



Office for Democratic Institutions and Human Rights

PRINCIPAUTÉ DE MONACO

ÉLECTION LÉGISLATIVE

le 10 février 2013

OSCE/ODIHR Équipe d'Experts pour Élection
Rapport Final



Varsovie
le 10 mai 2013

TABLE DES MATIÈRES

I. SYNTHÈSE	1
II. INTRODUCTION ET RECONNAISSANCE	2
III. LE CONTEXTE POLITIQUE	3
IV. SYSTÈME ÉLECTORAL ET CADRE JURIDIQUE	4
A. SYSTÈME ÉLECTORAL.....	4
B. CADRE JURIDIQUE.....	4
V. ADMINISTRATION DE L'ÉLECTION	5
VI. L'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS	7
VII. L'ENREGISTREMENT DES CANDIDATS	7
VIII. LA CAMPAGNE ÉLECTORALE	8
IX. LE BUDGET DE CAMPAGNE	10
X. LES MÉDIAS	12
A. LE CADRE JURIDIQUE.....	12
B. LE MILIEU MÉDIATIQUE.....	13
XI. LES PLAINTES ET RECOURS	14
XII. L'OBSERVATION DE L'ÉLECTION	15
XIII. LE JOUR DE L'ÉLECTION	15
XIV. RECOMMANDATIONS	16
ANNEXE: RÉSULTATS DÉFINITIFS	19
SUR L'OSCE/BIDDH	20

PRINCIPAUTÉ DE MONACO
ÉLECTION LÉGISLATIVE
10 FÉVRIER 2013

Équipe d'Experts pour Élection de l'OSCE/BIDDH ¹

I. SYNTHÈSE

Sur invitation du Représentant Permanent de Principauté de Monaco faite à l'OSCE, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) a détaché, le 31 Janvier 2013, une Équipe d'Experts pour les Élections (EEE) pour l'élection législative du 10 février 2013. L'Equipe de l'OSCE a évalué plusieurs aspects de la procédure législative, y compris le cadre juridique, l'administration de l'élection, le milieu médiatique, la campagne électorale et le budget de la campagne.

Monaco est une monarchie héréditaire et constitutionnelle avec un pouvoir exécutif relevant de l'autorité suprême du prince qui est à la tête de l'état. Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le prince et un parlement unicaméral, le Conseil national constitué de 24 membres. Le parlement est élu pour cinq ans selon un scrutin mixte à composante majoritaire et proportionnelle des listes ouvertes de candidats, dans une seule circonscription au niveau national.

L'élection législative est principalement régie par la Constitution et par la Loi sur les élections nationales et locales. En général, ce cadre juridique assure un système suffisant à une élection démocratique, bien que certains problèmes puissent être soulevés, particulièrement quant au respect du droit de vote et d'éligibilité sans restrictions excessives. La législation prévoit la possibilité de procéder à un vote par procuration qui, même si elle vise un affranchissement, constitue une objection aux engagements envers l'OSCE quant à la confidentialité de vote.

L'inscription de l'électeur reste passive. A l'occasion de la présente élection, 6,825 électeurs ont été inscrits sur les listes électorales. Et, si tous les citoyens monégasques âgés au minimum 18 ans ont droit de voter, une partie des citoyens reste privée de leur droit de vote, notamment ceux placés en garde à vue ou condamnés pour un crime, quel que soit leur gravité. Le refus du droit de vote aux citoyens détenus dans le cadre d'une garde à vue s'oppose au principe de présomption d'innocence, et le refus global du droit de vote aux citoyens condamnés pour un crime contrevient au principe de juste proportionnalité des infractions et des peines. Ces restrictions vont à l'encontre des engagements envers l'OSCE.

L'enregistrement des candidats était ouvert et tous les candidatures proposées ont été enregistrées. Les électeurs pouvaient choisir parmi trois listes regroupant au total 72 candidats. Cependant, la condition préalable de justifier de cinq ans de citoyenneté pour être éligible, ainsi que l'impossibilité de se présenter individuellement en tant que candidat indépendant s'opposent au droit des citoyens à solliciter une fonction sans discrimination prévu par le Paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

La mairie a organisé l'élection d'une manière professionnelle. Le scrutin a eu lieu dans un seul bureau de vote. Tandis que quelques préparations techniques ont été menées avec un niveau de transparence

¹ La version anglaise du rapport présent est le seul document officiel. Une traduction officieuse est disponible en français.

limité, l'administration de l'élection a joui de la confiance du public et aucun candidat n'a émis de doute quant à l'administration du scrutin.

Cette élection a été dominée par une lutte entre deux coalitions : l'Union monégasque (UM) avec une majorité d'élus dans le parlement sortant et Horizon Monaco (HM) en tant que principale opposition. La campagne électorale a été vive et marquée par un esprit de compétition, même si s'est parfois exprimé une certaine hostilité et un ton négatif. Et, même si la campagne s'est distinguée par un esprit de franchise et des conditions équitables pour chaque de candidats, quelques dispositions juridiques ont fait objection à la liberté d'expression.

La présente élection s'est vue appliquée pour la première fois de nouvelles réglementations financières. Si les adversaires électoraux sont obligés de limiter et de rendre public leurs dépenses, aucun préalable relatif aux contributions financières à la campagne n'a été posé. La synchronisation, l'examen et le rendu public des rapports financiers de la campagne devraient être davantage raffermis.

Les médias sont indépendants et pluralistes quoiqu'ils soient limités en raison de la dimension de la population. Les médias ont rendu compte de la campagne électorale d'une manière active, interviewant les candidats et publiant des opinions sur les sujets relatifs à l'élection ; mais il n'y avait pas de face à face entre les candidats principaux. La société de diffusion publique a couvert les activités de la campagne en conformité avec la loi, mais l'UM et l'HM ont critiqué les strictes paramètres imposés sur l'enregistrement des spots de campagne.

Le système des plaintes et des recours mène généralement à un redressement efficace et opportun, encore qu'il manque des procédures pour couvrir la campagne électorale. Il n'y avait ni plaintes ni recours pendant cette élection.

Bien que l'EEE de l'OSCE/BIDDH ait été librement admise à tous les niveaux du processus électoral, le cadre juridique ne contient pas de mises à disposition quant à l'observation de l'élection par les citoyens ou les observateurs internationaux. Cela va à l'encontre du Paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

Selon ses pratiques habituelles, l'EEE de l'OSCE/BIDDH n'a pas entrepris d'observation complète et systématique du vote. Toutefois, le jour du scrutin, les membres de l'équipe sont passés au bureau de vote. Le vote lui-même a été organisé d'une manière professionnelle et transparente. Les fonctionnaires ont travaillé d'une façon collective, objective et complète. En raison d'un nombre important d'électeurs dans le bureau de vote, des queues occasionnelles et un encombrement ont été observés. La présence des candidats distribuants les bulletins de vote à l'entrée du bureau de vote aurait pu inspirer aux électeurs un sentiment de pression. Le décompte des votes a été librement observé par le public, en intensifiant la transparence et la confiance du public envers le processus électoral.

II. INTRODUCTION ET RECONNAISSANCE

Sur l'invitation du Représentant Permanent de la Principauté de Monaco faite à l'OSCE relative à l'observation de l'élection législative du 10 février 2013, basée sur les recommandations de la Mission d'évaluation des besoins, transmises du 15 au 17 décembre 2012, le Bureau des institutions

démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) a détaché une Équipe d'Experts pour l'Élection (EEE) le 31 janvier 2013.² L'EEE de l'OSCE/BIDDH était dirigée par Konrad Olszewski et se composait de quatre experts pour l'élection provenant des états membres de l'OSCE.

