Strasbourg, le 12 mai 2009 **CDL(2009)075**

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

LA COMMISSION DE VENISE

L'ORGANE CONSULTATIF DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIERE ELECTORALE

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

Introduction

1. La Commission de Venise (ci-après : la Commission) est depuis sa création l'organisme du Conseil de l'Europe responsable des questions électorales, sauf en ce qui concerne l'observation – qui relève de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et du Congrès.

2. Cette activité en matière électorale s'exerce de diverses manières :

- des travaux comparatifs, qui ont conduit à l'élaboration de plusieurs textes normatifs, en particulier le Code de bonne conduite en matière électorale et le Code de bonne conduite en matière référendaire ;
- des avis relatifs à la législation des Etats – ou plutôt à des projets de lois, qui peuvent ensuite être modifiés sur la base des commentaires de la Commission ; ces avis sont en général rédigés conjointement avec l'OSCE/BIDDH ;
- l'assistance aux commissions électorales en période électorale et les activités de formation en matière électorale à l'attention des acteurs électoraux (commissions électorales, partis, ONG, et surtout juges) ;
- la base de données *« vota »*, qui regroupe la législation des Etats membres de la Commission dans le domaine électoral[1] ;
- des activités d'assistance aux missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire.

3. La Commission européenne pour la *démocratie par le droit*, chargée des questions constitutionnelles, a été naturellement appelée dès son origine à traiter des élections. En effet, la démocratie ne peut se concevoir sans des élections respectant un certain nombre de principes, garantissant leur caractère démocratique.

4. Dans certains cas, la Commission a dû intervenir dans des situations d'urgence. Pensons à l'Albanie en 1997, où elle a participé à la rédaction d'un code électoral révisé qui puisse faire l'objet d'un certain consensus et conduire à des élections rétablissant l'Etat, qui avait tout simplement cessé de fonctionner ; au Monténégro en 2005, où il fallait examiner quelles règles pouvaient être appliquée au référendum sur l'indépendance ; à la Géorgie dans la période qui a suivi la *« révolution des roses »*, où il s'agissait de faire au mieux pour que les élections puissent avoir une certaine crédibilité, malgré certains problèmes importants, touchant par exemple les listes électorales.

5. Le présent document vise à présenter de manière synthétique les activités de la Commission de Venise dans le domaine électoral. Il présente d'abord le Conseil des élections démocratiques, organe subordonné à la Commission de Venise en charge des questions électorales, avant d'examiner les différents types d'instruments à sa disposition. Les travaux dans le domaine des partis politiques, inséparable des élections, ne seront mentionnés que pour mémoire.

Le Conseil des élections démocratiques

6. Le Conseil des élections démocratiques est l'organe subordonné de la Commission de Venise en charge des dossiers électoraux. Il est composé de représentants de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès. Sont également invités à y participer le Parlement européen, la Commission européenne, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi que l'association des administrateurs d'élections européens (ACEEEO).

[1] http://www.venice.coe.int/VOTA.

7. Le but du Conseil des élections démocratiques est d'assurer la coopération dans le domaine électoral entre la Commission de Venise, en tant qu'organe juridique, et l'Assemblée parlementaire et le Congrès, en tant qu'organes politiques responsables de l'observation des élections, d'une part, et les autres acteurs européens en la matière, d'autre part. Le Conseil des élections démocratiques promeut ainsi des valeurs européennes communes, les principes du patrimoine électoral européen, tels que définis notamment par le Code de bonne conduite en matière électorale, dont il va être maintenant question.

Le Code de bonne conduite en matière électorale

8. Le Code de bonne conduite en matière électorale[2] est le document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine, utilisé en particulier par la Commission dans ses avis sur les législations nationales. Approuvé par l'Assemblée Parlementaire et le Congrès, il a fait l'objet d'une déclaration solennelle du Comité des Ministres, datée du 13 mai 2004, qui invite les gouvernements, les parlements et les autres autorités compétentes des Etats membres à tenir compte du Code de bonne conduite en matière électorale, à s'en inspirer**,** dans le respect de leurs traditions nationales démocratiques**,** lors de l'élaboration et de l'application de la législation électorale.

9. Ce document contient les normes du patrimoine électoral européen. Ces normes sont d'abord les principes constitutionnels classiques du droit électoral : le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, ainsi que la périodicité des élections. Le suffrage libre comprend non seulement la libre expression de la volonté de l'électeur, mais aussi sa libre formation. Le Code développe également les conditions-cadres nécessaires à la mise en œuvre des principes précités, comme le respect des droits fondamentaux, la stabilité du droit électoral et les garanties procédurales telles que l'organisation du scrutin par un organe impartial et l'existence d'un système de recours et d'observation efficace.

