



Strasbourg, le 24 octobre 2022

CDL-AD(2022)031

Avis N° 1087/2022

Or angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MEXIQUE

AVIS

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL
CONCERNANT LE SYSTÈME ÉLECTORAL**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa
74ème réunion (20 octobre 2022) et adopté par la Commission de
Venise lors de sa 132ème session plénière (Venise 21-22 octobre
2022)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre suppléante, Espagne)
M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)
M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)**

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Portée de l'avis.....	5
IV.	Analyse	6
A.	Remarques générales	6
B.	Proposition de modification du système électoral dans lequel fonctionneront le nouvel organe d'administration électorale (INEC) et le tribunal électoral réformé.	7
C.	Le nouvel INEC et la réforme du Tribunal électoral.....	9
1.	Composition de l'INEC et du Tribunal électoral	9
2.	La nouvelle autorité électorale et les partis politiques	12
D.	L'objectif déclaré de réduire le coût des élections, de l'administration électorale et de la justice électorale.....	13
1.	Structure interne de l'INEC	13
2.	Administration et juridictions électorales au niveau régional et local	14
3.	Fonctionnaires électoraux et membres du personnel de l'INEC.....	15
V.	Conclusion	16

I. Introduction

1. Par lettre du 28 juin 2022, M. Lorenzo Cordova Vianello, président conseiller de l'Institut national électoral (INE), a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet d'amendements constitutionnels concernant le système électoral du Mexique (CDL-REF(2022)031).
2. Mme Paloma Biglino Campos (Membre suppléante, Espagne), M. Srdjan Darmanović (Membre, Monténégro), Michael Frendo (Membre, Malte) et M. Oliver Kask (Suppléant, Membre) ont été les rapporteurs de cet avis.
3. Les 21, 22 et 23 septembre 2022, une délégation de la Commission composée des rapporteurs, accompagnée de M. Serguei Kouznetsov, s'est rendue au Mexique pour y tenir une série de réunions avec le président du Congrès des députés, M. Santiago Creel Miranda, le sénateur M. Héctor Vasconcelos et un groupe de sénateurs de Morena¹, M. Lorenzo Cordova Vianello, président conseiller de l'Institut national électoral (INE), autorités du Tribunal électoral du pouvoir judiciaire fédéral du Mexique (TEPJF, ci-après le Tribunal électoral), ainsi qu'avec des représentants de la société civile et du monde universitaire. La Commission est reconnaissante à l'Institut national électoral (INE) et à la Mission permanente du Mexique auprès du Conseil de l'Europe pour leur soutien dans l'organisation de cette visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 21 - 23 septembre 2022. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion du Conseil des élections démocratiques du 20 octobre 2022. Après un échange de vues avec MM. Lorenzo Cordova Vianello, Président Conseiller de l'Institut National Electoral (INE), Cristopher Ballinas Valdés, Directeur Général des Droits de l'Homme et de la Démocratie au Sous-Secrétariat des Affaires Multilatérales du gouvernement mexicain, et l'Ambassadeur José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, Mission Permanente du Mexique au Conseil de l'Europe, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 132ème Session Plénière (Venise, 21 - 22 octobre 2022).

II. Contexte

6. La Constitution prévoit que le Mexique est une démocratie pluraliste. Le pays a connu des changements majeurs au cours des trente dernières années, depuis qu'un parti, le PRI (*Partido Revolucionario Institucional*), traditionnellement au pouvoir depuis plus de 70 ans - en raison d'un système électoral déficient et de l'absence d'élections transparentes au Mexique - a été battu aux élections de 2000. Sous la présidence de M. Ernesto Zedillo (1994-2000), le système électoral a subi d'importants changements en 1996. Cette réforme a marqué une évolution vers des élections plus conformes aux normes internationales et une augmentation de leur compétitivité. En 2000, M. Vicente Fox, le candidat du PAN, un parti politique d'opposition, a remporté l'élection présidentielle. Après l'élection de 2000, le système électoral mexicain a changé une nouvelle fois et a renforcé le rôle de l'Institut fédéral électoral (IFE), qui compte parmi ses fonctions celles d'une Commission électorale centrale, et du Tribunal électoral - une juridiction spécialisée qui traite les plaintes et les recours en matière électorale.
7. La dernière réforme constitutionnelle qui a eu lieu en 2014 a créé un Institut national électoral (INE). L'INE a repris toutes les responsabilités de l'Institut fédéral électoral (qui avait existé de 1990 à 2014). Il a également été chargé de superviser toutes les élections au niveau

¹ Morena est un important parti politique mexicain (parti au pouvoir depuis 2018). Il a été dirigé par le triple candidat à la présidence et actuel président du Mexique, Andrés Manuel López Obrador, jusqu'au 12 décembre 2017, date à laquelle il s'est inscrit comme candidat à l'investiture du parti et a été remplacé par Yeidckol Polevnsky.

local et étatique, ainsi que les référendums et la réglementation des processus de participation des citoyens à l'administration publique. Cette législation électorale a été soumise à l'avis de la Commission de Venise en 2013. L'avis adopté en juin 2013 était très positif soulignant que « la législation électorale a renforcé les pouvoirs de l'IFE et du tribunal électoral, a établi des mécanismes de contrôle du financement public des partis politiques, a déclaré l'importance de la liberté d'expression et a distribué un temps médiatique égal entre les partis politiques et a assuré une plus grande présence des femmes en politique par l'établissement de quotas² »

8. L'article 41 de la Constitution fédérale telle que modifiée en 2014³ fournit la liste des différentes tâches confiées à l'INE dans le domaine électoral. La partie V, section A, prévoit que :

« L'Institut National Electoral est une entité autonome, dotée d'une personnalité juridique et d'un patrimoine propre. Le pouvoir législatif, les partis politiques nationaux et les citoyens participent à l'intégration des organes de direction de l'Institut, selon les modalités prévues par la loi. Les principes fondamentaux qui guident les fonctions et le fonctionnement de l'Institut sont la certitude, la légalité, l'indépendance, l'impartialité, l'objectivité et la publicité maximale. »

L'Institut National Electoral aura une juridiction électorale et un caractère indépendant en ce qui concerne ses décisions et son fonctionnement, et sa performance sera professionnelle. La structure de l'Institut national électoral comprend des organes de gestion, d'exécution, techniques et de surveillance. »

9. Depuis 2014, l'INE a géré différents processus électoraux sur des élections nationales (présidentielles et parlementaires), étatiques et locales sur une base annuelle.

