



Strasbourg, le 24 septembre 2012

Étude n°656 / 2011

CDL-EL(2012)005rev*
Or. fr.

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

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

MEMORANDUM REVISE

préparé par le Secrétariat

**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. Le présent document fait suite au rapport sur « les mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (CDL-AD(2012)005), adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 40^e réunion et la Commission de Venise lors de sa 90^e session (mars 2012). Il s'agit d'un document révisé sur la base des propositions faites lors de la 41^e réunion du Conseil des élections démocratiques qui s'est tenue à Venise le 14 juin 2012. Ce document tel que révisé vise à identifier plus précisément les travaux futurs de caractère général que la Commission pourrait entreprendre dans le domaine électoral.

2. Le document de référence de la Commission de Venise, mais aussi du Conseil de l'Europe, pour la définition du « patrimoine électoral européen », est le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev). La Commission s'est en outre penchée de manière plus détaillée sur nombre de thématiques électorales. A cet égard, on relèvera que des études et rapports ont été réalisés sur les grands thèmes suivants : le processus électoral, les systèmes électoraux, le droit de vote, les questions de genre, les minorités nationales, les référendums, les partis politiques et l'observation et l'évaluation des élections.

3. Le rapport précité (CDL-AD(2012)005) retient comme thèmes qui sont en cours de développement ou pourraient encore être développés (par. 18 ss) :

- l'usage des ressources administratives ;
- la limitation des mandats (limitation dans le temps et cumul des mandats) ;
- la neutralité de l'Etat et de l'administration dans les opérations électorales ;
- l'indépendance des Commissions électorales, suite logique du point précédent ;
- 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 ;
- les méthodes adoptées par les partis politiques dans le processus de sélection des candidats présentés aux élections par ces partis ;
- la représentation des femmes dans les Parlements ;
- la représentation des minorités dans les Parlements.

4. Il faut cependant relever que sur ces thèmes, des travaux et activités ont déjà été entrepris ou sont en cours. Des pistes peuvent cependant être évoquées pour envisager d'aller plus loin. Ces éléments seront développés ci-dessous. Les différents thèmes retenus dans le rapport précité vont donc être repris, complétés par d'autres pistes et suggestions de travaux et études.

5. Ce mémorandum révisé tient également compte de la conférence qui a eu lieu les 2 et 3 juillet 2012 à Tirana, dans le cadre de la présidence albanaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, sur « Le patrimoine électoral européen : dix ans de code de bonne conduite en matière électorale » (carnet de bord, CDL-UD(2012)001syn). Elle a permis de développer un certain nombre des thèmes retenus dans le document CDL-AD(2012)005.

II. Thèmes électoraux qui seront ou pourraient être abordés par la Commission de Venise dans le futur

6. Les questions de l'usage des ressources administratives et de la limitation des mandats, qui font l'objet d'études déjà en cours sont mentionnés ici pour mémoire. En outre, le

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a demandé une étude sur les critères d'éligibilité pour les élections locales et régionales. L'étude sera entreprise après réception de documents sur les législations nationales préparés par le Congrès. Le Congrès a également souligné lors de la conférence à Tirana des 2-3 juillet 2012 attendre avec intérêt la publication de l'étude sur l'usage des ressources administratives en périodes électorales. Il souligne régulièrement ce problème dans ses rapports de missions d'observation des élections locales et régionales.

7. Comme document général, le document de synthèse sur le « Droit électoral et l'administration des élections en Europe » (CDL-AD(2006)018) couvrait les avis et études de la Commission jusqu'en 2006. Cependant, compte tenu de son ancienneté, un document de synthèse révisé sera très utile, de nombreux avis, études ayant été adoptés depuis lors, et de nombreux rapports d'observation réalisés. Un rapport sur ce thème a été présenté lors de la Conférence de Tirana des 2-3 juillet 2012.

8. Sur les questions des systèmes électoraux et de la représentativité, la question des systèmes électoraux et notamment du découpage des circonscriptions pourrait être développée, notamment au regard du choix limité qu'offrent certains systèmes aux électeurs. La question de la représentation des territoires, indépendamment de la représentation par ailleurs des populations, pourrait également être développée.