10. Le Code de bonne conduite en matière électorale a été complété par un *Code de bonne conduite en matière référendaire*[3], également approuvé par l'Assemblée et le Congrès et soutenu par le Comité des Ministres.

11. La Commission a également élaboré un *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*[4], qui regroupe l'ensemble des normes dans le domaine des partis politiques dans un seul document. Ce document, qui s'adresse aux partis eux-mêmes plutôt qu'aux Etats, met en particulier l'accent sur la démocratie interne aux partis.

Les travaux de nature comparative

12. Tous les travaux comparatifs de la Commission de Venise dans le domaine électoral ne conduisent pas à l'élaboration de lignes directrices.

13. Dans le domaine électoral comme dans les autres, la Commission organise des *séminaires UniDem* (Universités pour la démocratie), qui regroupent des spécialistes de haut niveau (personnalités du monde politique ou académique, membres de Cours constitutionnelles ou instances équivalentes), en collaboration entre la Commission de Venise et, par exemple, une université ou une cour constitutionnelle. Les plus récents, dans le domaine électoral, ont touché aux thèmes suivants :

- Le contrôle du processus électoral (conférence organisée dans le cadre de la présidence espagnole du Comité des Ministres, Madrid, 24-25 avril 2009) ;
- L'annulation des résultats des élections (La Valette, 14-15 novembre 2009) ;

[2] CDL-AD(2002)023rev.
[3] CDL-AD(2007)008.
[4] CDL-AD(2009)002.

- Les conditions préalables à une élection démocratique (Bucarest, février 2006) ;
- L'organisation des élections par un organe impartial (Belgrade, juin 2005) ;
- Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen (Sofia, mai 2004).

14. En outre et surtout, la Commission de Venise organise chaque année, depuis 2005, la *Conférence européenne des administrations électorales*, à laquelle participent aussi des invités des autres continents. La conférence de 2009 se tiendra aux Pays-Bas. La conférence de 2008, qui s'est tenue à Bruxelles et a porté sur le vote à distance, a réuni plus de soixante participants, présidents et membres de commissions électorales, représentants d'organisations internationales et autres experts en droit électoral.

15. En ce qui concerne les études comparatives, on peut citer en particulier :

- Plusieurs travaux relatifs aux minorités et à la vie politique :

- une étude générale sur « droit électoral et minorités nationales », qui montre tous les éléments des systèmes électoraux, la plupart non spécifiques à ceux-ci, qui favorisent – ou entravent – la représentation des minorités[5] ;
- un rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens[6] ;
- un rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales[7].

- Un rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement[8] ;

- Un rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents[9].

16. Cette étude a pour principal objectif d'identifier les défis et les faiblesses récurrents associés à la législation et l'administration électorales en Europe par référence aux normes et aux bonnes pratiques internationaux pertinents. Elle part du constat qu'un certain nombre d'élections ne sont pas conformes aux principes du patrimoine électoral européen et s'interroge sur les causes qui, en droit ou dans la pratique, peuvent conduire à une telle situation. On peut noter, entre autres, les problèmes suivants. Le cadre législatif général peut être trop complexe ou instable ; les organes chargés d'organiser les élections ne sont pas toujours réellement indépendants, et le rôle du pouvoir en place dans leur désignation est souvent prépondérant ; en outre, leur mode de fonctionnement peut manquer de transparence, et leur formation être insuffisante. Les listes électorales laissent souvent à désirer, que cela soit dû ou non à des manipulations. Les procédures utilisées pour l'enregistrement des candidats peuvent aussi porter atteinte au principe du suffrage universel. La campagne électorale est le lieu de bon nombre de violations, qui comprennent l'usage biaisé des médias, les ingérences des autorités publiques, un financement des campagnes inégalitaire et opaque, des restrictions à l'exercice des droits fondamentaux pendant la campagne. Le rapport examine le déroulement du scrutin et les moyens d'éviter les fraudes pendant le vote et pendant le dépouillement, notamment en assurant la transparence de la transmission des résultats. Enfin, une procédure de recours auprès d'organes indépendants et impartiaux est essentielle pour que le droit électoral ne demeure pas *lex imperfecta*.

[5] CDL-INF(2000)004.
[6] CDL-AD(2005)009.
[7] CDL-AD(2008)013.
[8] CDL-AD(2008)037.
[9] CDL-AD(2006)018.