10. Les organisations internationales et régionales ont été autorisées à suivre de près différents processus électoraux au Mexique. Après les dernières élections de 2021, le rôle de l'INE en tant qu'organe indépendant de gestion des élections a été reconnu, entre autres, par l'Organisation des États américains (OEA). Dans son communiqué de presse après les élections fédérales et locales du 6 juin 2021, l'OEA a souligné que :

« Les élections ont ratifié l'importance de la force institutionnelle, du professionnalisme et de l'expérience des autorités électorales autonomes et indépendantes pour la démocratie mexicaine. Au cours des 30 dernières années, l'ancien Institut fédéral électoral (IFE) et l'actuel Institut national électoral (INE) ont organisé 23 élections fédérales et, avec les organismes publics électoraux locaux, 271 élections locales. C'est précisément la force des différentes institutions qui composent le système électoral qui a facilité la réalisation des plus grandes élections de l'histoire du Mexique, surtout si l'on considère qu'elles se sont déroulées dans un contexte de pandémie.⁴ »

11. Depuis son élection en 2018, le président Lopez Obrador s'est engagé à promouvoir les changements institutionnels et la réforme de la Constitution.

12. Le 28 avril 2022, l'exécutif fédéral a déposé auprès du Congrès des députés, par l'intermédiaire du Morena, une initiative visant à modifier divers articles de la Constitution mexicaine en matière électorale (ci-après « l'Initiative »), sur la base de l'article 71, section I, de la Constitution politique des États-Unis du Mexique. L'Initiative vise à réformer les articles 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115 et 122 de la Constitution ; il s'agit donc d'une réforme électorale substantielle.

² Voir Commission de Venise, Avis sur la législation électorale du Mexique (CDL-AD (2013)021), par. 69.

³ Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política-Electoral, Diario Oficial de la Federación (10 février 2014).

⁴ Voir www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-062/21.

13. Les principaux objectifs de la réforme constitutionnelle, selon l'Initiative, sont les suivants :

- a. Doter le pays d'un système électoral offrant sécurité, respect du vote, honnêteté et légalité.
- b. Garantir la liberté politique de tous les citoyens, sans censure.
- c. Établir un environnement dans lequel les partis et les candidats indépendants disposent de garanties leur permettant de participer librement à la lutte pour le pouvoir politique.
- d. Créer un mécanisme électoral national unique avec des institutions électorales et juridictionnelles uniques, selon le principe de l'austérité républicaine.⁵
- e. Élire au scrutin secret, direct et universel les plus hautes autorités électorales, administratives et juridictionnelles, sur la base des candidatures proposées par les branches de l'État.
- f. Réduire le nombre de députés fédéraux à 300 et le nombre de sénateurs à 98.
- g. Élire les membres des deux chambres du Congrès de l'Union par voie de scrutin dans chacune des entités fédérales, en utilisant la méthode des listes préparées par les partis politiques et les candidatures indépendantes.
- h. Limiter le financement public des partis politiques aux dépenses de campagne et réglementer les contributions individuelles à ces partis et leur utilisation.

14. Parmi les changements proposés, trois semblent se démarquer : 1) la création d'une nouvelle autorité électorale nationale dont les membres seraient directement élus par « le peuple » et qui gérerait également les élections nationales et locales; b) la réduction du financement public et du temps d'antenne des partis politiques ; et 3) la reconfiguration du Congrès, non seulement en éliminant 200 (sur 500) sièges de représentation proportionnelle à la chambre basse, mais aussi en élisant les 300 autres par des listes nationales de partis plutôt que de districts.

15. Selon la Constitution mexicaine, la réforme constitutionnelle doit être approuvée à la majorité des deux tiers au Congrès des députés et au Sénat⁶.

16. Cette réforme, si elle est adoptée, changera radicalement le système électoral du Mexique et la gestion de son processus électoral. Auparavant, toutes les réformes électorales constitutionnelles avaient été proposées par l'opposition. C'est la première fois que le Président dont les partisans politiques ont la majorité au Congrès initie des changements constitutionnels aussi ambitieux qui affecteront de manière significative les prochaines élections qui auront lieu en 2024.

III. Portée de l'avis

17. La demande ayant été reçue de l'INE, l'avis de la Commission de Venise ne peut porter que sur les questions liées à la réforme de cet organe d'administration des élections. Cependant, plusieurs autres aspects de la réforme, notamment la réforme du Tribunal électoral, le nouveau système électoral et les nouvelles règles concernant les partis politiques seront mentionnés si nécessaire pour la compréhension complète du système proposé d'administration des élections au Mexique.

18. L'avis doit également être lu en conjonction avec les documents suivants :

- a. Code de bonne conduite en matière électorale CDL-AD(2002)023rev2-cor ;

⁵ Le président mexicain Lopez Obrador s'est présenté sur une plateforme anti-corruption pour remporter les élections de 2018. Il a promis que l'élimination de la corruption permettrait d'économiser d'importantes ressources et a souligné cette volonté d'économiser de l'argent en promettant un programme d'austérité gouvernementale sévère. Le 20 novembre 2019, la loi d'austérité républicaine fédérale et les modifications apportées aux dispositions de la loi générale des responsabilités administratives et à la responsabilité budgétaire fédérale sont entrées en vigueur.

⁶ Article 135 de la Constitution du Mexique, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

- b. Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques - Deuxième édition - CDL-AD(2020)032 ;
- c. Résolution des conflits électoraux - CDL-AD(2020)025 ;
- d. Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001 ;
- e. Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la stabilité du droit électoral, CDL-PI(2020)020, et les documents auxquels elle se réfère ;
- f. Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la résolution des litiges électoraux CDL-PI(2021)014, et les documents auxquels elle se réfère ;
- g. Avis sur la législation électorale du Mexique, CDL-AD(2013)021 ;
- h. Sélection de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

IV. Analyse

A. Remarques générales

19. L'exposé des motifs de l'Initiative du 28 avril 2022 explique que la réforme de l'administration électorale vise à « renforcer la démocratie et à garantir le respect de la volonté du peuple ». Il souligne également que « les autorités électorales administratives et juridictionnelles doivent être indépendantes du pouvoir politique, des partis politiques et des groupes économiques » et que « ces dernières années, l'action de ces autorités s'est caractérisée par le non-respect des principes d'objectivité, d'indépendance et d'impartialité inhérents à la fonction électorale⁷ ». En outre, les auteurs de la réforme constitutionnelle soulignent un autre problème grave du système politique mexicain, à savoir « le coût de fonctionnement de ses processus électoraux, prétendument justifié par leur complexité ».

20. Le code de bonne conduite en matière électorale prévoit que les élections doivent être organisées par un organe impartial, qui a un caractère permanent ; les partis politiques, s'ils ne désignent pas de membres pour cet organe, doivent pouvoir observer son travail ; les organes qui nomment les membres des commissions électorales ne doivent pas être libres de les révoquer à leur gré⁸. Lors de la visite des rapporteurs au Mexique du 21 au 23 septembre 2022, plusieurs interlocuteurs de la délégation ont estimé que les dispositions constitutionnelles et légales existantes consacraient ces principes et que le fonctionnement de l'INE fournissait des preuves suffisantes de leur mise en œuvre. Tous les interlocuteurs ont convenu que, depuis 2012, il y avait une alternance régulière du pouvoir à la suite d'élections démocratiques.