9. Sur la question de l'indépendance des commissions électorales, la Commission de Venise n'a pas réalisé d'étude ou de rapport. En revanche, elle a organisé en novembre 2004 un séminaire sur « l'organisation des élections par un organe impartial », qui a abouti à une publication dans la série *Science et Technique de la Démocratie*, n°41. Outre des exemples nationaux, ce séminaire a traité des questions de transparence et d'impartialité quant au rôle d'une administration électorale pendant les périodes pré-électorales ainsi que du contentieux électoral. Depuis lors, la pratique a montré de manière récurrente dans différents Etats membres des problèmes d'impartialité et d'indépendance des organes chargés de l'organisation des élections. Il serait donc intéressant que la Commission se penche à nouveau sur cette problématique dans l'avenir, peut-être en se focalisant sur la composition et le système de prise de décisions interne de ces organes. Un rapport a été présenté sur ce sujet lors de la conférence de Tirana. Le rapport a ainsi relevé que, pour assurer l'impartialité des commissions électorales, les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être démis de leurs fonctions sur la base de considérations politiques, de même qu'ils doivent eux-mêmes ne pas se considérer comme représentant des intérêts politiques même si leur nomination est politique, ce qui est le mode de composition des administrations électorales le plus usité actuellement en Europe. L'intérêt général exclut de faire entrer les considérations politiques dans le fonctionnement et les décisions de l'administration électorale afin de garantir, *in fine*, la confiance des citoyens dans les élections. Il y a sans doute sur ces questions matière à étude. En outre et comme soulevé dans le rapport précité (CDL-AD(2012)005), il pourrait être utile d'examiner la question de la neutralité de l'Etat et de l'administration dans les opérations électorales ; il faut entendre ici les organes et ministères autres que les commissions électorales elles-mêmes et qui sont classiquement aussi impliquées dans le processus électoral par l'aide qu'ils apportent à l'administration électorale (logistique, sécurité, budget, etc.).

10. Sur la question des règles applicables aux médias, tant publics que privés, en période ordinaire et plus encore en période de campagne électorale, la Commission a réalisé en 2009 une « Analyse des médias au cours de missions d'observation des élections », conduisant à des lignes directrices (CDL-AD(2009)031). Ces lignes directrices s'étaient orientées dans trois directions : la concordance du cadre juridique avec les normes internationales dans le domaine de la liberté d'expression ; les normes en matière de médias pendant les campagnes électorales ; et l'organe de supervision. Si des codes de bonne pratique existent, élaborés par d'autres organisations internationales observatrices d'élections, les bonnes pratiques

s'appliquent avant tout aux médias publics. Il serait intéressant de se pencher sur la même question pour les médias privés, notamment en s'interrogeant sur l'appartenance de tels médias à des personnalités politiques de premier plan ou dirigeant des formations politiques. De même, comme soulevé par le rapport précité, il serait intéressant d'examiner plus en détail la question de la presse audiovisuelle compte tenu de son impact. Il serait aussi intéressant de mener une réflexion sur Internet, à savoir à la fois les sites web, les blogs et les réseaux sociaux qui, simultanément, s'invitent dans les campagnes électorales, avec ou sans parapluie juridique national pour les encadrer, si tant est qu'Internet puisse l'être. Le respect de la liberté d'expression doit être bien sûr au centre de telles réflexions, et, en sens inverse, il faudrait alors examiner comment éviter les normes nationales qui la limitent avec accès en voulant assurer l'égalité des chances. Les travaux sur les médias revêtent toutefois un aspect pluridisciplinaire et devraient être réalisés en coopération avec les services compétents en matière de médias.

11. Sur la question de la participation des citoyens aux élections, il pourrait être intéressant de développer une approche plus sociologique et pas seulement juridique des élections, notamment à la lumière des pratiques politiques voire, comme suggéré par le BIDDH de l'OSCE dans ses commentaires envoyés au secrétariat de la Commission, de réfléchir plus largement à la perception du fossé grandissant entre élus et citoyens. Partant de ce postulat, il est proposé de débattre des manières de promouvoir l'importance des élections et l'impact du vote. Il est également proposé de discuter de l'éthique de la démocratie représentative et de ses élus. La question pourrait ainsi porter sur le contenu des débats et l'analyse de la qualité des échanges, qui pourraient démotiver l'électorat. Une plus grande transparence des processus électoraux, le contrôle de l'action publique par l'électorat et les nouvelles formes de pratique démocratique pourraient également être discutés. Il a également été question lors de la conférence des 2-3 juillet 2012 à Tirana de stimuler une telle participation électorale et d'impliquer en particulier des jeunes électeurs par l'introduction d'outils électroniques pour le vote et la formation des membres des commissions électorales et des observateurs. Le problème de l'organisation des élections par les autorités locales et régionales en période de crise économique a en outre été souligné.

12. Sur la question de l'accès des partis politiques et des candidats aux élections, la question du fonctionnement interne des partis pourrait être développée, en particulier : les primaires ou plus largement le processus de sélection interne des candidats ; la possibilité d'organes indépendants administratifs ou juridictionnels chargés de contrôler les statuts des partis ; et les possibilités de recours judiciaire. Il a en outre été recommandé de développer la question de l'accès en politique des nouvelles petites formations politiques et de la manière de favoriser cet accès. De plus, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a indiqué son intérêt pour une éventuelle étude sur l'élection directe ou indirecte des maires.