Des observateurs à long et à court terme ne faisaient pas partie de l'EEE de l'OSCE/BIDDH. Elle n'a pas non plus entrepris une observation complète et systématique des procédures de scrutin. L'EEE de l'OSCE/BIDDH a évalué plusieurs aspects du processus électoral, y compris le cadre juridique, l'administration du scrutin, la campagne électorale et les réglementations sur le budget de la campagne.

L'EEE de l'OSCE/BIDDH voudrait remercier les autorités de Monaco pour leur invitation à observer l'élection, ainsi que le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère de l'Intérieur, le Conseil National et la Mairie pour leur support et leur coopération pendant la mission.

III. LE CONTEXTE POLITIQUE

Monaco est une monarchie héréditaire et constitutionnelle avec un pouvoir exécutif relevant de l'autorité suprême du prince, actuellement Prince Albert II, qui est à la tête de l'état. Le gouvernement, dirigé par le Ministre de l'État et assisté par le conseil gouvernemental, est nommé directement par le prince. Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le prince et le parlement unicaméral, le Conseil National, composé de 24 membres. La procédure législative ne peut être initiée que par le prince et, même si le parlement possède le pouvoir exclusif de voter les lois, le prince conserve un droit de véto. Le parlement ne possède pas de pouvoir exécutif.

Le 24 juillet 2012, le Ministre d'État a convoqué l'élection législative pour le 10 février 2013. Depuis 1998, la politique monégasque a été dominée par deux associations politiques, l'Union monégasque (UM) et l'Horizon Monaco (HM). Lors de la dernière élection législative du 3 février 2008, l'UM a obtenu 21 sièges et l'HM en a obtenu 3. La troisième liste de candidats, le Monaco Ensemble, n'a obtenu aucun siège. Parmi les 24 membres du parlement, 6 étaient femmes.

Les actions politiques sont basées sur des associations politiques regroupant des membres de mêmes tendances politiques qui se considèrent comme des partis politiques.³ Avant l'élection de 2013, deux fortes alliances se sont formées. La première, l'HM, était composée des associations politiques du *Rassemblement et Enjeux pour Monaco*, l'*Union pour la Principauté* et de la *Synergie Monégasque*, ainsi que de quelques candidats indépendants. La deuxième, l'Union Monégasque (UM), a été fondée en majeure partie par des membres de l'UM, rejointe par l'*Union Nationale pour l'Avenir de Monaco* et quelques candidats indépendants. Mais, deux mois avant l'élection, un groupe d'employés de la *Société des Bains de Mer*, le plus grand employeur du pays et propriétaire du Monte Carlo Casino et d'autres entreprises, a créé la liste '*Renaissance*' dont le but principal était de conquérir au moins un siège au parlement afin de représenter les intérêts des employés du casino.

² Tous les rapports de l'OSCE/BIDDH sur Monaco sont disponibles sur <http://www.osce.org/odihr/elections/Monaco>.

³ Il n'existe aucune législation spécifique sur les partis politiques à Monaco et la Loi sur les associations et les associations de fédérations gère toutes les associations, politiques et apolitiques. Quand les associations sont fondées sous cet ordre juridique, elles acquièrent la personnalité juridique.

Le deux coalitions principales protègent fortement le système institutionnel et constitutionnel actuel. Néanmoins, elles possèdent des points de vue différents quant au mode de gestions des ressources de la principauté et sur la façon de mener la politique étrangère. Selon la plupart des interlocuteurs de l'EEE de l'OSCE/BIDDH, les décisions des électeurs, du fait qu'ils connaissent la plus grande partie de candidats, sont basées habituellement sur la personnalité des candidats plutôt que sur leurs programmes politiques.

IV. SYSTÈME ÉLECTORAL ET CADRE JURIDIQUE

A. SYSTEME ÉLECTORAL

Le parlement compte 24 membres et il est élu pour un mandat de cinq ans selon un scrutin mixte à composante majoritaire et proportionnelle dans une seule circonscription au niveau national.⁴ Les membres du parlement (MP) sont élus à partir de listes ouvertes de candidats, chacune composée au minimum de 24 et au maximum 134 candidats. Les différentes listes de candidats sont présentées sur des bulletins de vote séparés. Même si les électeurs peuvent choisir uniquement un bulletin avec une liste, ils sont autorisés à modifier le bulletin de vote en supprimant des candidats et en ajoutant des candidats d'autres listes. Les sièges des élus sont répartis en deux étapes. En premier lieu, les 16 candidats qui reçoivent le plus grand nombre de votes sont élus au scrutin majoritaire. En cas d'égalité de voix, on élit le candidat le plus âgé. Les huit places restantes sont réparties proportionnellement parmi les listes qui ont obtenu au minimum cinq pour cent des votes et elles sont assignées aux candidats avec la plus grande quantité de voix sur la liste en question.

De nombreux interlocuteurs de l'EEE de l'OSCE/BIDDH ont constaté que le système électoral encourage les parties politiques à former de larges coalitions, avec une liste de candidats gagnants susceptible de jouir d'une forte majorité au parlement.⁵ Toutes les associations politiques qu'a rencontré l'EEE de l'OSCE/BIDDH considéraient le système électoral comme un moyen d'assurer un contrôle efficace sur l'action du gouvernement.

B. CADRE JURIDIQUE

L'élection législative est réglementée principalement par la Constitution de 1962 (modifiée pour la dernière fois en 2012) et par la Loi sur les élections nationales et locales de 1968 (la loi sur les élections, amendée pour la dernière fois en 2012). Le cadre juridique est complété par la Loi sur les finances des campagnes électorales et la Loi sur les associations et les associations de fédérations, ainsi que par les décrets gouvernementaux sur les votes par procuration et sur la campagne dans les médias. En général, le cadre juridique de l'élection législative assure un système adéquate à une élection démocratique. Néanmoins, quelques points du système demandent à être perfectionnés, particulièrement quant au respect des droits de vote et d'éligibilité sans restrictions excessives.

La réforme constitutionnelle de 2002 a réduit l'âge du droit de vote de 21 à 18 ans, a aboli la durée minimale de cinq ans de citoyenneté pour pouvoir jouir du droit de vote et a modifié le système électoral. Au cours des dernières années, la loi électorale a également subi plusieurs transformations

⁴ Le système électoral a été modifié en 2002 en augmentant le nombre de mandats parlementaires de 18 à 24 et en introduisant une composante d'une représentation proportionnelle.

⁵ Depuis 2002, la liste gagnante recevait toujours 20 ou plus de 24 mandats parlementaires.

fondamentales. Les amendements les plus récents, en 2012, ont prolongé la durée de la campagne électorale d'une à deux semaines. La possibilité de vote par procuration pour les électeurs incapables d'exercer leur droit de vote le jour de l'élection à cause de difficultés, obligations professionnelles ou résidence à l'étranger a été introduite en 2006. Les électeurs sont autorisés à accorder leur vote par procuration à un électeur spécialement désigné en remplissant un formulaire de demande à la Mairie. L'électeur doit indiquer la raison objective pour laquelle il sollicite le vote par procuration.⁶ Même si la loi vise à assister les électeurs, elle est une objection au principe du vote à bulletin secret comme énoncé par les paragraphes 7.3 et 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, ainsi qu'à d'autres standards internationaux.⁷

D'autres méthodes alternatives pour les électeurs incapables de voter en personne le jour de l'élection devrait être prises en considération dans le dessein de rapprocher la législation d'une manière plus parfaite aux engagements de l'OSCE et aux autres standards internationaux pour une élection démocratique.