21. Les amendements constitutionnels proposés (et le rapport explicatif) font toujours l'objet d'un débat entre les différentes forces politiques et la société civile, ce qui laisse la possibilité de discuter à la fois de l'initiative proposée et des propositions et idées alternatives. La Commission de Venise a toujours été d'avis que le processus d'introduction d'amendements à la Constitution devrait être marqué par les plus hauts niveaux de transparence et d'inclusion - en particulier dans les cas où les projets d'amendements, tels que ceux en cours, proposent des changements importants à des aspects clés de la Constitution⁹.

22. La Commission de Venise souligne que tout système et toute administration électoraux peuvent être améliorés ; cependant, le changement d'un système et surtout d'une administration électorale qui ont donné de bons résultats requiert une prudence particulière ; si le système et l'administration actuels ont assuré l'indépendance, jouissent de la confiance de la plupart des acteurs électoraux et se sont révélés capables de garantir plusieurs cycles électoraux consécutifs

⁷ Voir le document CDL-REF(2022)031, Partie III : Unification des autorités administratives et juridictionnelles électorales, et extinction des organismes publics locaux et des tribunaux électoraux des entités fédératives.

⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1, II.3.1.c et II.3.1.f.

⁹ Voir, entre autres, Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, , CDL-AD(2014)010, Avis sur le projet de loi sur la révision de la Constitution de la Roumanie, CDL-AD(2015)014, Avis conjoint sur le projet de loi « sur l'introduction de changements et d'amendements à la Constitution » de la République kirghize..

réussis, il est impératif que les nouvelles autorités d'administration des élections et les juridictions spécialisées offrent au moins les mêmes garanties d'indépendance et soient capables d'offrir au moins la même qualité de processus électoral que leurs prédécesseurs.

23. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le BIDDH et la Commission de Venise ont constamment exprimé l'avis que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- a. une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et répond aux recommandations antérieures ;
- b. l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées
- c. l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

B. Proposition de modification du système électoral dans lequel fonctionneront le nouvel organe de gestion des élections (INEC) et le tribunal électoral réformé.

24. L'Initiative propose de changer le système électoral au Mexique car « depuis des décennies, la légitimité des législateurs en général, mais surtout des législateurs plurinominaux, est remise en question ». Elle préconise « un mode d'élection qui vise à améliorer la représentation des citoyens dans les chambres du Congrès de l'Union en réduisant le nombre de membres et en les élisant au moyen d'une liste unique par État¹⁰ ».

25. Actuellement, les législateurs de la chambre basse du Congrès mexicain sont élus selon un système mixte. Trois cents des 500 députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans 300 circonscriptions uninominales, tandis que les deux cents autres sont élus à la représentation proportionnelle à partir des listes des partis dans cinq circonscriptions multiétatiques (qui élisent chacune 40 représentants). Il convient de noter que les systèmes électoraux mixtes ou combinés sont généralement liés à l'idée d'équilibre. Dans certains systèmes, les circonscriptions uninominales conduisent à un seuil naturel plus élevé et limitent la représentation au parlement des plus petits groupes de la société . Il semble toutefois que le système mixte ait bien servi le Mexique jusqu'à présent.

26. L'Initiative propose d'éliminer complètement le système uninominal à un tour, de modifier la nature de la compétition et de passer à un système de représentation des partis. Selon les modifications proposées, les 300 membres de la Chambre des députés seraient élus sur des listes de partis, non plus sur la base des cinq circonscriptions multiétatiques, comme c'était le cas jusqu'à présent pour les 200 sièges de la chambre basse, mais dans 32 circonscriptions électorales qui correspondraient aux entités fédérales mexicaines existantes (31 États fédérés plus Mexico).

27. Numériquement, ce changement créerait des districts de représentation proportionnelle avec une moyenne de 10 représentants élus dans chacun d'eux. De telles circonscriptions de représentation proportionnelle avec un nombre relativement faible de représentants élus ont tendance à favoriser les grands partis, en particulier dans les petites circonscriptions (qui existent au Mexique, puisque la géographie électorale est basée sur la structure fédérale)¹¹. De plus, comme le système proportionnel proposé est basé sur des listes fermées, il permettra aux partis politiques (en fait aux dirigeants des partis) d'avoir la main sur la sélection des candidats qui ont

¹⁰ Voir le document CDL-REF(2022)031, Partie V : Élection au scrutin de liste par entité fédérale et réduction du nombre de législateurs hommes et femmes (articles 51, 52, 53, 54, 55, 56, 56, 60, 63, 116 et 122, CPEUM).

¹¹ Selon les données statistiques fournies dans l'exposé des motifs de l'Initiative (CDL-REF (2022)031, partie V), il existe une différence importante entre les chiffres de la population. Par exemple, la population de la ville de Mexico est de 9 209 944 habitants et celle de l'État de Campeche de 928 363 habitants.

une chance d'être élus. Cela donne aux partis plutôt qu'aux citoyens une plus grande influence sur les élus. Dans un tel système, le respect des principes démocratiques essentiels et de la transparence est un sérieux défi et il devrait y avoir une sorte de contrôle externe du respect par les partis politiques des règles de la démocratie interne, notamment pendant le processus de sélection des candidats pour leurs listes électorales. Les dispositions actuelles de la Constitution et des lois électorales sont très exigeantes en matière de sélection des candidats au Mexique. Le respect du principe démocratique et de la transparence est garanti par les autorités électorales. Tout changement concernant l'administration électorale devrait garantir le même niveau de protection du droit de se présenter aux élections.

28. Le Sénat de la République sera composé de 96 sièges de sénateurs - trois pour chaque état - également élus par liste, avec quotient simple et reste majeur. Les candidats indépendants au Sénat seront autorisés à participer dans chaque État, comme pour l'élection des députés.

29. Il n'existe pas de norme internationale sur le choix du système électoral. C'est au parlement d'un pays donné de décider d'un système proportionnel, majoritaire ou mixte. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que si les grands principes, dont l'organisation de l'élection par un organe impartial et un système de recours efficace (entre autres), sont respectés, « tout système électoral peut être choisi¹² ».

30. Selon les normes sur la stabilité électorale, notamment le Code de bonne conduite en matière électorale, les « éléments fondamentaux de la loi électorale, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le tracé des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ». L'initiative à l'examen a été introduite suffisamment tôt avant les prochaines élections (qui auront lieu en 2024), ce qui laisse suffisamment de temps pour un débat public inclusif sur les changements proposés au système électoral, qui est conforme aux recommandations et aux meilleures pratiques internationales¹³.