17. La Commission de Venise a adopté une trentaine de documents de nature comparative en matière électorale. Elle devrait en particulier adopter prochainement une étude sur la représentation des femmes en politique.

Les avis

18. Activité première de la Commission de Venise, la rédaction d'avis est un succès dans le domaine électoral également. Près de soixante avis ont ainsi été adoptés.

19. En général, la Commission se prononce sur des projets de lois plutôt que sur des lois déjà adoptées, afin de donner aux autorités la possibilité de modifier le projet pour le rendre conforme aux normes du patrimoine électoral européen avant sa soumission au Parlement.

20. Il faut souligner que, depuis plusieurs années, la plupart des avis de la Commission de Venise en matière électorale est élaborée conjointement avec l'OSCE/BIDDH.

21. La Commission a été spécialement active en matière d'avis électoraux concernant l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'Ukraine.

22. Comme les autres avis de la Commission, les avis en matière électorale sont préparés sur la base d'avis individuels des membres de la Commission ou d'autres experts, y compris, le cas échéant, des experts de l'OSCE/BIDDH. Ils visent à examiner la conformité d'un projet de législation avec les normes internationales, telles que définies notamment dans le Code de bonne conduite en matière électorale. Les textes en cause sont situés dans leur contexte. Ainsi, la Commission tient compte des rapports d'observation de l'Assemblée parlementaire et du Congrès, comme de l'OSCE/BIDDH, pour identifier des points faibles éventuels destinés à être corrigés, qui peuvent aller de l'absence de liberté et de diversité des médias à des manipulations partisanes du système électoral, en passant par des irrégularités lors du décompte. La soumission des documents au Conseil des élections démocratiques permet de garantir encore davantage la prise en considération des contributions de ces différents organismes. Les dispositions examinées ne doivent pas seulement être prises dans leur contexte général, mais aussi dans celui de la systématique de la loi : par exemple, un seuil national est une barrière plus sérieuse lorsque les candidatures individuelles et les blocs électoraux regroupant plusieurs partis sont interdits que lorsqu'ils sont admis ; les majorités qui peuvent être exigées dans les commissions électorales n'ont pas le même sens selon leur mode de désignation ; les restrictions à l'un ou l'autre mode d'expression pendant la campagne (par exemple l'affichage) pèseront davantage selon les autres possibilités offertes aux participants à la compétition électorale.

Les activités spécifiques d'assistance et de formation

23. Entamées il y a plus de dix ans, les activités d'*assistance de la Commission de Venise à des commissions électorales centrales* se sont multipliées ces dernières années. Des experts ont ainsi été déployés en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldova.

24. La Commission de Venise organise également des ateliers de formation à l'attention des acteurs du processus électoral, qu'il s'agisse des membres des commissions électorales, des juges chargés du contentieux électoral, des représentants des partis politiques ou des observateurs électoraux. De tels ateliers se sont tenus à ce jour dans les États suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine.

25. La plupart des activités d'assistance et de formation ont eu lieu jusqu'à présent dans le cadre de programmes d'assistance pré-électorale, ou du moins à brève distance des élections.

Cependant, il s'agit de tâches de longue haleine, et, comme les autres activités de la Commission de Venise, elles sont destinées à évoluer du dépannage d'urgence vers une activité plus suivie ; en effet, les compétences d'administrateur d'élections ou d'observateur ne s'acquièrent pas du jour au lendemain et la précipitation de la période électorale n'est pas toujours bonne conseillère.

Conclusion

26. Depuis plus de quinze ans, la Commission de Venise a développé la réflexion en matière électorale en Europe. Elle a acquis une grande expérience et de nouveaux membres spécialisés sur ce thème l'ont rejointe récemment. De l'assistance législative d'urgence, la Commission est passée à l'élaboration de normes, notamment à travers le Code de bonne conduite en matière électorale, puis à leur mise en œuvre dans la législation et la pratique, notamment par des activités d'assistance ciblées. Parallèlement, elle poursuit les travaux de nature comparative, aussi bien concrets tels que la Conférence européenne des administrations électorales qu'ouverts à un public plus académique comme les séminaires UniDem. Sous réserve de l'observation électorale, pour laquelle elle accorde une assistance ponctuelle, la Commission de Venise a ainsi un rôle essentiel dans les activités du Conseil de l'Europe en matière électorale, sous tous leurs aspects. Elle allie ainsi conception et mise en œuvre.