Monaco est devenu membre du Conseil de l'Europe en 2004. Depuis, elle a signé et ratifié plusieurs traités du Conseil de l'Europe, y compris la Convention de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Monaco n'a pas pourtant ratifié le Protocole I de la Convention qui garantie le droit de l'élection législative régulière et libre. Monaco a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) des Nations unies en 1997 et a signé, sans la ratifier, la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations unies. Monaco a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies en 2005.

Bien que la loi électorale n'assure aucune parité homme-femme sur les listes électorales, de nombreuses clauses assurent des droits égaux aux femmes et aux hommes dans la famille et les femmes sont assez bien représentées dans toutes les professions.⁸ De plus, la transmission de la citoyenneté déterminée par la loi a récemment subi des modifications pour pouvoir garantir l'égalité de traitement entre hommes et femmes monégasques de naissance ; tous les deux peuvent transmettre la citoyenneté acquise par naturalisation à leurs enfants. Un grand nombre d'interlocuteurs de l'EEE de l'OSCE/BIDDH a exprimé une opinion favorable envers ces changements.

V. ADMINISTRATION DE L'ÉLECTION

En raison du petit territoire et d'une population restreinte dans la principauté de Monaco, l'administration de l'élection est centralisée. Une structure composée de deux niveaux influence

⁶ Un électeur peut recevoir un maximum de deux votes par procuration. Le délai pour déposer les demandes de vote par procuration courait jusqu'au 1^{er} février. Il y avait quelques 230 demandes de vote par procuration.

⁷ Le paragraphe 7.3 et 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 constate que les Etats membres : "garantiront un suffrage universel et égal aux citoyens adultes" et "s'assureront que les votes seront exercés par bulletin secret ou par une procédure équivalent de scrutin libre". Voir aussi l'Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1996, paragraphes 20-22 du Commentaire sur l'Article 25 de PIDCP du Comité général des droits de l'homme de 1996 de l'ONU et l'Article 3 de la Convention sur la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Protocole 1.

⁸ Voir le Conseil de Droits de l'homme - See the Human Rights Council – Universal Periodic Review des Nations unies, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, disponible sur: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

l'administration de l'élection législative, qui embrasse la Mairie et un bureau de vote placé traditionnellement dans la *Salle du Canton*.

La Mairie reste responsable pour l'ensemble de l'administration de l'élection et c'est le maire qui prend toutes les décisions relatives à son organisation. Le maire préside le groupe de travail qui regroupe membres du conseil municipal et employés de la Mairie, responsables des divers aspects de la préparation logistique de l'élection. L'appartenance au groupe n'est pas formellement déterminée et ses rencontres ne sont pas ouvertes aux candidats, médias et observateurs. Pour organiser la présente élection, le groupe s'est réuni trois fois. Il y avait également plusieurs séances de travail dans des plus petits groupes thématiques, comme le groupe réuni de façon privée, travaillant sur l'inscription des électeurs et sur la logistique. Toutes les décisions clés relatives à l'administration du processus électoral ont été affichées sur la porte de la Mairie et publiées au journal officiel.

Il serait préférable d'améliorer davantage la transparence du travail de la Mairie, y compris l'annonce et l'administration de rencontres régulières et ouvertes.

Le Ministre de l'Intérieur soutient la Mairie dans la préparation du scrutin par la mise à disposition des interprétations et conseils juridiques nécessaires, aussi bien que par l'assurance d'une sécurité globale du processus électoral. L'EEE de l'OSCE/BIDDH a été informée qu'aucune précision juridique n'avait été nécessaire pendant la préparation des élections de 2013.

La loi électorale reste imprécise aussi bien quant à la création des bureaux de vote, que quant à la composition de leurs commissions. Le scrutin et le dépouillement de votes sont supervisés directement par le maire. Pendant l'élection en question, le maire était accompagné de 40 employés au scrutin qui en même temps appartenaient au Conseil municipal ou à la Mairie. Il n'y avait aucun entraînement formel pour les employés au scrutin. Les employés au scrutin ne sont pas obligés d'être citoyens. Les représentants des candidats électoraux sont autorisés à être présents dans le bureau de vote pour contrôler le scrutin. Le dépouillement des votes est ouvert au public; ce qui met généralement en valeur la transparence des procédures de scrutin.

Les candidats ont été financièrement et logistiquement responsables de l'impression des bulletins de vote pour leurs listes de candidats et de leur livraison aux bureaux de vote pour le jour de l'élection. Les bulletins de vote peuvent également être distribués aux électeurs avant le jour de l'élection. Il n'y a aucun schéma ou même aucun critère pour l'impression des bulletins de vote, sauf leurs dimensions. La Mairie était responsable de la fourniture des enveloppes aux électeurs pour insérer leurs bulletins émargés avant de les jeter dans l'urne. Afin d'éviter des supercheres potentielles, la couleur et le format des enveloppes restaient confidentiels jusqu'au jour de l'élection.

L'élection a été organisée d'une manière professionnelle. Même si quelques préparations techniques ont été dirigées avec un niveau de transparence limité, l'administration de l'élection a joui d'une large confiance du public, de sorte qu'aucun candidat n'a exprimé de doutes relatifs à l'administration du scrutin en question.

VI. L'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

Pendant que tous les citoyens ayant au moins 18 ans au jour de l'élection ont le droit de voter, y compris ceux qui résident en permanence à l'étranger, la loi comprend de vastes restrictions relatives aux droits de vote. Les citoyens qu'on considère incapables psychiquement, ainsi que ceux retenus dans le cadre d'une garde à vue ou condamnés pour crime, indépendamment de sa gravité, sont privés du droit de vote.⁹ Cette privation du droit de vote des personnes placées en garde à vue s'oppose au principe de présomption d'innocence inscrit dans le Paragraphe 5.19 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.¹⁰ La privation globale du droit de voter pour les personnes condamnées pour crime quelqu'il soit contrevient au principe de proportionnalité et s'oppose aux Paragraphes 7.3 et 24 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ainsi qu'à d'autres standards internationaux.¹¹ La privation du droit de vote basé sur les seuls troubles mentaux sans décision de justice individuelle s'oppose aux bonnes pratiques.¹²

Le principe de privation globale du droit de vote et d'éligibilité des citoyens détenus dans le cadre d'une garde à vue ou emprisonnés pour délit ou crime, indépendamment de la gravité de l'infraction commise, devrait être abrogé de la loi. Il serait juste de considérer l'introduction d'une décision de justice individuelle pour chaque privation de droits basée sur les troubles mentaux. Toute restriction faite au droit de vote devrait être proportionnelle et clairement énoncée par la loi.

Si la population de Monaco compte environ 36,000 habitants, la majorité de résidents est composée de citoyens étrangers et seulement 6,825 électeurs avaient droit de voter pendant ce scrutin.¹³ L'inscription des électeurs sur les listes électorales est passive et tous les citoyens qui atteignent l'âge de 18 ans sont inscrits automatiquement sur le registre constamment remis à jour par la Mairie. En cas de radiation d'un électeur pour des raisons juridiquement fondées, il est averti par le maire et possède un droit de faire appel de cette décision. Après avoir clôturé les listes électorales et comme prévu par la loi, la Mairie envoie par mail leur carte à tous les électeurs, imprime la liste complète des électeurs inscrits le jour du scrutin pour la Mairie et a fourni une version électronique de la liste aux candidats. Tous les interlocuteurs de l'EEE OSCE/BIDDH ont exprimé leur confiance dans l'exactitude des listes électorales.