31. Il convient de noter que le système électoral nouvellement proposé pourrait entraîner une surreprésentation des grands partis et une sous-représentation, voire une non-représentation, des petits partis politiques dans les organes élus ; il est vrai que cela était également possible dans le cadre du système actuel, dans lequel un certain nombre de sièges sont pourvus au moyen d'un scrutin majoritaire à un tour. Il n'est pas clair comment l'objectif déclaré par les auteurs de l'Initiative de renforcer la légitimité des législateurs peut être atteint en réduisant le nombre de membres et en les élisant au moyen d'une seule liste par État. L'impact de la modification constitutionnelle devrait être évalué et mesuré plus avant, et un débat parlementaire et public approfondi devrait être organisé sur toutes les conséquences de la modification proposée. Il convient de fournir au public davantage d'éclaircissements sur la manière dont les sièges parlementaires seraient répartis sur la base des résultats d'élections récentes ou de sondages d'opinion avec le système électoral proposé par rapport au système existant.

32. Si la réforme constitutionnelle proposée du système électoral au Mexique est adoptée et que le système proportionnel pour les élections est introduit, les nouveaux organes de gestion des élections devront fonctionner dans des conditions où les principaux partis politiques joueront le même rôle, sinon un rôle plus actif, dans la sélection des candidats et où l'influence partisane pendant la période préélectorale pourrait augmenter. Un défi supplémentaire consistera à assurer l'égalité de traitement des petits partis et des candidats indépendants¹⁴ qui n'auront pas la même capacité à mobiliser des ressources matérielles et humaines en l'absence de financement public des partis politiques - qui a été supprimé par l'Initiative en dehors de la période

¹² Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, II.4.

¹³ Idem, II.2.

¹⁴ Idem, I.2.3.b.

de campagne électorale. L'administration électorale devra relever ces défis, mais aussi faire face à une pression supplémentaire et devra garantir (et convaincre les différentes parties prenantes) qu'elle fonctionne de manière indépendante et non partisane.

C. Le nouvel INEC et la réforme du Tribunal électoral

33. L'objectif déclaré du changement du mode de sélection de l'organe de gestion des élections et des juges du Tribunal électoral est de « renforcer leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, des partis politiques et des groupes économiques. » L'une des propositions clés des amendements constitutionnels pour aborder cette question est la création d'une nouvelle autorité électorale nationale (Institut National des Elections et Referendums - INEC) et la réforme du Tribunal électoral, dont les membres seraient directement élus par les électeurs. Il y a également des changements importants concernant les compétences et les attributions de l'INEC et des dispositions transitoires concernant à la fois l'INEC et le Tribunal électoral.

1. Composition de l'INEC et du Tribunal électoral

34. L'exposé des motifs de l'Initiative souligne que « l'INE et le TEPJF (Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération) actuels ont été composés de quotas de partis et cooptés par des groupes de pouvoir, au détriment de leur impartialité ». Les auteurs cherchent à impliquer directement les citoyens « comme source de pouvoir et de représentation de ces institutions clés dans le fonctionnement des pouvoirs formels du pays¹⁵ ». L'élection directe du nouvel organe de gestion des élections (INEC) et des juges du Tribunal électoral est donc proposée.

35. Selon le nouvel article 41.V, l'INEC sera composé de 7 Conseillers élus sur la base de propositions faites par les trois Puissances de l'Union. Les membres de l'INEC seront élus selon la procédure suivante (nouvel article 41.V.A.a)¹⁶ :

« La Chambre des Députés émettra le décret de convocation pour l'élection des conseillers électoraux, qui contiendra les étapes complètes de la procédure, ses dates et délais non prorogeables. Chacun des pouvoirs de l'Union choisira vingt personnes sur une base paritaire : le pouvoir exécutif le fera par l'intermédiaire du titulaire de la Présidence de la République ; le pouvoir législatif en choisira dix par chaque chambre par un vote des deux tiers des membres présents ; le pouvoir judiciaire de la Fédération par l'intermédiaire du Plénum de la Cour suprême de justice de la Nation avec une majorité de huit voix. Le processus électoral sera organisé par l'Institut national des élections et des référendums. »

36. Selon l'article 99.X, dans le cas de l'élection des juges du Tribunal Electoral, la procédure sera la suivante :

« Le pouvoir exécutif désigne dix personnes par l'intermédiaire du titulaire de la présidence de la République ; le pouvoir législatif désigne dix personnes pour chaque chambre, par un vote qualifié des deux tiers de ses membres présents ; le pouvoir judiciaire de la Fédération, par l'intermédiaire de l'assemblée plénière de la Cour suprême de justice de la Nation, à la majorité de huit voix. »

37. Sur la base des candidatures présentées par la Chambre des Députés et le Sénat, la Cour Suprême de Justice de la Nation et le chef de l'Exécutif fédéral, il est proposé que le vote populaire décide de la composition de la Chambre Supérieure du TEPJF et du Conseil Général de l'INEC. Les postes des membres du Conseil général de l'INEC et des juges du Tribunal

¹⁵ Voir CDL-REF(2022)031, Partie IV : Formation de l'Institut national des élections et des consultations et de la Chambre supérieure du Tribunal électoral du Pouvoir judiciaire fédéral (articles 41 et 99, CPEUM).

¹⁶ Voir CDL-REF(2022)031.

électoral seront occupés pour une période non renouvelable de six ans. Le jour des élections pour définir les titulaires de ces organes aura lieu le premier dimanche d'août, tous les six ans, à l'exception du premier jour des élections. Dans les deux cas, l'Institut national des élections et des consultations (INEC) organisera le processus d'élection des membres de l'INEC et du Tribunal électoral. Les résultats du vote seront transmis à la Chambre correspondante pour qu'elle fasse et publie la somme ; cette dernière la transmettra à la Cour suprême de justice de la Nation, qui aura le pouvoir de « résoudre les contestations, qualifier le processus et déclarer les résultats¹⁷ ».

38. La Commission de Venise note d'emblée que la procédure proposée, selon laquelle l'INEC sera chargée de l'élection de ses propres membres, est inhabituelle et crée des risques pour son statut d'organe impartial.

