre VIII. Information et campagne électorale

Egalité d'accès aux médias

81. Le principe général d'*équilibre dans les médias* figure à l'article 10, par. 4, en vertu duquel « l'égalité des conditions d'accès aux médias d'Etat aux fins de la campagne

[46] Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.3 et rapport explicatif, par. 18-19.
[47] Document de Copenhague, par. 5.4.
[48] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 10.

électorale est garantie aux partis politiques qui ont enregistré leur liste fédérale de candidats ». Des dispositions plus détaillées sur le sujet figurent au chapitre VIII.

82. L'égalité d'accès de tous les partis politiques équivaut à satisfaire à la condition d'égalité des chances lors d'une élection[49]. L'article 51 de la loi sur les élections à la Douma prévoit que les partis politiques doivent tous avoir un même accès aux médias écrits et visuels. L'article 51 précise les règles concernant la propagande électorale : les informations diffusées par les médias ou par d'autres moyens doivent être rigoureuses et véridiques et ne pas porter atteinte à l'égalité des partis politiques prévue par la présente loi fédérale. Les organisations médiatiques peuvent informer librement les électeurs sous réserve des restrictions imposées par la présente loi fédérale et par la loi sur les garanties fondamentales. Dans les émissions d'information à la télévision et à la radio, et dans les périodiques imprimés, les comptes rendus de manifestations liées aux élections doivent être présentés sous la forme d'éléments d'information sans commentaires. Ces éléments d'information ne peuvent être payés par les partis politiques ou les candidats et ne doivent pas favoriser ou discriminer un parti donné, en particulier pour ce qui est du temps consacré à l'évocation des activités de campagne et de la place réservée dans les médias imprimés pour ces comptes-rendus. Les journalistes bénéficient de protections pour éviter qu'ils ne soient limogés pendant qu'ils couvrent les élections. Certaines règles empêchent aussi de diffuser des informations le jour du scrutin, avant que le vote n'ait pris fin.

83. Un bon nombre de médias en Russie est contrôlé par les autorités ou financés au moins en partie par elles. En outre, l'OSCE a relevé que les médias ont couvert de façon disproportionnée le parti au pouvoir par opposition aux autres partis qui s'opposaient à celui-ci lors des élections[50]. De plus, les observateurs ont noté que les partis politiques n'étaient pas traités de la même manière par les fournisseurs de service, qui ont favorisé le parti au pouvoir[51]. En conséquence, la Commission propose d'adopter des dispositions légales qui définissent une sanction effective pour violation du principe de neutralité en matière d'accès aux médias. Une autorité indépendante de contrôle chargée de veiller à ce que tous les partis bénéficient d'une égalité de traitement à cet égard contribuerait aussi à assurer le respect de ces normes par tous les concurrents.

84. En vertu du paragraphe II.1 du *Code de bonne conduite en matière électorale*, « les élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse ». Un débat d'idées ouvert est essentiel dans un système démocratique, surtout en période électorale. En fait, la liberté de la presse est encore plus importante lors des campagnes électorales qu'aux autres moments de la vie politique, car elle permet d'exprimer des opinions sur les programmes des candidats et de critiquer les pouvoirs publics. Les électeurs ne peuvent prendre position sans un libre débat d'idées, mené non seulement entre les candidats, mais aussi par les journalistes et les particuliers dans les médias.

85. Ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme l'a établi dans sa jurisprudence, les limitations de ces libertés doivent avoir une base légale, être dans l'intérêt public et être conformes au principe de proportionnalité. Selon ce principe, on peut admettre moins de restrictions pour les médias privés que pour les médias publics.

86. Cependant, un certain nombre de limitations des médias peuvent restreindre la liberté d'expression de façon disproportionnée. Ainsi, l'article 51, par. 4, impose la neutralité aux médias publics et privés et interdit tous commentaires ou informations sur les manifestations de la campagne électorale. L'article 55, par. 2, qualifie de campagne électorale toute action

[49] Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.3.a.ii., rapport explicatif, par. 18 ss.
[50] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 13.
[51] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 4.

menée par des journalistes qui encouragent de manière répétée les électeurs à voter pour ou contre une liste fédérale de candidats.

87. Il est vrai que les restrictions ci-dessus sont dans l'intérêt public, car elles visent à garantir l'égalité. Toutefois, ces limitations compromettent le principe de proportionnalité, car les atteintes à la liberté d'expression sont bien plus importantes que les avantages retirés au regard de l'égalité. Il convient d'ajouter qu'il serait possible de parvenir aux mêmes objectifs par des moyens bien moins dangereux pour la liberté de la presse.