VII. L'ENREGISTREMENT DES CANDIDATS

Le droit d'éligibilité revient à tout citoyen inscrit sur les listes électorale, ayant atteint l'âge de 25 ans et ayant acquis la citoyenneté monégasque depuis au moins 5 ans. La loi reconnaît un large ensemble

⁹ Cela inclut les personnes déclarés faillis par décision de justice comme les personnes condamnés pour ébriété
¹⁰ Paragraphe 5.19 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 qui énonce que: "Toute personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'elle soit déclarée coupable selon la loi."

¹¹ Paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 qui énonce que la États signataires "garantiront un droit de vote égal et universel à tout citoyen adulte," pendant que le Paragraphe 24 stipule que les restrictions aux droits et aux libertés doivent être "strictement proportionnels aux atteintes portés à la loi." Le paragraphe 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 énonce que le fondement pour la privation des droits de vote et d'éligibilité doit être "objectif et raisonnable."

¹² Dans l'affaire *Alajos Kiss v. Hungary*, la Cour Européenne des droits de l'homme a conclu qu'une privation globale du droit de vote sans décision de justice individuelle et basée sur la seule incapacité mentale nécessitant une mise sous tutelle partielle ne peut être considérée comme compatible avec un fondement juridique légitime pour une restriction du droit de vote.

¹³ Au 31 décembre 2012, la population totale de Monaco s'élevait à 8,389: 3,622 hommes et 4,767 femmes.

de fonctions gouvernementales ou non-gouvernementales incompatibles avec une candidature. Cela comprend la Couronne, les conseillers d'état et du gouvernement, les membres de la Cour suprême, les membres de la Famille Royale, les fonctionnaires diplomatiques et consulaires, les magistrats, ainsi que les électeurs qui, en raison d'une double nationalité, exerce un mandat électoral dans un autre pays. La condition imposant au moins cinq ans de citoyenneté monégasque pour être éligible est démesurée par rapport au principe d'égalité des citoyens, inscrit dans le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

Il faudrait prendre en considération la garantie faite à tous les citoyens monégasques, indépendamment de l'ancienneté de leur citoyenneté, d'avoir le droit de présenter sa candidature et d'être élu.

Du fait que chaque liste doit contenir au moins 13 candidats, la législation n'est pas favorable aux candidats individuels indépendants, mais admet uniquement les groupes de candidats indépendants. Ce n'est pas conforme au Paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 qui prévoit que "*les Etats signataires [...] respecteront le droit des citoyens de solliciter une fonction politique ou publique, d'une façon individuelle ou bien en tant que représentants des partis ou organisations politiques, sans aucune discrimination*".

En conformité avec les engagements envers l'OSCE, la législation devrait être revue afin de permettre aux candidats individuels de participer à une élection d'une manière indépendante.

Les procédures d'enregistrement des candidats ont été ouvertes et tous les candidats proposés ont été enregistrés. De plus, les électeurs ont été autorisés à choisir parmi trois listes sur un total de 72 candidats.¹⁴ Les candidatures ont dû être présentées à la Mairie au moins 15 jours avant le jour du suffrage. La Mairie a été chargée de vérifier l'éligibilité des candidats et elle a remis un accusé-reception dans les 24 heures. Le refus d'enregistrement d'une candidature peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de première instance dans les 48 heures. La décision du tribunal est définitive.

Il n'existe aucun préalable juridique qui puissent promouvoir les femmes candidates et aucune association politique n'a imposé de règles internes pour assurer la parité des sexes dans la composition de leurs listes. Bien que le système de la liste ouverte prévoie de plus larges possibilités aux femmes d'être élues indépendamment de leur place sur les listes, celles-ci, avec un total de 15 candidats sur 72, restent sous-représentées.¹⁵

Il serait préférable d'introduire des mesures spéciales pour promouvoir les candidatures des femmes. Celles-ci pourraient inclure des exigences portant sur un nombre minimal de candidats de chaque sexe sur les listes de candidats.

VIII. LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

La campagne électorale s'est passée dans un esprit de franchise avec, en général, des conditions équitables pour chaque candidat. La campagne électorale a été vive et marquée par un esprit de

¹⁴ En 2008, trois listes ont été enregistrées mais une ne possédait pas le nombre minimum de candidats autorisés.

¹⁵ UM et HM avaient inscrit chacune sept candidates, et Renaissance, une candidate.

compétition, même si elle a parfois été l'objet de propos hostiles et d'un ton négatif. A plusieurs reprises, les électeurs ont reçu des lettres anonymes envoyées de l'étranger, qui contenaient des éléments de la campagne négatifs contre certains candidats.

Les formes principales de campagne reposaient sur des contacts personnels avec les électeurs, des petites réunions et l'envoi de dépliants aux électeurs. Avant le jour du suffrage, chacun des camps a organisé un grand rassemblement dans un gymnase mis à disposition gratuitement par l'état. Quand plus d'un candidat voulait organiser le rassemblement le même jour, la décision se faisait par le tirage au sort. Chacun de ces trois meetings a rassemblé quelques 700 à 1000 électeurs représentant plus de 10 % de l'électorat.

La période pré-électorale, comme prévu par la loi, a débuté 130 jours avant le jour du suffrage (*le 3 octobre 2012 pour la présente élection*) et la campagne officielle a commencé deux semaines avant le jour de l'élection. La loi impose une période de silence qui commence 24 heures avant le jour de l'élection. Pendant la période de la campagne officielle, des affiches avec les trois listes de candidats ont été apposées dans 29 endroits autorisés par la Mairie. Il est interdit d'abîmer les affiches ou de les apposer dans des endroits différents de ceux autorisés.¹⁶ L'EEE OSCE/BIDDH a remarqué que plusieurs affiches de la liste *Renaissance* ont été enlevées pendant les derniers jours de l'élection. Pendant la période de la campagne officielle, les candidats sont aussi passés à la télévision et sur le net dans des spots de campagnes. Les trois listes de candidats ont utilisé internet et les réseaux sociaux en ligne pour arriver aux électeurs. Il n'y avait pas de face à face entre les candidats principaux. Bien qu'ils soient permis par la loi, des sondages d'opinion n'ont pas été réalisés.

Les coalitions des associations politiques ont contribué à l'unité de la campagne. Leurs noms et logos individuels n'étaient pas visibles sur les matériaux de campagne. De plus, les candidats n'ont pas réalisé leurs propres campagnes, en dehors des campagnes de leurs coalitions, malgré un système de listes ouvertes où les électeurs peuvent voter pour un candidat individuel.

Selon la législation nationale, il est interdit de réaliser une campagne au nom d'un candidat ou d'une liste de candidats sans en avoir obtenu leur accord. Les violations de la loi peuvent être punies par une peine d'emprisonnement de trois ans maximum.¹⁷ Tandis que les autorités n'ont pas pu confirmer à l'EEE de l'OSCE/BIDDH si une personne menant campagne pour ou contre un candidat sans son accord, devrait être poursuivie en justice, ces dispositions contreviennent au principe de liberté d'expression assurée par le Paragraphe 9.1 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.¹⁸ En outre, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme stipule que la liberté d'expression est violée quand de tierces personnes ne sont pas libres de leur ressources financières pour exprimer leurs opinions. Selon cet arrêt, "*il est particulièrement important pendant la période*

¹⁶ Selon les Articles 31 et 75 de la Loi sur les Elections, détériorer ou apposer des affiches en dehors des espaces autorisés est punissable d'une année d'emprisonnement, et, si cette infraction était commise en bande organisée ou association d'individus, de 10 à 20 ans. Les mêmes peines sont prévues pour les individus organisant des meetings électoraux le jour avant l'élection ou le jour-même de l'élection.