39. L'article V, para. A de la Constitution actuelle définit la procédure d'élection des conseillers de l'INE, exigeant qu'ils soient des personnes au prestige reconnu. En outre, un appel public et l'intervention d'un comité d'évaluation technique sont prescrits.¹⁸ Toutes ces exigences sont parfaitement compatibles avec le caractère technique et indépendant de l'administration électorale. En revanche, le texte de l'Initiative ne comporte aucune exigence concernant la préparation technique et les qualifications des conseillers. En outre, alors que le texte de la Constitution fournit une description extrêmement détaillée des pouvoirs et des spécificités du fonctionnement de l'administration électorale, l'Initiative ne définit pas les règles relatives aux élections à l'INEC et au TEPJF (ni le système électoral appliqué). La Commission de Venise est d'avis que cela serait nécessaire : la composition des organes d'administration des élections est un élément essentiel pour la crédibilité des élections. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que « [l']un des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte de rang supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus exposés » et indique que la composition des commissions électorales en fait partie.¹⁹ Il semble que dans l'Initiative examinée, cet élément essentiel - assurer la transparence du processus (la manière dont les membres de l'INEC sont élus) - soit laissé de côté alors que des questions de nature plus technique font partie du texte constitutionnel.

40. En dépit de la tentative d'inclusion des nominations par chacun des trois pouvoirs de l'État, le type de processus électoral proposé, qui est direct et implique donc une campagne avec un temps d'antenne consacré à chacun des candidats, est une source de préoccupation majeure. L'article 41.V.b de l'Initiative prévoit que les candidats auront un accès égal à la radio et aux autres médias, au même titre que les partis politiques pendant les élections. Ils peuvent également participer à des débats organisés par l'organe de gestion des élections sur une base égalitaire ou à des débats gratuits organisés par « tout média de masse », à condition que le principe d'égalité soit respecté. Les partis politiques ne peuvent pas - du moins formellement - faire campagne en faveur ou contre un candidat.

41. Le Code de bonne conduite en matière électorale exige que la commission électorale centrale soit impartiale et, si elle est nommée par les partis politiques, qu'elle ait une composition équilibrée²⁰. Lors de l'organisation des élections, les organes d'administration des élections doivent remplir leurs tâches de manière professionnelle et efficace. Un haut niveau d'expertise est requis de la part de tous les membres de l'organe central de gestion des élections (tel que l'INEC). Ainsi, sa composition ne doit pas être basée sur des préférences et des choix politiques.

¹⁷ Idem.

¹⁸ La procédure technique détaillée pour la sélection du conseiller président et des conseillers de l'INE est décrite à l'article 41 de la Constitution, section V. A, paragraphes a, b, c, d et e, comme une série de garanties de professionnalisme et d'indépendance, y compris une majorité qualifiée du Congrès pour être élu. De même, l'article 99 de la Constitution décrit la procédure technique de sélection des juges de la Chambre haute et des Chambres régionales du Tribunal électoral, également conforme à des normes professionnelles élevées et à des garanties d'indépendance, notamment une majorité qualifiée du Sénat pour être élu. Les deux procédures sont détaillées dans des lois secondaires.

¹⁹ CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, II.2, par.66.

²⁰ Idem, II.3.1.a, d et e.

Même si elle est mise en place avec une représentation équilibrée des forces politiques, elle doit être basée principalement sur des critères professionnels. Ainsi, les membres de l'INEC ne doivent pas être élus directement, car la volonté des électeurs est politique. Même si la nomination des candidats par les institutions habilitées nécessite une certaine évaluation de leur expertise, un vote direct peut facilement conduire à une situation où les membres de la commission sont politiquement orientés. En ce qui concerne le souhait des autorités mexicaines d'accroître la légitimité démocratique de l'organe d'administration des élections par l'élection directe de ses membres, la Commission de Venise souhaite rappeler que le Code de bonne conduite en matière électorale exige ce qui suit :

« La commission électorale centrale doit avoir un caractère permanent.

d. Il doit inclure :

i. au moins un magistrat;

ii. des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre des suffrages; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale.

Elle peut inclure :

iii. un représentant du ministère de l'Intérieur ;

iv. les représentants des minorités nationales.

e. Les partis politiques doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité peut se comprendre de manière stricte ou sur une base proportionnelle (voir point I.2.3.b). »

42. L'exposé des motifs du Code de bonne conduite en matière électorale prescrit en outre que « l'égalité » peut être interprétée de manière stricte ou proportionnelle, c'est-à-dire en tenant compte ou non de la force électorale relative des partis » et que « les délégués des partis doivent être qualifiés en matière électorale et il doit leur être interdit de faire campagne »²¹. En effet, la composition de l'organe d'administration des élections doit garantir que tous les partis politiques, les candidats et les électeurs peuvent avoir confiance en son fonctionnement impartial.

43. D'une part, le système proposé n'autorise formellement pas le soutien politique des candidats à l'INEC et prévoit une présélection qui ne permet pas d'appliquer à ce scrutin l'ensemble des normes internationales en matière d'élections - même s'il garantissait son impartialité, ce dont on peut fortement douter. En revanche, une élection purement politique pourrait assurer une représentation équilibrée des partis politiques au sein de l'INEC mais irait à l'encontre de l'exigence d'impartialité puisque l'interdiction de faire campagne pour les élections ne pourrait être respectée lors de la campagne pour les élections à l'INEC²². L'élection directe de l'administration électorale irait donc à l'encontre des normes internationales.

44. En ce qui concerne la désignation d'un remplaçant si un conseiller électoral ou un magistrat se trouve dans l'incapacité permanente d'achever son mandat (article 41.V), il pourrait être problématique d'accorder le pouvoir de désignation à la Chambre qui a procédé à l'élection des conseillers ou des magistrats. Il serait plus judicieux de concevoir une procédure objective pour le choix d'un tel remplaçant pour le reste du mandat.

45. Les mêmes problèmes d'impartialité et d'indépendance se posent pour l'élection des juges du Tribunal électoral. En matière électorale comme dans d'autres domaines, le pouvoir judiciaire, y compris une juridiction électorale spécialisée, devrait représenter une garantie d'impartialité de l'ensemble du processus, et pour cette raison, il devrait offrir des garanties suffisantes d'indépendance²³. Dans l'affaire *Mugemangango contre Belgique* (voir notamment

²¹ Idem, par 75.

²² Comme il serait souhaitable que les candidats soient connus du public, il existe, au cours de ce processus, un risque d'influence induite de la part de groupes intéressés par leur élection.

²³ Commission de Venise, Rapport sur le règlement des différends électoraux, CDL-AD(2020)025, paragraphe 46.

les paragraphes 63 et suivants)²⁴, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a établi que :

« En effet, dès lors que les recours électoraux ne portent pas sur des questions politiques, la sauvegarde du droit à des élections libres implique l'existence d'un recours juridictionnel. Le type de juridiction importe peu, l'essentiel étant que la décision soit prise pas un organe établi par la loi, indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ou, dans une affaire donnée, qui statue en toute indépendance et impartialité sur des questions juridiques dans le cadre de procédures à caractère juridictionnel, et fournit donc des garanties institutionnelles et procédurales suffisantes contre les décisions arbitraires et politiques ».

