



Strasbourg, le 1er mars 2012

Etude n°656 / 2011

CDL(2012)007*
Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PROJET DE RAPPORT

SUR

**LES MESURES POUR AMELIORER
LE CARACTERE DEMOCRATIQUE DES ELECTIONS
DANS LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

sur la base des observations de

M. Jean-Claude COLLIARD (membre, France)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

I. Introduction

1. Lors de sa réunion du 14 décembre 2011, la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire a traité des mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de l'adoption par l'Assemblée d'un rapport sur ce thème en 2012. Elle s'est fondée sur un schéma de rapport élaboré par M. Jean-Charles Gardetto (Monaco, PPE/DC)¹. Le représentant de la Commission de Venise, M. Jean-Claude Colliard (membre, France) a présenté les travaux de la Commission dans ce domaine. La Commission des questions politiques a ensuite demandé une contribution écrite de la Commission de Venise sur la question.

2. Le présent rapport vise en premier lieu à présenter brièvement l'acquis en la matière, souvent appelé aussi « patrimoine électoral européen » et, en deuxième lieu, à dégager les pistes sur lesquelles des développements sont encore possibles prochainement.

3. La Commission de Venise a en effet élaboré au cours des deux dernières décennies de nombreux documents de nature générale définissant des normes internationales dans le domaine électoral.

4. La coopération avec l'Assemblée parlementaire est particulièrement précieuse à cet égard. Le Conseil des élections démocratiques, dans lequel la Commission de Venise, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sont associés, est un lieu essentiel de réflexion et d'échanges en la matière.

5. *Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa ... réunion (Venise, ...) et par la Commission de Venise à sa ... session (Venise, ...).*

II. Le patrimoine électoral européen

6. La première tâche du Conseil des élections démocratiques a été la rédaction du Code de bonne conduite en matière électorale, qui vise à rassembler les normes applicables communes au patrimoine électoral européen. Ce Code² a été approuvé par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Comité des ministres lui a apporté son soutien dans une déclaration solennelle.

7. La plupart de ces normes relèvent des principes constitutionnels classiques applicables au droit électoral : un suffrage universel, égal, libre, secret et exercé avec une périodicité régulière. Cela s'accompagne de conditions-cadres nécessaires pour une mise en œuvre effective des principes comme le respect des droits de l'homme, la stabilité du droit électoral et les garanties procédurales telles que l'organisation du scrutin par un organe impartial avec un système d'observation efficace et des voies de recours effectives.

8. Sur le papier tout cela se rencontre, de manière plus ou moins développée, dans les législations des Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans la pratique c'est un peu plus délicat : par exemple, la liberté du suffrage c'est bien sûr sa libre expression, ce qu'assurent en principe les normes ci-dessus rappelées, mais c'est aussi sa libre formation, notamment à travers la neutralité des médias publics, ce qui est souvent plus difficile à réaliser.

9. De ce point de vue, le rapport de M. Gardetto se livre à un intéressant travail de repérage des problèmes récurrents relevés dans les rapports d'observation des élections. On ne les reprendra pas un par un mais il faut souligner que beaucoup recourent des sujets sur lesquels la Commission s'est penchée ou envisage de se pencher. A cet égard, il convient de citer en

¹ AS/Pol (2010) 31.

² CDL-AD(2002)023rev.

particulier son rapport de 2006 sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents³ et son rapport de 2010 sur le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection⁴.

10. Parmi les principes du patrimoine électoral européen, il faut souligner quelques points essentiels :

- le caractère universel du suffrage :

11. La question est théoriquement résolue pour ce qui est du droit de vote, même s'il reste souvent la question de l'inscription sur les listes électorales qui devrait être largement facilitée, voire rendue automatique. Elle l'est moins pour ce qui est du droit de candidature qui en est le corollaire : s'il y a des restrictions acceptables (résidence, absence de condamnation pénale pour des délits graves, etc.), d'autres peuvent être plus discutables : appui d'un certain nombre de signatures, caution financière, tous procédés qui ne sont pas condamnables dans leur principe mais qui doivent être organisés de manière raisonnable et ne pas devenir insurmontables.

- la neutralité de l'Etat et de l'administration :

12. Cette exigence est d'autant plus essentielle que le Gouvernement est partie prenante puisque son existence même peut dépendre du résultat des élections et il est donc difficile qu'il soit juge et partie, même si cela arrive parfois, ainsi en France où l'on se console en ajoutant que c'est sous le contrôle du juge ; même si c'est une vraie garantie, cela ne sauvegarde pas les apparences...