88. L'article 57 de la loi sur les élections à la Douma règle la répartition de temps d'antenne sur les chaînes de télévision et d'espace dans les périodiques imprimés ainsi que l'égalité d'accès aux médias. En vertu de l'article 57, par. 4, les organes de radiodiffusion et de presse contrôlés par l'Etat ou par les collectivités locales doivent assurer aux partis politiques les mêmes termes et conditions pour faire campagne et, en particulier, pour présenter leur programme aux électeurs. En vertu de l'article 57, par. 5, les organes d'Etat de radiodiffusion et de presse disposant d'une couverture nationale doivent offrir gratuitement du temps d'antenne et des espaces imprimés pour la campagne des partis. L'article 57, par. 6, prévoit une obligation analogue pour les médias régionaux. L'article 57, par. 9 à 11, comprend des règles concernant les radiodiffuseurs et les périodiques imprimés non contrôlés par l'Etat. Le principe général retenu ici, c'est qu'ils peuvent offrir du temps d'antenne etc. contre rémunération, mais le montant demandé doit être le même pour tous les partis. La limitation de ces règles aux médias enregistrés depuis au moins un an avant la date de la publication officielle de l'annonce des élections est toutefois difficile à comprendre.

89. Cette égalité « stricte » est l'une des possibilités qui figurent dans le Code de bonne conduite en matière électorale pour assurer l'égalité des chances (par. I.2.3). Toutefois, l'article 57, par 1-2, prévoit que du temps d'antenne et de l'espace doivent être offerts gratuitement aux seuls partis politiques qui ont enregistré des listes fédérales et obtenu plus de 3% des voix lors des élections à la Douma les plus récentes. Cette distinction est contraire au principe d'égalité de traitement des différents partis. Elle désavantage considérablement les petits partis au profit des principales formations.

Autres questions

90. L'article 55, par.7, interdit à un certain nombre de catégories de personnes de faire campagne. Si ces restrictions peuvent favoriser la neutralité de l'Etat quand elles s'appliquent aux fonctionnaires, elles ne semblent pas justifiées concernant les représentants de la presse (article 55, par. 7, al. 8). L'extension de cette interdiction sans aucune exception ni qualification aux ressortissants étrangers (art. 55, par. 7, al. 6)[52] ou aux personnes qui ont été condamnées, pour une violation, quelle qu'elle soit, de l'article 56, par. 1 de la loi sur les garanties fondamentales – qui renvoie à la loi sur la lutte contre les activités extrémistes[53] – semble disproportionnée.

91. L'article 55, par. 10, de la loi sur les élections à la Douma, qui autorise une commission électorale à demander que lui soit soumis du matériel de campagne électorale, ne doit pas être interprété comme autorisant une restriction à la liberté d'expression.

92. L'article 62, par. 5.2, al. 3, de la loi sur les élections à la Douma empêche les candidats de diffuser toute information négative sur les autres partis politiques ou candidats

[52] La même question pourrait aussi être soulevée au sujet de l'interdiction générale faite aux ressortissants étrangers de faire des dons à des fonds électoraux (article 64, par. 7).
[53] La loi sur la lutte contre les activités extrémistes sera examinée dans un autre avis de la Commission de Venise.

(campagne négative). La protection de la liberté d'expression est essentielle à la tenue d'élections vraiment libres et, dès lors, une loi électorale ne devrait pas contenir des dispositions, telles que l'article 62, par. 5.2, al. 3, qui puissent être interprétées comme permettant d'empêcher une campagne animée, qui est la marque d'une véritable compétition électorale[54]. La Commission recommande de modifier la disposition interdisant les campagnes négatives au cours du processus électoral des législatives pour la Douma d'Etat.

Chapitre IX. Financement des élections à la Douma. Fondations électorales

93. En vertu de l'article 63 de la loi sur les élections à la Douma d'Etat, la préparation et la réalisation des élections est financée par l'Etat fédéral, ce qui est conforme aux normes internationales et européennes[55]. Toutefois, en vertu de l'article 64, par. 1, les partis politiques doivent créer leur propre fondation aux fins de la campagne électorale et ils ne peuvent bénéficier de financements publics. Cela conduit à une inégalité pratique entre le parti au pouvoir et les autres partis politiques, puisque, ainsi que l'OSCE l'a signalé, le parti au pouvoir a dépensé bien plus que ses concurrents lors des récentes élections du 4 décembre 2011[56].

94. La règlementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales est un facteur capital de la régularité du processus électoral[57]. Selon les Lignes directrices de la Commission de Venise sur la règlementation des partis politiques, le financement public et la règlementation de celui-ci sont un moyen de prévenir la corruption, de soutenir le rôle joué par les partis politiques et, surtout, de faire en sorte que l'ensemble des partis politiques soient en mesure de participer aux élections conformément au principe d'égalité des chances[58].