¹⁷ Article 28 de la loi sur le Financement des Campagnes

¹⁸ Paragraphe 9.1 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 qui énonce que les états signataires doivent assurer "que chacun aura droit à la liberté d'expression incluant le droit de communiquer ses idées. Ce droit inclura la liberté d'avoir ses propres opinions et de recevoir et communiquer ses idées sans interférence de l'autorité publique et sans considération de frontière. L'exercice de ces droits peut être seulement soumis aux restrictions prescrites par la loi en accord avec les standards internationaux."

qui précède l'élection que les opinions et les informations de toute sorte soient autorisées à circuler librement".¹⁹

Il serait préférable de modifier la législation afin de s'assurer que tout le monde possède le droit de transmettre et recevoir des opinions et des informations pendant la campagne électorale.

Les thèmes de campagne ont touché aux problèmes internationaux, comme les relations avec la France et l'Union Européenne. Lors des derniers jours de campagne, l'évaluation du rôle du Conseil National préparée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) est devenu un thème important de campagne. Le Comité de surveillance de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur la Constitution de Monaco, et particulièrement "*sur sa compatibilité avec les standards démocratiques des dispositions du Conseil national, tout en tenant compte des particularités de la principauté de Monaco*". Un grand nombre d'interlocuteurs de l'EEE OSCE/BIDDH considéraient ce fait comme une intrusion importune dans les affaires intérieures relatives à la gouvernance du pays. Aussi bien l'UM que l'HM ont souligné l'importance du maintien et de la protection du système constitutionnel en vigueur.

Les sujets touchant l'électorat féminin n'ont pas été évoqués pendant la campagne, exception faite du programme électoral de Renaissance qui proposait une légalisation sur la conception *in vitro* et la dépénalisation de l'avortement. Il n'y avait aucune mesure spéciale pour encourager les femmes à voter.

IX. LE BUDGET DE CAMPAGNE

En 2012, le parlement a accepté une nouvelle législation relative au financement des campagnes, mise en application pour la première fois pendant cette élection. Si cette législation a fait l'objet de quelques recommandations dans le rapport d'évaluation du Groupe d'états contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, il serait préférable de faire davantage attention à un certain nombre de points.²⁰ En particulier, sur le fait que, si les candidats sont obligés de limiter et de publier leurs dépenses de campagne, il n'existent pas de règles relatives aux contributions au budget de campagne.

Les associations politiques ne profitent pas des fonds du budget d'état. Selon les interlocuteurs de l'EEE de l'OSCE/BIDDH, les sources principales du financement de la campagne pendant cette élection provenaient d'actifs et donations de personnes physiques ou morales. Cependant, il n'est pas obligatoire de dévoiler leur provenance, le montant ou le type de contribution à la campagne. Les donations étrangères sont autorisées et il n'y a pas de réglementations relatives aux emprunts bancaires. Les donateurs peuvent également fournir aux candidats électoraux des biens ou des services gratuitement ou avec remise.

¹⁹ Voir paragraphe 42 : *Bowman v. The United Kingdom*, 24839/94, Cour Européenne des Droits de l'Homme, 1998.

²⁰ Le Rapport d'Evaluation GRECO sur Monaco, 20-23 Mars 2012 est disponible sur:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)5_Monaco_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)5_Monaco_One_EN.pdf).

Il serait préférable de réfléchir à une mise en valeur de la transparence des contributions au budget de campagne. La publication des finances de campagne pourrait comprendre la source, le montant, le type de contribution ; en particulier, les donations dépassant un montant fixé qui devrait être dévoilées.

Selon les récentes réglementations, les dépenses de campagne de la présente élection ont été limitées à 400,000 euros pour les frais couvrant les 130 jours avant l'élection. Si les candidats ont informé l'EEE de l'OSCE/BIDDH qu'ils avaient dépensé plus à l'occasion de l'élection précédente, ils se sont mis d'accord pour déclarer que le nouveau plafond était suffisant pour mener une campagne efficace.

Les dépenses de campagne sont gérées par un représentant de chaque liste, qui garde les traces de toutes les opérations relatives au financement de la campagne. Il prépare un rapport sur les dépenses de campagne qui doit être présenté dans les deux mois qui suivent la publication des résultats définitifs de la campagne. Toutefois, ni un modèle standard de rapport, ni le préalable de l'ouverture d'un compte bancaire spécialement dévolu à cette fonction, n'existent.

Il serait préférable de réfléchir à l'introduction d'un modèle de rapport pour le budget de la campagne et une obligation des candidats de faire passer toutes les transactions financières relatives à la campagne par un compte bancaire spécial.

Après chaque élection, on nomme une Commission de contrôle temporaire afin de passer en revue les rapports sur les dépenses de campagne, mais la Commission n'est pas autorisée à réexaminer les apports financiers ou matériels à la campagne. L'objectif de la Commission est de contrôler les rapports et de publier un résumé de ses conclusions dans les deux mois. Les électeurs sont autorisés à solliciter une version complète des rapports uniquement dans les 15 jours après la publication du résumé. Les autorités n'ont pas été capables de confirmer à l'EEE de l'OSCE/BIDDH si les versions complètes des rapports seraient disponibles après cette date ou si les étrangers ou les entités juridiques qui ont fait une contribution auraient accès à ces rapports.

Les candidats devraient être obligés de rendre compte des contributions financières à la campagne et de leurs dépenses. Les rapports devraient devenir accessibles au public de façon permanente. De plus, il serait préférable de considérer l'introduction d'un rapport préliminaire avant l'élection dans le but d'informer les électeurs sur le financement des campagnes, pour que les électeurs puissent prendre cette information en compte en décidant pour qui voter.

Les listes de candidats ayant obtenu au moins 5% dans le sondage préliminaire ont eu droit au remboursement des dépenses de campagne jusqu'à 80,000 euros. Dans le cas d'irrégularités avérées, le tribunal pourra réduire le montant reçu par la liste. En cas de violations sérieuses des lois sur le budget de la campagne, les candidats pourront être déclarés inéligibles pour une période de un à six ans, selon la décision du tribunal et basée sur la gravité de l'infraction ; dans ce cas, l'élection pourra être annulée et répétée sans la présence de ces candidats.

X. LES MÉDIAS

A. LE CADRE JURIDIQUE

La liberté d'expression est garantie tant par la Constitution que par une série de conventions régionales et internationales ratifiées par la principauté de Monaco, y compris le PIDCP et la Convention de Sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe. Même si, en général, ces droits sont respectés, le code pénal interdit l'outrage et la diffamation contre la famille royale, et ces dispositions légales sont respectées scrupuleusement par les médias.²¹

Une réflexion devra être menée sur la dépénalisation de l'outrage et de la diffamation afin d'adapter ces provisions juridiques à une bonne pratique et à la liberté d'expression.

Même si une législation spécifique à une réglementation du rôle des médias pendant l'élection n'existe pas, le 8 août, un décret relatif au guidage pour les reportages des médias publiques sur la campagne, soulignant une nécessité de diversité, d'égalité et d'objectivité, a été signé. Le décret a eu pour effet la création de la Commission de Coordination qui a reçu pour tâche de soutenir la production et l'allocation des spots de campagne.²² Chaque candidat a en effet eu droit à une durée égale d'antenne gratuite dans une émission spéciale pendant la campagne officielle, trois fois par semaine à cinq heures différentes. L'ordre d'apparition des spots a été décidé par tirage au sort. Bien que la loi ne les interdise pas, il n'y avait de spots de campagne payants dans aucun organe de presse.