13. Il faut donc souligner l'intérêt d'une administration électorale indépendante ou à tout le moins de commissions électorales indépendantes, notamment pour le découpage des circonscriptions, l'allocation des sièges, le déroulement de la campagne, le calcul des financements et remboursements etc. La Commission de Venise a d'ailleurs commencé à étudier la question de l'usage (et de l'abus) des ressources administratives.

- le problème du financement des campagnes :

14. Si le financement public des activités politiques est maintenant largement admis et généralisé, il reste encore bien des problèmes pour ce qui est de l'application : la clé de répartition entre partis et candidats et, peut-être surtout, la question du plafonnement des dépenses électorales de manière à éviter que l'argent n'y joue un rôle prépondérant comme on peut le voir aux Etats-Unis. Encore faut-il que les règles posées soient efficaces, ce qui suppose tout un mécanisme de contrôle et de sanctions véritables.

15. On peut ajouter à cela la question de la licéité des dons des entreprises et des organismes privés dont on a un peu de mal à penser que leur financement soit désintéressé. Faut-il interdire (c'est le cas en France), limiter, publier, il y a là toute une réflexion à mener.

- la question des médias :

16. Il paraît assez établi que ceux qui sont publics – propriété de l'Etat – doivent être astreints à des règles d'équité, voire d'égalité, mais ce principe n'est pas si facile à faire respecter, et est l'un des plus souvent violés en pratique.

³ CDL-AD(2006)018.

⁴ CDL-AD(2010)037.

17. Mais qu'en est-il des médias qui sont dans des mains privées ? Il suffit de prononcer les noms de Fox ou de Berlusconi pour montrer que cela peut avoir une certaine importance dans le débat politique. Peut-on admettre que ces médias fassent campagne pour tel candidat ou tel parti ? On l'admet par tradition pour la presse écrite, c'est beaucoup plus délicat pour la presse audiovisuelle compte tenu de son impact, et il y a là des règles à inventer mais le chantier n'en est qu'à ses débuts.

III. Développements futurs

18. Il reste bien des questions à examiner, en particulier pour la Commission de Venise, et le rapport de M. Gardetto permet assurément d'avancer en ce sens.

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

20. Elle a également reçu une demande de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire sur la limitation des mandats parlementaires, qui comprend deux aspects :

- la limitation dans le temps des mandats : est-ce souhaitable ? Sans aller jusqu'au principe général de non-réélection appliqué au Mexique, dont on sait qu'il peut être tourné dans les faits, faut-il imaginer une limite, deux mandats, trois mandats, voire une limite d'âge, une retraite obligatoire des élus ? La question, centrale en ce qui concerne l'exécutif dans les régimes présidentiels, commence à être posée même pour le pouvoir législatif ;
- le cumul des mandats, national et local par exemple ; la Commission de Venise prépare dans un premier temps une étude comparative sur les règles et pratiques observées dans les différents pays du Conseil de l'Europe, et pourra ensuite envisager des lignes directrices.

21. Cela conduira à approfondir certains points déjà relevés dans le rapport déjà cité sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe⁵.

22. Ce rapport, très complet, faisait état « des problèmes et défis associés à la législature et à l'administration électorales ». Il est organisé autour de douze têtes de chapitres mais naturellement on ne proposera pas de revenir sur l'ensemble des points. La plupart ont été développés non seulement dans ce rapport, mais dans d'autres documents de la Commission de Venise.

23. La Commission de Venise reste à la disposition de l'Assemblée parlementaire pour développer certains aspects que l'Assemblée jugerait utile d'examiner plus en détail.

24. Parmi les thèmes qui pourraient être repris ou développés, on peut relever en particulier la neutralité de l'Etat et de l'administration dans les opérations électorales : un travail sur cette question, et plus particulièrement l'usage des ressources administratives, a déjà été engagé par la Commission de Venise.

25. Si nécessaire, d'autres thèmes spécifiques déjà abordés par la Commission de Venise pourraient être repris et développés, tels que :

- l'indépendance des Commissions électorales, suite logique du point précédent ;

⁵ CDL-AD(2006)018.

- la question des règles applicables aux médias, tant publics que privés, en période ordinaire et plus encore en période de campagne électorale ;
- la question du financement des campagnes électorales et spécialement les règles applicables au financement par les personnes morales (plafonnement, publication, interdiction ?) ;
- l'effectivité des recours en matière électorale et les garanties qu'ils présentent.