95. La Commission reconnaît qu'un plafonnement des dépenses de campagne est déjà en place[59]. Toutefois, selon elle, la mise en place d'un financement public des partis politiques, un suivi et une règlementation sont nécessaires pour assurer une égalité effective entre les partis qui participent aux élections. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques encourage vivement la création d'un organe de surveillance indépendant pour assurer la transparence souhaitée en matière de dépenses des partis[60].

96. Des violations peu importantes de la règlementation sur le financement de la campagne (5% de dépassement du plafond ou des financements illégaux) conduisent à la disqualification d'une liste (article 44, par. 3, al. 7-8, de la loi sur les élections à la Douma). Ces dispositions vont à l'encontre du principe de proportionnalité. Des sanctions financières devraient être suffisantes sauf en cas de graves violations.

Chapitre X. Le scrutin

97. En général, les dispositions du Chapitre X sont conformes aux principes du patrimoine électoral européen. Toutefois, certaines mesures pourraient être prises pour améliorer la transparence. Les observations ci-après peuvent être faites sans trop entrer dans les détails.

---

[54] Code de bonne conduite en matière électorale, par. 61.
[55] Code de bonne conduite en matière électorale, par. 111 ; Lignes directrices sur la règlementation des partis politiques (CDL-AD (2010)024), par. 176 ss.
[56] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 11.
[57] Code de bonne conduite en matière électorale, par. 107 ss ; Lignes directrices sur la règlementation des partis politiques (CDL-AD (2010)024), par. 176 ss.
[58] Lignes directrices sur la règlementation des partis politiques, par. 38.
[59] Loi sur les élections à la Douma d'Etat, article 64, par. 3.
[60] Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Code de bonne conduite en matière de partis politiques (CDL-AD(2009)021), par. 167 ss.

98. Selon l'article 72, par. 2, les bureaux de vote doivent comprendre une salle équipée d'isoloirs ou d'autres installations pour permettre le vote secret. La confidentialité du vote est l'une des garanties principales de la liberté des électeurs. Voilà pourquoi, les isoloirs doivent être des espaces clos où l'intimité est garantie. Le recours aux isoloirs doit être obligatoire pour éviter que des pressions ne soient exercées sur les électeurs quand ils exercent leurs droits.

- L'article 72, par. 12, prévoit la présence d'urnes fixes à l'intérieur des bureaux de vote. Celles-ci devraient être transparentes pour éviter le bourrage d'urne.
- L'article 74 traite des talons d'inscription temporaire (« *otkrepite'lny talon* »). Selon cette disposition, un électeur qui ne peut se rendre au bureau de vote le jour du scrutin peut recevoir un talon d'inscription temporaire de la commission électorale territoriale ou de la commission de bureau de vote compétentes. Sur présentation de ce talon, il est inscrit sur le rôle des d'électeurs du lieu où il se trouve le jour du scrutin. La procédure de demande des talons et d'enregistrement de ceux-ci est assez complexe et bureaucratique. Toutefois, différents éléments peuvent limiter la transparence :
    - L'absence de rôle électoral national et stable peut rendre possible la délivrance de deux talons.
    - L'article 74, par. 5, ne précise pas quelle commission électorale est compétente. La procédure et l'autorité qui est chargée de la délivrance des talons ne sont pas clairement indiquées à l'article 74, par. 7.
    - Le recours au talon est décidé par l'électeur le jour même du scrutin, sans que les commissions électorales soient prévenues à l'avance. L'article 16, par. 9, autorise la délivrance du talon d'inscription temporaire sur demande verbale.
    - Le registre des noms d'électeurs présentant un talon d'inscription temporaire délivré le jour du scrutin est conservé (uniquement) au niveau de la commission de bureau de vote.
    - Enfin, la loi ne prévoit pas de contrôles suffisants pour empêcher la délivrance de talons illégaux ou l'utilisation abusive de talons.

99. L'article 75 de la loi sur les élections à la Douma régit les modalités de vote. En vertu de l'article 28 de la loi sur les garanties fondamentales, les décisions des commissions électorales sont prises en général de façon collégiale. Toutefois, au cours de la procédure de vote, chacun des membres votants qui forment la commission de bureau de vote agit de sa propre initiative. Chacun d'eux, agissant seul, reçoit les bulletins du président, contrôle les pièces d'identité, vérifie les rôles électoraux et remet les bulletins aux électeurs. Bien que des observateurs puissent être présents dans le bureau de vote, il est très difficile pour eux de suivre de près l'ensemble des actes réalisés par les différents membres de la commission. De plus, la présence d'observateurs lors de certains des actes mentionnés ci-dessus est plutôt dissuasive pour la liberté et l'intimité des électeurs. En conséquence, cette procédure manque de la transparence et de la publicité nécessaires dans un système démocratique.