La Commission de coordination a fourni à chaque candidat un studio de télévision et l'équipement nécessaire pour enregistrer son spot, en attribuant au maximum deux heures de studio à chaque candidat. Les candidats ont été priés d'utiliser au minimum 50 % d'enregistrement tourné en studio et au maximum 50 % de matériel enregistré auparavant, y compris les photographies et séquences de rencontres de campagne. Il était défendu d'utiliser l'hymne national ou des images du Palais Royal, Palais de Justice et du drapeau national. Les spots ont été téléchargés sur les sites web de Monaco Channel et du gouvernement, permettant un accès permanent pendant la campagne, y compris aux électeurs résidants à l'étranger.²³

Les représentants de l'UM et l'HM ont critiqué les paramètres sévères qui régulaient l'enregistrement des spots, avant tout leur durée limitée. Inversement, la Renaissance trouvait que ces règles constituaient un frein positif contre les productions complexes et coûteuses. En général, la Commission de coordination a rempli son rôle quant à faciliter aux candidats un accès gratuit aux médias. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme pour la Commission de Coordination lui permettant de recevoir et d'agir sur les réclamations relatives au soutien médiatique de la campagne.

Il serait préférable d'établir des procédures claires visant à préciser la façon dont la Commission de Coordination devrait recevoir et agir sur les réclamations potentielles relatives à la partialité et l'illégalité du soutien médiatique pendant la campagne.

²¹ Le Code Pénal prévoit de 6 mois à 5 ans de prison pour la diffamation et l'insulte contre la famille royale.

²² La Commission était composée de trois membres. Elle a été assistée du Directeur du Centre de Presse et du Conseiller technique pour le Ministère d'Etat aux Communications.

²³ Le site web officiel du gouvernement est disponible sur : www.gouv.mc.

Faute d'un code d'éthique, les journalistes ont adopté un système d'autorégulation qui s'est avéré efficace. En général, les médias informaient objectivement les électeurs sur le processus électoral.

B. LE MILIEU MEDIATIQUE

Le paysage médiatique à Monaco est limité par la taille de sa population. Même si l'EEE de l'OSCE/BIDDH a été informé que le marché des médias était indépendant et pluraliste, les médias ne sont pas obligés de divulguer de détails sur leurs propriétaires.

Il y a deux chaînes de télévision nationales: la chaîne publique *Monaco Info* et privée *Télé Monte Carlo (TMC)*.²⁴ *Monaco Info* est la seule chaîne de télévision publique financée par le budget de l'état. Elle permet aussi au quotidien aux utilisateurs d'internet dans le monde entier de regarder les actualités directement de Monaco. Ses actualités et émissions sont produites par le Centre de Presse, service gouvernemental rattaché au Ministère d'Etat. Le rôle de *Monaco Info* est de retransmettre les sessions parlementaires et d'informer le public sur les activités du gouvernement, ainsi que de télédiffuser des émissions de divertissement. *Télé Monte Carlo* est la chaîne principale de divertissement qui transmet tous types de programmes dont une grande partie est importée.

De plus, les citoyens ont accès à plusieurs stations de radio qui radiodiffusent de Monaco et des pays voisins: la France et l'Italie. Il y a un journal, un hebdomadaire et trois magazines mensuelles qui fournissent des actualités nationales.²⁵ L'internet devient de plus en plus une source clé d'information avec une multitude de sites d'actualités disponibles en ligne. Les médias étrangers sont largement disponibles, mais leur portée, quant aux événements de Monaco et aux affaires politiques, reste limitée.

Monaco Info a desservi les activités de la campagne, en utilisant le format réglementé strictement par la loi. La presse a rendu compte de la campagne de façon active ; elle interviewait les candidats et publiait des articles sur les sujets relatifs à l'élection. *Radio Monaco* détenu par un propriétaire privé, a envisagé un débat entre les représentants de deux listes principales, l'HM et l'UM, mais les leaders des deux listes ne sont pas parvenus à un accord quant au format du débat.²⁶ Cependant, *Radio Monaco* a retransmis des interviews de sept minutes avec chacun des leaders des trois listes, en trio les derniers jours de la campagne (un entretien par jour). Toutefois, l'EEE de l'OSCE/BIDDH notait généralement le manque de reportages analytiques et critiques sur la campagne électorale.

L'ambiance hostile de la campagne a été particulièrement reflétée dans la presse écrite. A titre d'exemple, 1,000 copies de l'édition de l'hebdomadaire français *Le Petit Niçois* du 17 juillet ont été confisquées avant une large distribution dans Nice et Monaco suite à une condamnation de l'éditeur

²⁴ Inauguré en 1954, TMC est la plus ancienne chaîne en Europe.

²⁵ *Journal de Monaco, Monaco Hebdo, La Gazette de Monaco, L'Observateur de Monaco and Monte-Carlo In.*

²⁶ Le candidat de l'UM, M. Robillon a proposé d'organiser un débat entre les trois listes de candidats en prétendant qu'il ne se considérait pas comme leader de l'UM puisque cette liste se composait d'associations politiques différentes et de membres de la société civile. Réciproquement, le leader de l'HM, M. Nouvion a proposé un débat en face à face entre lui-même et M. Robillon.

(*Edition d'Azur*) par le Tribunal de Nice pour violation de la vie privée du leader de l'HM.²⁷ L'hebdomadaire contenait un interview de M. Robillon, "locuteur extraverti" du parlement et candidat principal de l'UM ; l'article contenant des détails intimes de la vie privée de M. Nouvion. Malgré les tentatives de l'UM de se distancer de l'article, l'épisode en question a rendu la campagne plus intéressante.

La campagne a été également active sur Internet et sur les réseaux sociaux avec tous les candidats mettant à jour leurs comptes Twitter et Facebook au quotidien. Le 25 janvier, un message de ton négatif publié sur le blog d'un représentant célèbre de l'HM par suite d'un incendie criminel de la maison du Conseiller pour les Affaires Sociales et la Santé a détérioré l'ambiance de la campagne.²⁸ Sinon, l'interaction entre les internautes était assez limitée, sauf pendant les derniers jours de la campagne et le jour de l'élection.²⁹

XI. LES PLAINTES ET RECOURS

La Constitution attribue l'autorité judiciaire aux cours et tribunaux et garantit l'indépendance de la magistrature. La plus haute autorité judiciaire reste la Cour Suprême qui rend des arrêts sur la constitutionnalité et possède un rôle de juridiction suprême. Les procédures de plainte et de recours sont réglées par la loi électorale ; en stipulant les procédures et les délais de dépôt de plainte sur l'inscription des électeurs, l'enregistrement des candidats et les résultats de l'élection. Les plaintes concernant les règles relatives aux médias et au budget de campagne sont réglées par la législation relative à ces domaines. Cependant, la loi électorale ne prévoit pas de claires procédures et délais pour les plaintes relatives à la campagne elle-même.

Il serait préférable d'introduire des dispositions juridiques dans le dessein de garantir une réponse aux plaintes relatives à la campagne électorale.