46. Il existe plusieurs solutions possibles concernant la sélection des membres d'un organe d'administration des élections. Par exemple, une partie des membres de la commission électorale centrale peut être nommée par l'auditeur d'Etat, le médiateur, le pouvoir judiciaire ou d'autres institutions apolitiques similaires²⁵. Une majorité qualifiée au Parlement pour nommer les commissaires électoraux ou les juges électoraux est conforme aux meilleures pratiques et aux normes internationales, comme le stipule le Code de bonne conduite en matière électorale²⁶. Des procédures transparentes pour la sélection des membres de l'organe de gestion des élections garantissent son impartialité et sa neutralité. Une commission spéciale d'experts nommée par le parlement pour évaluer la haute qualification des candidats et l'appel public obligatoire à candidatures peuvent faire progresser l'impartialité et l'indépendance. Ces options peuvent fournir des garanties suffisantes d'indépendance et de transparence d'un organe de gestion des élections.

47. En conclusion, la Commission de Venise est d'avis que le système proposé pour la sélection des membres de l'INEC et des juges du Tribunal électoral ne fournit pas de garanties suffisantes de leur indépendance et de leur impartialité ; en particulier, l'élection des membres de l'INEC et des juges du Tribunal électoral par vote populaire n'est pas conforme aux normes et aux bonnes pratiques électorales existantes.

2. La nouvelle autorité électorale et les partis politiques

48. L'Initiative propose des changements visant à réduire certains des pouvoirs de l'INEC par rapport à l'INE. La modification la plus importante concerne les relations de l'INEC avec les partis politiques.

49. Les amendements constitutionnels réduisent les pouvoirs de l'INEC en matière de contrôle des partis politiques. Le nouvel article 41.1 amendé de la Constitution limite les pouvoirs de l'INEC en ce qui concerne les partis politiques aux cas de violation des règles de procédure ou des droits des citoyens. En outre, la disposition stipule explicitement que l'INEC ne peut prendre aucune décision concernant la direction des partis politiques ou des candidats. Le texte prévoit que la loi établira la procédure dans ce domaine. Toutefois, si l'on prend en considération la modification proposée du système électoral, la limitation des pouvoirs d'intervention de l'INEC pendant le processus d'établissement des listes de candidats par les partis politiques pourrait être problématique.

50. Les lignes directrices de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques prévoient que « les partis doivent avoir la capacité de déterminer leurs dirigeants et

²⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-203885%22%7D>.

²⁵ Par exemple, en Lettonie, le président et sept des membres sont élus par le Saeima (parlement), tandis que le neuvième membre est choisi parmi les juges de la Cour suprême de Lettonie (<https://www.cvk.lv/en/central-election-commission/central-election-commission>) ; en Espagne, la Commission électorale (Junta Electoral Central) comprend huit juges de la [Cour suprême d'Espagne](https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio), cinq professeurs de droit et de sociologie en activité, un secrétaire et le directeur de l'[Oficina del Censo Electoral](https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio) (<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio>).

²⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor , II.3.b et e.

leurs candidats, sans ingérence du gouvernement »²⁷. Toutefois, l'absence de structures démocratiques solides au sein des partis semble avoir favorisé l'adoption d'une législation assez détaillée comme moyen de renforcer la démocratie interne des partis politiques dans certains pays d'Amérique latine. À plusieurs reprises, la Commission a exprimé l'avis que toute exigence légale imposée aux partis politiques pour la sélection des candidats devrait être effectivement supervisée par des organes indépendants, tels que des tribunaux ou des commissions électorales, garantissant l'existence de recours efficaces disponibles pour protéger la liberté d'association des partis politiques et les droits politiques des individus²⁸. Au Mexique, le Tribunal électoral est déjà intervenu dans le passé pour faire respecter l'obligation constitutionnelle de promouvoir la participation politique des groupes indigènes et des femmes aux élections.²⁹ L'interdiction faite aux autorités électorales de décider de la nomination des dirigeants et des candidats proposés par l'Initiative (amendements à l'article 41.V.B.7) peut être très préjudiciable à l'efficacité des quotas imposés par la Constitution et les lois électorales.

D. L'objectif déclaré de réduire le coût des élections, de l'administration électorale et de la justice électorale

1. Structure interne de l'INEC

51. Selon l'Initiative, la raison de la réforme de l'autorité de gestion des élections est la volonté de créer « un organisme unique, véritablement national, aux fonctions clairement délimitées, offrant aux citoyens et aux partis politiques une plus grande sécurité juridique, une plus grande clarté dans les processus et une plus grande efficacité dans le développement des fonctions de gestion des élections ». L'exposé des motifs insiste sur le fait que « cela unifie la prise de décision dans les différents processus connexes et garantit leur développement correct », tout en épargnant les ressources considérables qui sont consacrées aux différentes structures des organes électoraux³⁰.

52. La Commission de Venise note que les tâches de l'INE et celles du Tribunal électoral sont similaires à celles des organes de gestion des élections ou des tribunaux chargés de résoudre les litiges électoraux dans certains autres pays. Elles sont énumérées dans la Constitution actuelle de manière détaillée. Comme l'ont exprimé les autorités, l'INE est également chargé de délivrer les documents d'identité, une tâche qui, dans d'autres pays, est souvent effectuée par d'autres institutions. L'INE est également chargé de procéder à un examen approfondi de la neutralité et de l'équilibre des médias. Parmi les États membres de la Commission de Venise, certains pays ne prévoient pas une telle tâche, mais seulement un contrôle des médias sur la base de plaintes ou pendant la période de campagne. Cependant, le fait de confier ces tâches à l'INE ne s'écarte pas des bonnes pratiques identifiées par la Commission de Venise³¹. La Commission de Venise tient à souligner qu'il y a un risque inhérent à réduire les tâches de l'INE car les attributions actuelles ont prouvé leur efficacité pour garantir des élections démocratiques au cours de la dernière décennie. L'objectif de réduire le coût de l'administration est compréhensible et légitime ; cependant, si les compétences du nouvel INEC sont moins étendues que celles de l'organisme électoral actuel et que certaines de ses tâches

²⁷ CDL-AD(2010)024, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 113.

²⁸ La Cour européenne des droits de l'homme, évoquant dans l'arrêt *Yabloko* (requête n° 18860/07, 8 novembre 2016) la dichotomie entre le modèle égalitaire-démocratique et le modèle libéral, est sensible aux deux points de vue. D'une part, il ne nie pas la compétence des États pour introduire certaines exigences législatives relatives à l'organisation interne et à la sélection des candidats aux élections, dans l'intérêt de la gouvernance démocratique. D'autre part, les autorités étatiques ne doivent pas trop s'immiscer dans les affaires internes des partis politiques : il appartient aux partis eux-mêmes de déterminer comment leurs conférences et leurs procédures de décision sont organisées (voir CDL-AD(2020)032 par. 153 - 155).