100. L'article 76 porte sur le vote anticipé et l'article 77, sur le vote hors des bureaux de vote (vote mobile). Les deux articles font apparaître un grand nombre de problèmes déjà abordés plus haut :

- Les cas où il est possible de voter hors du bureau de vote sont trop généraux et les critères autorisant ces exceptions ne sont pas définis avec suffisamment de précision.
- L'autorisation de voter hors du bureau de vote peut être demandée verbalement le jour du scrutin, et même par un tiers (article 76, par. 2).

- Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que le recours à des urnes mobiles est véritablement à déconseiller car celles-ci se prêtent facilement à des abus et à des fraudes électorales[61]. La Commission note aussi que l'OSCE/BIDDH a émis des inquiétudes à propos de l'usage d'urnes mobiles[62]. La procédure décrite pour le vote avec des urnes mobiles n'assure pas la transparence.
- La décision d'envoyer des urnes mobiles doit être prise immédiatement par la commission de bureau de vote et deux membres votants au moins doivent quitter le bureau de vote.
- Le nombre élevé d'urnes mobiles autorisées dans chaque bureau de vote et le bref laps de temps prévu pour prendre la décision de les envoyer peut soulever un problème en ce qui concerne la désignation d'observateurs.
- Il est difficile de garantir le secret du vote dans la procédure de vote en dehors des bureaux de vote, telle qu'elle est prévue par la législation.

101. Etant donné ce qui précède, la Commission recommande d'adopter des conditions strictes pour permettre l'utilisation d'urnes mobiles et de renforcer les moyens destinés à prévenir la fraude lors de leur utilisation, par exemple, par le recours à des urnes transparentes.

Chapitre XI. Dépouillement et résultats du scrutin

Transparence lors du dépouillement

102. La loi sur les élections à la Douma comprend des dispositions détaillées pour que le décompte et la transmission des résultats soient justifiés et transparents. Le principe général est inscrit à l'article 9, qui prévoit que la préparation et le déroulement des élections à la Douma se font dans un souci d'ouverture et de transparence. Les autres règles figurent essentiellement aux articles 78 à 88. Il faut toutefois les appréhender dans le contexte de celles qui concernent les bulletins de vote et les dispositions sur le déroulement du scrutin qui figurent aux articles 72 à 77, qui seront donc traitées en premier lieu.

103. Beaucoup d'efforts et de réflexion ont été consacrés à la loi sur les élections à la Douma pour faire en sorte qu'*a priori* (articles 72 à 77) et *a posteriori* (articles 78 à 89) le décompte et la transmission des résultats soient fidèles et que la fraude électorale soit évitée. En particulier, l'article 79 de la loi définit la procédure à suivre pour le décompte des voix une fois que le vote est achevé. Il prévoit que le décompte doit être ouvert et transparent et que les voix doivent être comptées dans le bureau de vote, ce qui est conforme aux recommandations de la Commission[63]. La loi sur les élections à la Douma comprend donc des dispositions très spécifiques destinées à assurer l'équité des élections par des règles *a priori* sur l'impression des bulletins de vote, la distribution des talons d'inscription temporaire etc. Elle comporte aussi des dispositions détaillées pour faire en sorte que le décompte et la transmission des résultats *a posteriori* soit transparente. Ces règles s'appliquent à toutes les étapes de la procédure dans l'ordre ascendant depuis les commissions de bureau de vote en passant par les commissions électorales territoriales, les commissions des sujets de la Fédération jusqu'à la Commission électorale centrale elle-même. Les informations à fournir sont indiquées en détail de même que les procédures à respecter pour le décompte des voix et la distribution des bulletins de vote.

104. Toutefois, selon l'OSCE/BIDDH, des problèmes liés au décompte des voix se sont posés dans un bureau de vote observé sur trois, de même que les problèmes d'entrée des

[61] Code de bonne conduite en matière électorale, par. 40.
[62] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 7.
[63] Code de bonne conduite en matière électorale, par. 45.

résultats et de bonne application de la procédure légale[64]. Un certain nombre de problèmes est aussi apparu lors de la compilation des résultats au niveau des CET[65]. Ainsi que l'OSCE l'a relevé, certaines instructions concernant la procédure administrative et électorale que la Commission électorale centrale a publiées étaient trop longues et peu adaptées aux utilisateurs[66], ce qui peut avoir expliqué la conduite irrégulière de certains bureaux de vote. A cet égard, la Commission propose une simplification de la procédure de décompte des voix et de compilation des résultats, et des garanties plus strictes contre les manquements de membres de commissions électorales.

105. Pour le reste l'élimination de ces irrégularités ne devrait pas dépendre d'une révision de la législation, mais d'une bonne application de celle-ci par des organes indépendants et impartiaux. De plus, il va de soi que la tenue d'élections conformes au normes internationales suppose non seulement une bonne application des règles examinées dans cette partie, mais aussi, plus généralement, le respect de la liberté d'expression et de réunion au cours de la période électorale. Ces droits doivent être respectés non seulement par les autorités électorales, mais aussi par les autres organes d'Etat comme la police.