Chaque électeur ou candidat possède le droit de déposer plainte. Tous les plaintes sont traitées (*si elle sont recevables*) par le tribunal de première instance. Les jugements de ce tribunal peuvent faire l'objet d'un appel devant la cour d'appel et ensuite seront soumise à la cour de révision, comme de dernière instance. Les délais pour statuer sur ces appels peuvent atteindre jusqu'à un mois ; ce qui pourrait limiter le droit de la partie prenante à une réponse efficace. Pourtant, la loi répond aussi aux cas considérés comme "urgents" pour s'assurer que les litiges seront résolus avant le jour de l'élection. Chaque électeur possède le droit de contester la validité de l'élection, mais la loi ne prévoit pas clairement les cas d'annulation des résultats de l'élection.

²⁷ Sur la base de l'Article 22 du Code Civil et de l'Article 22 de la Constitution, il a été demandé à l'*Edition d'Azur* de retirer les exemplaires du *Petit Niçois* déjà distribués et de livrer au tribunal les documents confidentiels publiés dans l'article. De plus, il lui a été imposé une amende de 800 euros pour chaque jour de retard, 4,000 euros de dommages et intérêts à verser à l'HM et 1,200 euros à verser à M. Nouvion.

²⁸ Selon certaines sources, M. Valeri a déposé plainte auprès des autorités françaises quand le Gouvernement Monégasque a condamné l'incident. Au moment de l'ouverture du rapport, il n'y avait aucune indication si l'incendie criminel était en rapport avec son travail politique.

²⁹ Le 8 février 2013, l'HM a publié un message avertissant que quelques militants de ce parti avaient reçu des lettres anonymes envoyées de France par un groupe inconnu prénommé "Christian" comprenant des attaques contre M. Nouvion semblables à celles de l'article du *Petit Niçois*. Ce message a été largement commenté par les internautes, qui, pour la plupart, ont exprimé leur désapprobation.

La loi électorale devrait préciser clairement les cas d'annulation d'une élection.

Il n'y avait pas de plainte ou de recours à aucun niveau du processus électoral en question. Pendant les élections précédentes, en 1998 et en 2003, seuls quelques litiges concernant la validité des bulletins de vote décomptés comme nuls sont apparus.

XII. L'OBSERVATION DE L'ÉLECTION

Le cadre juridique ne comprend pas de dispositions légales relatives à une observation de l'élection par des citoyens monégasques et/ou des étrangers, qui permettrait un accès efficace à toutes les étapes du processus. Cela n'est pas conforme au Paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.³⁰ Néanmoins, l'EEE OSCE/BIDDH a été admise à toutes les étapes du processus électoral et toutes les autorités participant à la préparation de l'élection ont été coopératives et fournissaient les informations sollicitées.³¹

En vue de se conformer entièrement au Paragraphe 8 du Document de Copenhague de 1990, il serait préférable de discuter un amendement de la loi sur les élections afin d'assurer aux observateurs internationaux un plein accès à tous les niveaux du processus électoral.

Conformément au décret du gouvernement de 2007, chaque citoyen est autorisé à solliciter l'accès au bureau de vote auprès de la Mairie. L'EEE de l'OSCE/BIDDH a appris qu'aucun groupe d'observateurs de la principauté de Monaco n'a fait de demande pour pouvoir observer les élections. Toutes les listes de candidats enregistrées ont droit de désigner des représentants au bureau de vote et le processus de dépouillement des bulletins de vote reste ouvert au public.

XIII. LE JOUR DE L'ÉLECTION

Les procédures judiciaires dans l'unique bureau de vote ont été organisées d'une manière professionnelle et transparente. Les fonctionnaires électoraux ont travaillé dans une ambiance collective, objective et complète. Le bureau de vote était accessible aux personnes handicapées, mais il n'était pas prévu d'aménagements pour les personnes malvoyantes afin de leur permettre de voter à bulletin secret. En raison du grand nombre d'électeurs venus dans un seul bureau de vote (plus de 5,000), des queues et engorgements occasionnels ont été observés.

Conformément à une pratique préalablement établie, les représentants des listes de candidats - pour la plupart des candidats - menaient campagne à l'entrée du bureau de vote en distribuant les bulletins de vote aux électeurs. Il était impossible d'entrer dans le bureau de vote sans passer entre deux rangées de candidats des trois listes. Même si cela n'a pas été considéré comme "campagne" électorale telle qu'elle est définie par la loi, cette pratique devrait s'exercer avec prudence pour éviter toute pression sur les électeurs.

³⁰ Le Paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 assure que "les États membres trouvent que la présence d'observateurs, aussi bien étrangers que domestiques, peut améliorer le processus électoral des États où les élections ont lieu. C'est pourquoi ils invitent des observateurs des autres pays membres de l'OSCE".

³¹ Outre l'EEE de l'OSCE/BIDDH, cette élection a été observée par une délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui comptait 6 membres.

Les électeurs ont pu recevoir les bulletins de vote des mains des candidats devant le bureau de vote ou les récupérer à l'intérieur du bureau de vote. Toutefois, ils n'ont pas été obligés de prendre plus d'un bulletin ; ce qui aurait pu mettre en péril le secret du vote assuré par le Paragraphe 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

Il faudrait envisager le remaniement de la loi électorale afin de garantir à tout scrutin le secret du vote. Par exemple, les bulletins vierges pourraient être fournis aux isolements ou bien on pourrait demander aux électeurs de prendre plus d'un bulletin de vote.

L'EEE de l'OSCE/BIDDH a remarqué le manque de formation électorale pendant la campagne et le jour de l'élection, l'absence de documents d'information pour les électeurs à l'entrée ou à l'intérieur du bureau de vote. En raison de l'agencement du bureau de vote, les électeurs marquaient souvent leur bulletin avant d'entrer en contact avec les fonctionnaires électoraux ; ce qui limitait la possibilité d'obtenir un conseil. De surcroît, un certain nombre d'interlocuteurs de l'EEE de l'OSCE/BIDDH a exprimé des réserves par rapport à un système de vote qui pourrait être mal compris du fait de sa complexité.

En vue de mettre en valeur une meilleure compréhension des procédures, il serait nécessaire de mettre une information électorale à disposition des électeurs dans les bureaux de vote.

Après la fermeture des bureaux de vote, le maire a procédé à l'ouverture des urnes et les employés électoraux ont compté les enveloppes. Le dépouillement des bulletins et le décompte des voix a été réalisé simultanément à 20 tables avec quatre personnes par table ; d'habitude deux agents de la fonction publique (dont un nommé président de la table) et deux électeurs désignés par les représentants des listes de candidats. Chaque bulletin de vote a été immédiatement reporté sur la liste d'émargement spécialement préparées à cet égard. Tous les bulletins non valables ou contestables ont été soumis à l'examen et à la décision du maire. Le décompte des voix s'est passé d'une manière transparente et efficace. Le processus a été largement observé ; ce qui a considérablement renforcé le niveau de la confiance du public dans l'intégrité du décompte.

XIV. RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes sont proposées à la réflexion des autorités, parties politiques et société civile en vue d'appuyer les efforts pour mener une élection en entière conformité avec les engagements envers l'OSCE et d'autres standards internationaux pour des suffrages démocratiques. L'OSCE/BIDDH est prête à assister les autorités de Monaco pour perfectionner le processus électoral et suivre les recommandations incluses dans le présent rapport.

A. RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

1. En vue de se conformer entièrement au Paragraphe 8 du Document de Copenhague de 1990, il serait préférable de discuter un amendement de la loi sur les élections afin d'assurer aux observateurs internationaux un plein accès à tous les niveaux du processus électoral.
2. D'autres méthodes alternatives pour les électeurs incapables de voter en personne le jour de l'élection devrait être prises en considération dans le dessein de rapprocher la législation d'une

manière plus parfaite aux engagements de l'OSCE et aux autres standards internationaux pour une élection démocratique.