²⁹ Décret d'amendement de la Constitution 14 août 2001, article 3. Le Tribunal électoral du Mexique a rendu une décision le 8 avril 2015 demandant aux partis politiques de respecter les principes constitutionnels, en adoptant principalement une approche matérielle de l'égalité, et en exigeant l'inclusion de candidats indigènes sur les listes (SUP-JDC-824/2015).

³⁰ Voir CDL-REF(2022)031, partie III.

³¹ Voir Commission de Venise, *Droit électoral et administration électorale en Europe - étude de synthèse sur les défis récurrents et les questions problématiques*, CDL-AD(2020)023, paragraphe 164.

sont exécutées par différentes institutions publiques, il est essentiel que l'indépendance, l'impartialité, la transparence et l'efficacité du processus électoral soient maintenues et pleinement garanties dans le cadre de la nouvelle conception constitutionnelle.

53. Une administration électorale indépendante a besoin d'un financement adéquat.³² L'INE est actuellement organisé à travers quatre organes centraux (le Conseil Général comme organe suprême de décision et sa présidence, le Conseil Exécutif Général, le Secrétariat Exécutif et l'organe de contrôle interne), six directions exécutives (du Registre Fédéral des Électeurs, du Service Professionnel National Electoral, des Prerogatives et des Partis Politiques, de la Formation Électorale et de l'Éducation Civique, Organisation et administration électorale), dix unités techniques (communication sociale, égalité de genre et non-discrimination, affaires internationales, contentieux électoral, services informatiques, liaison avec les organismes publics locaux, juridique, audit, secrétariat, transparence et protection des données personnelles), et des organes de délégation et de contrôle dans chacune des entités fédérales (délégues : les conseils exécutifs locaux, les conseils locaux, les conseils exécutifs de district et les conseils de district, et contrôle : une commission nationale de contrôle, 32 commissions locales et 300 commissions de district, et des groupes de travail). En outre, il existe des commissions, des comités et des groupes de travail permanents et temporaires du Conseil général. La structure existante de l'INE et de ses subdivisions a permis jusqu'à présent de planifier les dépenses de l'administration électorale.

54. Selon l'Initiative, l'un des moyens d'améliorer l'efficacité de l'administration électorale consiste à proposer que l'INEC et le tribunal électoral deviennent des institutions à l'échelle nationale chargées respectivement de l'organisation des élections et du jugement des plaintes et des appels électoraux sur l'ensemble du territoire du Mexique. Les organes de gestion des élections et les tribunaux électoraux au niveau infranational sont supprimés. La gestion des élections et les recours judiciaires sont centralisés et seront traités respectivement par le nouvel INEC et le tribunal électoral. Le nombre d'agents publics permanents dans les administrations électorales sera considérablement réduit et un nombre important de spécialistes de la gestion électorale seront embauchés sur une base ad hoc, ce qui comporte un risque inhérent pour la crédibilité de la gestion du processus électoral.

55. L'exposé des motifs de l'Initiative insiste sur le fait que « le nouvel INEC sera composée d'organes temporaires et auxiliaires, en particulier pendant les périodes électorales, qui consolideront les fonctions qui ont été fragmentées (*dans l'INE*) entre d'innombrables bureaux administratifs, de sorte que la structure indispensable pour garantir les fonctions établies par la loi soit en place ». La manière dont ces « organes temporaires et auxiliaires » seront moins coûteux que les structures actuelles, bien établies et dotées d'un personnel expérimenté, n'a pas été précisée.

56. La Commission de Venise souhaite réaffirmer que les tâches qui ont été jusqu'à présent accomplies par l'INE doivent être maintenues, même si elles sont attribuées à un autre organisme. A cet égard, l'INEC devrait avoir une structure professionnelle et solide, comme l'INE.

2. Administration et juridictions électorales au niveau régional et local

57. Le Mexique est un État fédéral composé de 32 entités. Il y avait 92 823 216 électeurs inscrits au 21 avril 2022³³. L'actuelle INE est chargée d'organiser les élections tant au niveau national que régional et local. La nouvelle INEC s'occuperait en outre des référendums (« consultations » dans le texte de l'Initiative).

³² CDL-AD(2020)023, Rapport sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe - Étude de synthèse sur les défis récurrents et les questions problématiques, paragraphe 24.

³³ IFES, <http://www.electionguide.org/countries/id/140>.

58. Il n'existe pas de normes sur la répartition des compétences électorales entre les institutions fédérales et celles des États. La centralisation des compétences entre les mains des institutions fédérales est donc possible, à condition toutefois que ces institutions soient impartiales, neutres et indépendantes.

59. De l'avis de la Commission de Venise, la centralisation de l'administration des élections à tous les niveaux pourrait avoir un impact négatif sur la transparence et la crédibilité des processus électoraux au niveau des 32 circonscriptions, le Mexique étant un État fédéral. Elle entraînerait également une transformation onéreuse qui irait à l'encontre des tendances internationales en matière d'autonomie gouvernementale³⁴ et pourrait être en conflit avec certains des principes fondamentaux du fédéralisme mexicain actuel. Le Code de bonnes pratiques en matière électorale recommande que « des commissions électorales indépendantes et impartiales soient mises en place à tous les niveaux, du niveau national au niveau des bureaux de vote » (II.3.1.b). Étant donné qu'il existe un risque élevé que le nouvel INEC soit formé sur une base partisane, la confiance dans les organes électoraux de niveau inférieur qui seront créés sur une base ad hoc pour chaque élection au niveau des États et des localités pourrait être sérieusement compromise (notamment, compte tenu de la taille du pays, du nombre important de minorités et de sa structure fédérale).

60. La même logique peut être appliquée à la proposition d'éliminer les tribunaux électoraux des États. Le nombre de niveaux d'appel est un autre élément important à prendre en compte pour évaluer l'efficacité des recours en matière de conflits électoraux. Le modèle actuel permet la proximité de la première instance dans la résolution des conflits électoraux au niveau municipal. Plusieurs niveaux de recours peuvent constituer une garantie pour les acteurs électoraux. Cependant, pour certains types de conflits préélectoraux, la multiplicité des niveaux de recours administratifs et judiciaires peut potentiellement perturber le calendrier électoral et créer de l'incertitude. Un équilibre est donc nécessaire entre un recours efficace et la garantie de processus électoraux fluides et continus, c'est-à-dire sans que des perturbations ne mettent en danger la continuité du cycle électoral dans son ensemble³⁵.