106. L'article 82 traite des résultats finaux des élections annoncées par la Commission électorale centrale (CEC) à partir des données qui figuraient dans les résultats communiqués par les commissions électorales des sujets de la Fédération et certaines autres commissions électorales. La CEC doit établir un procès-verbal des résultats, qui doit comprendre beaucoup d'informations déterminées à partir des chiffres provenant des commissions des sujets de la Fédération et des commissions territoriales. Elle doit déclarer invalides les élections si les irrégularités commises au cours du scrutin ou de l'établissement du bilan des opérations de vote ne permettent pas de déterminer de façon fiable les résultats de l'expression de la volonté des électeurs ; ou si le bilan des opérations de vote est invalidé dans un nombre de bureaux de vote si important que le nombre d'électeurs qui figurent sur leurs rôles électoraux comprend au moins 25% du corps électoral à la fin du scrutin. La CEC doit déclarer que les élections sont nulles et non avenues si aucune liste fédérale de candidats n'a obtenu 7% des voix ou plus; ou si l'ensemble des listes fédérales ont obtenu au total 60% ou moins du total des votants. Le reste de l'article 82, de même que les articles 82-1 et 83 concernent la répartition des sièges entre les partis et les candidats de chacun des partis, en particulier ceux qui figurent sur les listes fédérales et régionales. Le seuil est en principe de 7% (article 82, par. 7) ; les partis qui ont obtenu entre 5 et 6% des voix obtiennent un siège et ceux qui obtiennent entre 6 et 7%, deux sièges (article 82-1, par. 2-3).

Chapitre XII. Attribution des sièges vacants

107. Selon l'article 89, par. 1, si le mandat d'un député prend fin avant son terme légal, le parti politique concerné peut décider quel autre candidat doit le remplacer. Cette disposition semble contraire à l'article 83, par. 8, qui détermine des règles détaillées pour attribuer les sièges vacants. En tout état de cause, le mode d'attribution des sièges devrait être défini par la loi avant les élections et non par les partis après celles-ci.

[64] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 18.
[65] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, pp.20-21.
[66] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 6.

Chapitre XIII. Recours contre les atteintes aux droits électoraux des citoyens et mise en jeu de la responsabilité pour violation de la législation fédérale sur les élections à la Douma d'Etat

108. Le droit à un recours effectif et à une audience équitable devant un tribunal impartial est un principe bien établi de droit international[67]. En conséquence, le non-respect de la législation électorale doit pouvoir être contesté devant une instance de recours effective[68]. Le recours devant les juridictions de droit commun ou devant les commissions électorales sont des options possibles dans un système de recours. Toutefois, selon le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale, il pourrait être préférable d'exercer un recours d'abord devant les commissions électorales, car celles-ci connaissent mieux le droit électoral[69]. En tout état de cause, il doit y avoir une voie de recours finale devant un tribunal[70]. De plus, l'examen des campagnes électorales doit être rapide pour que le système de recours soit équitable et effectif[71].

109. L'article 90 de la loi sur les élections à la Douma établit un système de recours pour les décisions et actes qui portent atteinte aux droits électoraux par un renvoi à la loi sur les garanties fondamentales. Celle-ci détaille cette procédure au chapitre X. En vertu de la loi, un recours peut être entendu soit par la Cour suprême, soit par un tribunal de droit commun, soit par les commissions électorales[72].

110. L'article 75 est une disposition clé. Les garanties sont déterminées en fonction des violations des droits électoraux, dont la définition est donnée à l'article 2, par. 11, de la loi sur les garanties fondamentales : on entend par garantie des droits électoraux et du droit de participer à un référendum « les conditions, règles et procédures établies par la Constitution fédérale, la loi ou d'autres actes juridiques normatifs et destinées à assurer la jouissance des droits électoraux des citoyens de la Fédération de Russie et leur droit de participer à un référendum ».

111. L'article 75, par. 1, de la loi sur les garanties fondamentales prévoit un droit de recours en justice contre les actes ou les omissions d'organes publics qui violent les droits électoraux. En vertu de l'article 75, par. 10, de la loi, les recours contre les décisions et les actes / omissions qui violent les droits des citoyens et le droit de ceux-ci de participer à un référendum peuvent être exercés par les électeurs, les participants aux référendums, les candidats, leurs agents, les associations électorales et leurs agents, d'autres associations non gouvernementales, les groupes d'initiative pour un référendum, leurs représentants autorisés, les observateurs et les commissions.