3. Le principe de privation globale du droit de vote et d'éligibilité des citoyens détenus dans le cadre d'une garde à vue ou emprisonnés pour délit ou crime, indépendamment de la gravité de l'infraction commise, devrait être abrogé de la loi. Il serait juste de considérer l'introduction d'une décision de justice individuelle pour chaque privation de droits basée sur les troubles mentaux. Toute restriction faite au droit de vote devrait être proportionnelle et clairement énoncée par la loi.
4. Il faudrait prendre en considération la garantie faite à tous les citoyens monégasques, indépendamment de l'ancienneté de leur citoyenneté, d'avoir le droit de présenter sa candidature et d'être élu.
5. Il serait préférable d'améliorer davantage la transparence du travail de la Mairie, y compris l'annonce et l'administration de rencontres régulières et ouvertes.
6. En conformité avec les engagements envers l'OSCE, la législation devrait être revue afin de permettre aux candidats individuels de participer à une élection d'une manière indépendante.

B. AUTRES RECOMMANDATIONS

Thèmes relatifs aux sexe

7. Il serait préférable d'introduire des mesures spéciales pour promouvoir les candidatures des femmes. Celles-ci pourraient inclure des exigences portant sur un nombre minimal de candidats de chaque sexe sur les listes de candidats.

Campagne et budget de campagne

8. Il serait préférable de modifier la législation afin de s'assurer que tout le monde possède le droit de transmettre et recevoir des opinions et des informations pendant la campagne électorale.
9. Il serait préférable de réfléchir à une mise en valeur de la transparence des contributions au budget de campagne. La publication des finances de campagne pourrait comprendre la source, le montant, le type de contribution ; en particulier, les donations dépassant un montant fixé qui devrait être dévoilées.
10. Il serait préférable de réfléchir à l'introduction d'un modèle de rapport pour le budget de la campagne et une obligation des candidats de faire passer toutes les transactions financières relatives à la campagne par un compte bancaire spécial.
11. Les candidats devraient être obligés de rendre compte des contributions financières à la campagne et de leurs dépenses. Les rapports devraient devenir accessibles au public de façon permanente. De plus, il serait préférable de considérer l'introduction d'un rapport préliminaire avant l'élection dans le but d'informer les électeurs sur le financement des campagnes, pour que les électeurs puissent prendre cette information en compte en décidant pour qui voter.

Les médias

12. Une réflexion devra être menée sur la dépenalisation de l'outrage et de la diffamation afin d'adapter ces provisions juridiques à une bonne pratique et à la liberté d'expression.
13. Il serait préférable d'établir des procédures claires visant à préciser la façon dont la Commission de Coordination devrait recevoir et agir sur les réclamations potentielles relatives à la partialité et l'illégalité du soutien médiatique pendant la campagne.

Plaintes et recours

14. Il serait préférable d'introduire des dispositions juridiques dans le dessein de garantir une réponse aux plaintes relatives à la campagne électorale.
15. La loi électorale devrait préciser clairement les cas d'annulation d'une élection.

Le jour de l'élection

16. Il faudrait envisager le remaniement de la loi électorale afin de garantir à tout scrutin le secret du vote. Par exemple, les bulletins vierges pourraient être fournis aux isolements ou bien on pourrait demander aux électeurs de prendre plus d'un bulletin de vote.
17. En vue de mettre en valeur une meilleure compréhension des procédures, il serait nécessaire de mettre une information électorale à disposition des électeurs dans les bureaux de vote.

ANNEXE: RÉSULTAS DÉFINITIFS³²

Électeurs inscrits	6,825
Suffrages Exprimés	5,088
Participation	74.55%
Bulletins nuls	159
Votes blancs	63

Sièges remportés au parlement:

Horizon Monaco: 20 sièges
Union Monégasque: 3 sièges
Renaissance: 1 siège

³² Données selon les résultats définitifs publiées par la Mairie disponible sur:
<http://www.monaco-mairie.mc/annonces/elections-nationales-2013/les-resultats>.

SUR L'OSCE/BIDDH

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/ODIHR) est l'une des principales institutions de l'OSCE dont le rôle est d'assister les Etats membres afin "*d'assurer le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'observer les règles de l'Etat de droit, de promouvoir les principes de la démocratie et... d'édifier, renforcer et protéger des institutions démocratiques ainsi que de favoriser la tolérance à tous les niveaux de la société*" (Document du Sommet d'Helsinki 1992) en référence à la dimension humaine de l'OSCE.

L'OSCE/BIDDH, dont le siège est à Varsovie (Pologne), a été créée comme Bureau pour les Elections Libres pendant le Sommet de Paris en 1990 et a commencé à fonctionner en mai 1991. Un an plus tard, le nom du Bureau a changé afin de refléter un mandat élargi incluant les droits de l'homme et la démocratisation. Elle emploie aujourd'hui près de 130 personnes.

L'OSCE/BIDDH est la principale agence en Europe compétente dans le domaine de **l'observation des élections**. Chaque année, elle coordonne et organise le déploiement de milliers d'observateurs dont la fonction est d'estimer si les élections de la région de l'OSCE sont menées en conformité avec les engagements de l'OSCE, les autres standards internationaux relatifs aux élections démocratiques et les législations nationales. Sa méthodologie unique fournit un regard approfondi sur le processus électoral dans sa globalité. Par un projet d'assistance, l'OSCE/BIDDH aide les Etats à améliorer leur système électoral.

Les activités relatives à la **démocratisation** comprennent : le respect de l'Etat de droit, le support législatif, la gouvernance démocratique, la migration et la liberté de mouvement, et l'égalité des sexes. L'OSCE/BIDDH met en oeuvre chaque année un certain nombre de programmes d'assistance pour développer les structures démocratiques.

L'OSCE/BIDDH assiste aussi les Etats membres dans leur obligation de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'une façon cohérente avec les engagements relatifs à la dimension humaine de l'OSCE. Cela se concrétise par un travail avec une grande variété de partenaires pour encourager la collaboration et fournir des expertises dans différents domaines, y compris ceux des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, la mise en valeur de la protection des droits de l'homme pour les victimes de traite de l'être humain, l'éducation et la formation relatives au respect des droits de l'homme, le monitoring et les reportages sur les droits de l'homme et les droits et la sécurité des femmes.

Dans le domaine de la **tolérance** et de la **non-discrimination**, l'OSCE/BIDDH assure un support aux États membres dans le renforcement de leur réponse aux crimes de haine et aux affaires de racisme, de xénophobie, d'anti-sémitisme et de toute autre forme d'intolérance. Les activités de l'OSCE/BIDDH relatives à la tolérance et à la non-discrimination sont concentrées sur les domaines suivants: la législation, la formation sur l'application de la loi, le monitoring, les compte-rendus, la stipulation sur les crimes et incidents de haine, ainsi que les activités éducatives pour la promotion de la tolérance, le respect et la compréhension mutuelle.

L'OSCE/BIDDH fournit les conseils aux États membres sur la politique au sujet des Roms et des Sinti. Elle promouvoit les capacités et la mise en réseau parmi les communautés de Roms et des Sinti et encourage la participation des représentants des Romas et des Sinti aux organes de politique.

Toutes les activités de l'ODIHR sont menées dans une coordination et coopération avec les États membres de l'OSCE, institutions de l'OSCE et opérations sur le terrain ainsi qu'avec d'autres organisations internationales.

Plus d'informations disponible sur le site web de BIDDH (www.osce.org/odihr).