13. Sur la question du financement des campagnes électorales, la Commission a élaboré en 2001 un rapport et des lignes directrices sur la question (CDL-INF(2001)008). En 2006, la Commission a publié un rapport sur l'« Interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères » (CDL-AD(2006)014). Enfin et précisément afin d'en étudier l'opportunité, la Commission a adopté en 2011 un « Avis sur la nécessité d'un code de bonne conduite dans le domaine du financement des campagnes électorales » (CDL-AD(2011)020), concluant que « l'adoption d'un code de bonne conduite dans ce domaine n'apporterait pas grand-chose de nouveau par rapport aux documents existants ». En outre, comme déjà indiqué, la Commission est en train de préparer une étude comparative sur l'usage et l'abus des ressources administratives pendant les campagnes électorales. Cela n'enlève cependant pas l'intérêt que la Commission pourrait porter à certaines questions ciblées sur ce thème, notamment les questions de plafonnement du financement des campagnes et partis, mais également la transparence d'un tel financement, qu'il soit public ou privé, la question de l'égalité des chances entre candidats ou encore la question de

l'interdiction du financement par exemple par des personnes morales. Le rapport précité soulève également la question peu abordée de la clef de répartition entre partis et candidats.

14. Sur la question de l'effectivité des recours en matière électorale et des garanties qu'ils présentent, la Commission n'a pas réalisé de rapport ou d'étude, même si la question a été abordée à l'occasion de multiples conférences et séminaires. Cependant, certaines questions spécifiques pourraient être développées. Les rapports des missions internationales d'observation des élections soulèvent régulièrement les problèmes suivants : les critères de recevabilité des recours pré-électorales, électorales et post-électorales ; de même que le problème dans le traitement de tels recours ; et enfin la mise en œuvre des décisions prises sur recours. En outre, la question du contrôle judiciaire du processus électoral et des délais de traitement des recours pourrait être développée. Lors de la conférence de Tirana des 2-3 juillet 2012, le défi majeur qui reste encore la mise en place concrète d'un système de recours électoraux accessible et effectif en Europe a été souligné.

15. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques traite déjà de la question des méthodes adoptées par les partis politiques dans le processus de sélection des candidats présentés aux élections par ces partis (CDL-AD(2009)021, point II.B.3). Une mise à jour de l'application par les partis des différents principes du patrimoine électoral européen dans ce domaine pourrait être envisagée, notamment en ce qui concerne la parité et la représentation des minorités nationales (sur ces deux questions, voir les paragraphes suivants).

16. Sur la question de la représentation des femmes dans les Parlements, la Commission a produit une interprétation du Code de bonne conduite en matière électorale en 2006 et un rapport en 2010, respectivement sur la « Participation des femmes aux élections » (CDL-AD(2006)020) et sur l'« Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique » (CDL-AD(2009)029). Si aujourd'hui peu de législations européennes sont intrinsèquement défavorables aux femmes, leur sous-représentation reste importante et peu justifiable. Il y a donc certainement lieu de réfléchir à des nouvelles méthodes ou solutions, peut-être en combinant des mécanismes touchant à la fois aux systèmes électoraux et au fonctionnement interne des partis politiques. Il reste que les électeurs peuvent être peu enclins à choisir des femmes parmi une myriade de candidats dans une circonscription donnée. Il y a sans doute là aussi une réflexion à mener et destinée à dégager des lignes de conduite destinées aux Etats membres afin de sensibiliser les électeurs mais également les états-majors des partis politiques à cette problématique. De telles lignes de conduite devraient prendre en compte des facteurs externes d'ordre socio-économique, culturel et politique. La question a été traitée lors de la conférence de Tirana précitée, sous le titre « la représentation des femmes dans les organes élus ».

17. Sur la question de la représentation des minorités dans les Parlements, la Commission a produit entre 2000 et 2008 trois rapports, respectivement sur « Droit électoral et minorités nationales » (CDL-INF(2000)004), sur les « Règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens » (CDL-AD(2005)009) et sur le « Double vote des personnes appartenant à des minorités nationales » (CDL-AD(2008)013). S'il n'existe pas de règle absolue en la matière, un système électoral peut favoriser la participation des minorités nationales à la vie politique, comme cela a été étudié par la Commission en 2000. Il peut cependant n'être pas un critère suffisant, en particulier s'il est proportionnel dans un pays où les minorités sont dispersées. Il faut donc penser à d'autres mesures, complémentaires, favorisant la participation des minorités nationales à la vie publique et politique. Les règles d'action positive, telles que soulignées par la Commission dans son rapport précité de 2005, ont aussi une portée limitée. Comme indiqué déjà dans son rapport de 2008, la Commission pourrait réfléchir plus avant à la représentation des minorités au regard de leur situation en Europe. Il pourrait être pertinent d'adopter des mesures juridiques et pratiques favorisant la représentation des minorités non seulement au regard de leur place au sein de chaque Etat mais aussi au regard de leur présence et