112. Les juridictions compétentes pour entendre les plaintes sont déterminées à l'article 75, par. 2, de la loi sur les garanties fondamentales. C'est ainsi, par exemple, que les recours contre les actes ou omissions de la Commission électorale centrale sont exercés devant la Cour suprême, tandis que les recours dirigés contre les commissions électorales des sujets de la Fédération doivent être déposés devant les cours suprêmes régionales. Les décisions rendues alors s'imposent aux commissions.

---

[67] Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976 - 999 UNTS 171), article 14 ; Convention européenne des droits de l'homme (adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953 - 213 UNTS 222 – STE n°005), article 6, Lignes directrices sur la règlementation des partis politiques (CDL-AD (2010)024), ch. XIII.2.
[68] Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.
[69] Code de bonne conduite en matière électorale, par. 93.
[70] Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.a.
[71] Lignes directrices sur la règlementation des partis politiques, par. 229.
[72] Loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit des citoyens de la Fédération de Russie de participer au référendum, article 75.

113. L'article 75, par. 6, de la loi sur les garanties fondamentales prévoit en revanche que les actes ou omissions de commissions électorales qui violent les droits électoraux des citoyens peuvent être contestés devant la commission de degré supérieur, qui peut alors rejeter le recours ; annuler la décision contestée en totalité ou en partie ; ou annuler la décision contestée en totalité ou en partie et exiger que la commission de degré inférieur réexamine la question et prenne une décision. Le dépôt préalable d'un recours devant une commission de degré supérieur n'est toutefois par une condition pour saisir la justice (art. 75, par. 8, de la loi), mais celle-ci suspend l'examen du recours si celui-ci a été porté devant un tribunal (art. 75, par. 9, de la loi).

114. La possibilité pour le requérant de choisir entre diverses instances de recours et en particulier entre les commissions électorales et les tribunaux peut conduire à la recherche de la juridiction la plus favorable (*forum* shopping). La Commission de Venise recommande de supprimer cette possibilité de choix[73].

115. De plus, ainsi que nous l'avons déjà dit, les dispositions concernant les recours portés devant les commissions électorales et les modalités d'examen de ces recours devraient être clarifiées (voir ci-dessus par. 41-42) pour empêcher que ces recours ne soient considérés comme des « demandes » qui ne supposent pas de décision judiciaire.

116. L'article 76 de la loi sur les garanties fondamentales comprend des motifs de révocation de candidats qui figurent sur une liste enregistrée. Les règles à suivre pour ce faire sont longues et complexes. Il suffira de dire pour l'instant qu'en vertu de l'article 76, par. 7, de la loi, l'enregistrement de candidats individuels peut être annulé par un tribunal notamment pour les motifs suivants : violation de la règlementation sur le financement de la campagne ; utilisation d'une fonction officielle ; corruption ; extrémisme ; incitation aux dissensions sociales, raciales, nationales ou religieuses, dénigrement de la dignité nationale, propagande sur la singularité, la supériorité ou l'infériorité d'habitants en raison de leur rapport avec la religion ou de leur appartenance sociale, raciale, nationale, religieuse ou linguistique, ou propagande utilisant ou affichant sur la place publique des attributs ou des symboles nazis ; ou dissimulation par les candidats de renseignements concernant des condamnations judiciaires. D'autres règles connexes autorisent l'annulation par le tribunal d'une liste de candidats (article 76, par. 8, de la loi sur les garanties fondamentales et article 91 de la loi sur les élections à la Douma d'Etat). Cette liste fort longue semble difficile à concilier avec le principe de proportionnalité ; en tout état de cause, elle devrait être utilisée de façon restrictive.

117. L'article 77 de la loi sur les garanties fondamentales et l'article 92 de la loi sur les élections à la Douma concernent l'annulation des décisions des commissions électorales qui concernent le scrutin et le bilan des opérations de vote. L'article 92, par. 1, prévoit en effet qu'avant la détermination des résultats globaux d'une élection, une commission électorale de degré supérieur peut annuler la décision d'une commission inférieure si la loi sur les élections à la Douma ou la loi sur les garanties fondamentales ont été violées. Si les violations empêchent de déterminer la volonté des électeurs de façon fidèle, les élections pourront être invalidées par exemple dans un bureau de vote. Une fois que le résultat général d'un scrutin a été publié, la décision d'une commission de degré inférieur peut uniquement être annulée par le tribunal (article 92, par. 2-3). Le fait de rectifier ou d'annuler des décisions prises officiellement par les commissions de degré inférieur est conforme aux normes internationales[74], mais ces règles doivent être appliquées systématiquement et non de façon sélective.

118. L'article 92 de la loi sur les élections à la Douma pose deux autres problèmes :

[73] Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.c.
[74] Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.i.