61. En outre, l'absence d'une juridiction spécialisée au niveau des États pourrait surcharger la Cour électorale fédérale et créer des retards inacceptables dans le traitement des plaintes liées aux élections au niveau des États et des collectivités locales.

3. Fonctionnaires électoraux et membres du personnel de l'INEC

62. Le Code de bonne conduite en matière électorale (II.3.1.a, d et e) exige que la commission électorale centrale soit à la fois impartiale et prenne des mesures fondées sur ses connaissances et son expertise. Dans un pays démocratique fondé sur l'État de droit, les élections doivent être gérées conformément à la Constitution et à la législation électorale. Comme il a déjà été souligné au paragraphe 38, le plus haut niveau d'expertise est requis de tous les membres de l'institution centrale de gestion des élections. Les membres hautement qualifiés de l'INEC ne suffisent pas à assurer une organisation harmonieuse et efficace des élections, car tout organe de gestion électorale a besoin de personnel qualifié.

63. L'exposé des motifs du Code de bonne conduite en matière électorale recommande que « du personnel approprié ayant des compétences spécialisées » soit nécessaire pour organiser les élections³⁶. Compte tenu de la complexité des processus électoraux modernes, les

³⁴ Par exemple, selon l'article 4.3 de la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, « les responsabilités publiques sont généralement exercées, de préférence, par les autorités les plus proches du citoyen. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ».

³⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2020)025, Rapport sur le règlement des différends électoraux, paragraphe 47.

³⁶ CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, Exposé des motifs, paragraphe 83.

commissions électorales centrales doivent pouvoir compter sur des experts juridiques, des politologues, des mathématiciens ou d'autres personnes ayant une bonne compréhension des questions électorales.

64. L'Initiative examinée propose l'élimination des circonscriptions électorales ainsi que des administrations des circonscriptions électorales. Le démantèlement des organes de gestion électorale de niveau inférieur impliquera qu'il n'y aura pas d'agents électoraux locaux permanents. La nouvel INEC comprendra des organes temporaires et auxiliaires, notamment en période électorale. Il n'y a aucune indication sur la manière dont ces organes ad hoc seront créés et qui les intégrera. Chaque élection nécessitera des procédures spécifiques pour engager des agents électoraux et d'autres spécialistes, ainsi que pour leur fournir la formation nécessaire en temps utile et garantir leur indépendance et leur impartialité. De l'avis de la Commission de Venise, cela créera des charges administratives supplémentaires et aura certainement un impact, du moins dans un premier temps, sur la qualité et la crédibilité de la gestion des processus électoraux à différents niveaux.

V. Conclusion

65. Au Mexique, les principales caractéristiques du système électoral ainsi que les règles d'établissement et de fonctionnement de l'organisme d'administration des élections (INE) et de la justice électorale sont inscrites dans la Constitution. Tout système électoral et toute administration électorale peuvent être améliorés, et c'est un objectif légitime de promouvoir les changements institutionnels et la réforme du système électoral d'un pays dans le but de créer les conditions de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité des organes de gestion des élections. Cependant, modifier un système qui fonctionne bien en général et qui jouit de la confiance des différents acteurs électoraux sur la base de plusieurs cycles électoraux et d'années d'évolution démocratique comporte un risque inhérent d'ébranler cette confiance.

66. L'objectif déclaré de cette réforme constitutionnelle est de garantir l'objectivité, l'indépendance et l'impartialité de l'administration électorale (INEC) et du Tribunal électoral. Toute réforme constitutionnelle doit être le fruit d'une analyse approfondie des problèmes et défis existants et d'un large consensus entre les partis politiques et la société. L'impact possible de tels amendements constitutionnels, ainsi que leurs implications immédiates sur le système électoral, l'administration des élections et les procédures de plaintes et d'appels, devraient faire l'objet d'un débat public plus approfondi. La Commission de Venise souhaite rappeler que la composition de l'organe de gestion des élections doit garantir que tous les partis politiques, les candidats et les électeurs puissent avoir confiance en son fonctionnement impartial.

67. L'INEC et le Tribunal électoral deviennent tous deux des institutions d'envergure nationale chargées respectivement d'organiser les élections et de statuer sur les plaintes et les recours électoraux sur l'ensemble du territoire du Mexique. La Commission de Venise souhaite réaffirmer que les tâches qui ont été jusqu'à présent accomplies par l'INE doivent être maintenues et que, même si elles sont attribuées à un autre organisme, l'INEC devra disposer d'une structure professionnelle et solide.

68. La Commission de Venise formule donc les observations et recommandations suivantes:

a. Les amendements proposés à la Constitution ne fournissent pas de garanties suffisantes quant à l'indépendance et l'impartialité de l'INEC et des juges du Tribunal électoral.

b. La procédure proposée pour l'élection directe des conseillers de l'INEC et des juges du Tribunal électoral doit être reconsidérée car elle n'est pas conforme aux normes internationales et aux meilleures pratiques dans le domaine électoral qui prescrivent une représentation équilibrée des différentes forces politiques dans les organes de gestion

des élections (construits de manière stricte ou sur une base proportionnelle). Les membres de ces organes doivent être impartiaux et professionnellement compétents et ne doivent donc pas être autorisés à faire campagne (à se présenter comme candidats aux élections directes).

- c. La création d'un INEC hautement centralisée devrait être reconsidérée car :
 - i. une centralisation onéreuse et complexe pourrait compromettre le fonctionnement impartial et indépendant de l'administration électorale aux différents niveaux de la Fédération ;
 - ii. si le système électoral est modifié pour devenir un système proportionnel avec 32 circonscriptions et compte tenu des pouvoirs proposés pour l'INEC, sa capacité d'intervention pendant le processus d'établissement des listes par les partis politiques sera très limitée ;
 - iii. la suppression des organes de gestion électorale de niveau inférieur et la création de structures ad hoc avec du personnel temporaire auront un impact négatif sur la qualité des élections à différents niveaux.
- d. La concentration du processus du contentieux électoral entre les mains d'un tribunal électoral national pourrait également être problématique à la lumière de la structure fédérale de l'État mexicain et créera une charge potentiellement très élevée puisque ce tribunal électoral national devra traiter toutes les plaintes et tous les appels électoraux en première instance. Les dispositions correspondantes de l'Initiative devraient être revues.

69. L'Initiative introduit un nouveau système électoral proportionnel pour les élections parlementaires au Mexique. Les députés seront élus dans 32 circonscriptions électorales. L'impact de ce changement constitutionnel, notamment sur le fonctionnement de l'INEC et du Tribunal électoral, doit être clairement évalué et mesuré, et un débat parlementaire et public approfondi doit être organisé sur toutes les conséquences des amendements proposés.

70. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités mexicaines pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.