répartition en Europe. Cette question a d'ailleurs été traitée lors de la conférence de Tirana précitée, sous le titre « droit électoral et représentation des minorités », rappelant l'importance de favoriser la représentation des minorités comme moyen de préserver la paix interethnique et la stabilité. La conférence a rappelé l'importance des mesures positives pour favoriser la participation des minorités nationales dans le débat public en reprenant les conclusions du Rapport de la Commission de Venise « sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens » (CDL-AD(2005)009) :

- « a. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés. Toutefois, la participation des minorités nationales dans les partis politiques n'est pas et ne doit pas être limitée aux partis dits ethniques.
- b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.
- c. Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.
- d. Les seuils électoraux (quorums) ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées.
- e. Les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels. »

Ces mesures sont donc toujours d'actualité mais doivent cependant s'inscrire dans une réflexion plus large quant à la représentativité des minorités nationales dans la vie politique, tel que suggéré précédemment.

III. Conclusion

18. Certains des thèmes retenus dans le rapport adopté en mars 2012 par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise sur « les mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (CDL-AD(2012)005) font l'objet d'études en cours ou ont été développés lors de la conférence organisée les 2-3 juillet 2012 à Tirana sur « Le patrimoine électoral européen : Dix ans de Code de bonne conduite en matière électorale ». Il faut souligner dans le même temps, comme cela a été fait lors de la conférence à Tirana précitée, que les réformes juridiques ne sont pas la panacée et qu'une surréglementation du cadre législatif électoral pourrait avoir un effet négatif sur la transparence du processus électoral et son caractère effectif. Il est donc important dans cette réflexion d'examiner si des solutions « pratiques » – tels que par exemple l'information aux citoyens ou des programmes de formation du personnel administratif – ne pourraient fournir des solutions plus efficaces qu'une réforme juridique. Il a également été souligné lors de ladite conférence que des irrégularités récurrentes dans les processus électoraux ne sont pas tant dues à une réglementation insuffisante mais plutôt à un manque de volonté politique des acteurs clefs du processus électoral de permettre un jeu politique équilibré pour tous les candidats et partis par une mise en œuvre sincère du cadre juridique existant. La question pourrait être reprise régulièrement, les missions d'observation des élections demeurant dans tous les cas un élément important d'amélioration de la pratique électorale dans la grande Europe.

19. Dans ses commentaires sur le projet de mémorandum révisé, le BIDDH de l'OSCE propose que la Commission travaille sur la question de l'enregistrement des électeurs et plus particulièrement sur l'identification de mesures permettant d'améliorer la pratique en matière d'enregistrement des électeurs et plus largement d'améliorer la qualité des listes électorales, ce qui est une piste sans doute à retenir pour une future conférence ou une future étude. Sur cette question des listes électorales, le secrétariat relève la récente

publication du BIDDH de l'OSCE relative à l'observation des processus d'enregistrement des électeurs.¹

20. De plus, le BIDDH de l'OSCE propose que la Commission considère plus avant la manière de mettre à profit ses quatre sessions plénières ainsi que d'autres réunions afin d'améliorer le suivi des recommandations faites, sur la base des codes de bonnes conduite et autre documents de référence. Le Conseil des élections démocratiques pourrait en effet réfléchir à cet aspect important du suivi de ses avis et études de manière plus systématique qu'il ne le fait et réfléchir à cet égard à une méthode pour y procéder, au regard de ses textes de référence.

21. D'autres thèmes, même s'ils ont déjà été abordés, pourront être développés. Les pistes lancées ci-dessus ne pourront toutefois pas toutes être suivies, du moins simultanément. Il faudra évaluer au fur et à mesure les priorités, compte tenu des ressources humaines et financières de la Commission, et notamment de la disponibilité de ses membres et de ceux du Conseil.

22. En outre, il semble opportun d'insister dans les études à venir sur l'aspect comparatif des pratiques nationales, les effets de différentes mesures adoptés sur la question et de présenter des exemples de bonnes pratiques, comme suggéré à juste titre par le BIDDH de l'OSCE dans ses commentaires sur le projet de mémorandum révisé.

23. Des orientations plus précises pourront d'ailleurs être définies sur la base du rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en cours de rédaction, relatif aux « mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les pays membres du Conseil de l'Europe ».

¹ *Guide pour l'observation de l'enregistrement des électeurs*, 13 juillet 2012.
Source (en anglais seulement) : <http://www.osce.org/odihr/elections/92058>.