- Le premier concerne le paragraphe 2, qui porte sur l'annulation de la décision d'une commission électorale de degré inférieur. En effet, il est ambigu et peu détaillé sur la procédure de recours et les modalités d'examen par le tribunal.
- Le second porte sur l'annulation d'une décision de la Commission électorale centrale concernant les résultats de l'élection énoncée au paragraphe 4. En vertu de ce paragraphe, l'annulation n'est possible que sur la base des faits énoncés dans l'article. La liste en est très détaillée, mais imprécise. Il s'agit des cas suivants : un parti a violé la règlementation sur le financement de la campagne ; il est convaincu de corruption, qui empêche de déterminer la volonté réelle des électeurs ; il a violé les dispositions concernant la campagne électorale de l'article 62, par. 1, si bien qu'il est impossible de déterminer la volonté réelle des électeurs ; ou le responsable d'un parti politique a fait un usage inapproprié de ses fonctions ou de sa position hiérarchique et cette irrégularité empêche d'établir la volonté réelle des électeurs. L'article 92, par. 5, prévoit des motifs supplémentaires pour lesquels le tribunal peut annuler la décision d'une commission électorale sur le bilan des opérations de vote à la suite : d'une violation de la procédure d'établissement des rôles électoraux et de formation des commissions ; du refus illégal d'enregistrer une liste fédérale de candidats si cette irrégularité est reconnue après la date du scrutin ; et d'autres violations de la législation électorale si ces irrégularités empêchent d'établir la volonté réelle des électeurs. On trouve des dispositions analogues sur l'annulation de décisions à l'article 77, par. 2-3, de la loi sur les garanties fondamentales. Il serait souhaitable de simplifier ces dispositions et de mettre l'accent sur l'effet éventuel de toute irrégularité, quelle que soit sa nature, sur le résultat des élections[75].

119. Les délais pour exercer un recours sont déterminés à l'article 78 de la loi sur les garanties fondamentales et à l'article 90 de la loi sur les élections à la Douma. Selon l'article 78, par. 2, de la loi sur les garanties fondamentales, le recours contre la décision d'une commission relative à l'enregistrement, au refus d'enregistrer un candidat / une liste de candidats ou le refus d'agréer la liste de candidats peut être déposé dans les dix jours après que la décision contestée a été prise. Il appartient au requérant de déposer devant un tribunal une demande en annulation de l'enregistrement d'un candidat ou d'une liste de candidats au plus tard huit jours avant la date du scrutin (article 78, par. 5, de la loi sur les garanties fondamentales).

120. Des règles fixent le délai dans lequel la requête doit être examinée. L'article 90, par. 2, de la loi sur les élections à la Douma prévoit en principe que les recours déposés auprès des commissions électorales avant le scrutin doivent être examinés dans les cinq jours ; les recours formulés après le scrutin doivent être traitées immédiatement en principe, bien que le délai pour ce faire puisse être étendu à dix jours si le recours demande des investigations complémentaires. Le tribunal doit se prononcer sur le recours concernant le bilan des opérations de vote, les résultats d'un scrutin ou d'un référendum dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le recours a été soumis (article 78, par. 4, de la loi sur les garanties fondamentales).

121. L'article 17, par. 2, de la loi sur les élections à la Douma permet à une personne de contester auprès de la commission électorale de bureau de vote le fait de ne pas avoir été inscrite sur le rôle électoral ou d'autres erreurs de celui-ci. La commission doit examiner de recours, répondre dans un délai de 24 heures ou avant le jour du scrutin. La résolution de la commission peut être contestée devant une commission de degré supérieur qui doit elle aussi donner une réponse dans un certain délai. Les requérants peuvent être présents quand leur recours est examiné et soumettre des éléments de preuve (article 29, par. 5).

[75] Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.e.

122. La résolution de la CEC relative à l'enregistrement de la liste de candidats ou au refus de le faire peut être contestée devant la Cour suprême, qui doit rendre sa décision dans les cinq jours (article 44, par. 7).

123. L'ensemble de ces délais semblent raisonnables et ils devraient conduire à un traitement accéléré des recours. Cependant, le délai fixé pour les recours portant sur une violation des droits électoraux au cours de la campagne, qui sont exercées devant un tribunal après la publication des résultats de l'élection est d'un an à la suite de la date de publication des ces résultats (art. 78, par. 3, de la loi sur les garanties fondamentales). Ce dernier délai est excessivement long[76]. Il rendrait probablement très difficile toute annulation de résultats d'élections et toute nouvelle élection après invalidation.

124. L'OSCE/BIDDH a signalé que plusieurs recours avaient été déposés au cours des élections du 4 décembre 2011 à la fois auprès des commissions électorales de bureau de vote, des bureaux du procureur et des tribunaux et que beaucoup d'entre elles n'ont pas été traitées ou ont été rejetées sans autre forme de procès. La Commission électorale centrale a entendu un recours, mais elle n'a pas ordonné de nouveau décompte et les recours devant les tribunaux de district n'étaient pas tranchés au moment où la mission de l'OSCE est repartie[77].

125. La Commission recommande de renforcer et de rationaliser le système de recours en matière électorale. Le dépôt des recours devant les commissions électorales, suivi par un recours éventuel devant des juridictions administratives de droit commun contribuerait à renforcer l'efficacité et la spécialisation du système de recours. De plus, il conviendrait de mettre en place des garanties procédurales pour faire en sorte que les plaintes ne restent pas sans réponse ou qu'ils ne soient pas rejetés par une décision sommaire.

126. Certains aspects devraient aussi être traités avec plus de précision. Ainsi, on ne sait pas bien si les règles existantes peuvent être appliquées, par exemple, contre les responsables des médias violant des obligations qui leur sont imposées par la législation électorale et si le parti pris de médias qui compromettraient la liberté des électeurs de se former une opinion, pourrait conduire à une invalidation des élections.

127. Ainsi, il conviendrait peut-être d'envisager de confier à un médiateur chargé des élections le soin de surveiller cet aspect du travail des commissions électorales.

V. Conclusions

128. La législation applicable aux élections à la Douma est détaillée. Elle régit quasiment tous les aspects des élections. Toutefois, des améliorations seraient nécessaires pour la mettre pleinement en conformité avec les normes internationales. Elles sont résumées ci-dessous.

129. La loi sur les élections à la Douma est un texte législatif long et complexe. Elle est liée à la Constitution et à d'autres lois, notamment celles sur les garanties fondamentales des droits électoraux et sur les partis politiques. La Commission de Venise recommande donc de simplifier et de consolider le cadre législatif des élections.

130. La principale question de fond à traiter est l'impartialité de l'administration électorale. Il est indispensable de disposer de commissions indépendantes et impartiales pour faire en

[76] Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.g.
[77] Rapport final de l'OSCE/BIDDH, p. 19-20.

sorte que les élections soient organisées comme il convient. La règlementation actuelle n'est pas suffisante pour garantir l'impartialité de cette administration. La Commission de Venise recommande donc de modifier les règles concernant la composition des commissions électorales et en particulier, leur procédure de désignation pour assurer véritablement l'indépendance et l'impartialité des commissions. Il est capital de faire en sorte que les élections se déroulent conformément aux normes internationales.

131. Les principales autres questions qui demanderaient des améliorations sont les suivantes :

132. La loi sur les élections à la Douma comprend des règles détaillées sur les observateurs électoraux. Ces règles devraient être modifiées pour qu'elles ne puissent pas être interprétées de façon trop restrictive et pour éviter tout discrimination entre les observateurs nationaux et internationaux. De plus, les observateurs nationaux non partisans devraient être autorisés et l'observation des élections, être étendue au processus postélectoral conformément aux normes internationales.

133. La neutralité des autorités au cours de la campagne électorale est essentielle pour assurer l'égalité des chances entre les candidats. Il faudrait en particulier garantir la séparation effective entre l'Etat et les partis, et l'égalité d'accès aux médias. Les règles destinées à assurer ce libre accès devraient être réexaminées pour prévenir les restrictions excessives à la liberté d'expression.

134. Pour assurer une égalité des chances effective, il serait souhaitable de reconsidérer les règles de financement des campagnes électorales et d'envisager une forme de financement public.

135. La loi sur les élections à la Douma, combinée à la loi sur les garanties fondamentales prévoit un système de plaintes et de recours assez complet, mais complexe. Ce système devrait être simplifié, mais aussi clarifié pour combler les lacunes éventuelles et empêcher le rejet de recours sans motivation juridique.

136. D'autres questions qui demandent à être prises en considération sont traitées dans l'avis. Elles ne seront pas abordées plus en détails dans ces conclusions. Ainsi :

- Les restrictions à l'enregistrement des listes fédérales de candidats, en particulier s'agissant de la vérification des signatures ;
- Le problème des circonscriptions ;
- Les obstacles à l'enregistrement des partis politiques qui sont traités dans un autre avis de la Commission de Venise (CDL-AD(2012)003);
- L'interdiction des candidatures individuelles ;
- La représentation des femmes et des minorités ;
- La disposition interdisant les campagnes négatives ;
- Les règles sur le vote mobile, qui devraient être reconsidérées pour faire en sorte de respecter les principes du suffrage libre et secret.

137. La Commission de Venise souligne aussi que la conduite d'élections véritablement démocratiques dépend non seulement d'un Code électoral bien conçu et détaillé, mais aussi d'une mise en œuvre appropriée et complète de la législation.

138. Elle prend note des mesures prises par la Fédération de Russie et en particulier par le Président Medvedev pour modifier le cadre législatif des élections. Elle reste disposée à assister les autorités dans leurs efforts en vue de rendre la législation et la politique électorales en Fédération de Russie complètement conformes aux normes internationales.