



Doc. 12366

27 septembre 2010

Les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1898 (2010)
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné avec intérêt la [Recommandation 1898 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur « Les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ». Il a porté la recommandation à l'attention de ses Etats membres et l'a communiquée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour information et commentaires éventuels. L'avis de la Commission de Venise est annexé à la présente réponse.

2. Le Comité des Ministres se félicite que la [Recommandation 1898 \(2010\)](#) s'inscrive dans le cadre d'un objectif commun à l'ensemble du Conseil de l'Europe : la mise en place en Europe d'un espace d'élections « libres et équitables ». Pour sa part, le Comité des Ministres contribue à la poursuite de cet objectif en apportant notamment une assistance pré-électorale aux Etats membres qui souhaitent bénéficier de l'expérience du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral afin que leurs processus électoraux se déroulent conformément aux normes européennes. En outre, dans le contexte de l'examen périodique des progrès réalisés par certains Etats membres pour remplir leurs engagements et obligations, le Comité des Ministres accorde une importance particulière aux conditions dans lesquelles se déroulent les élections dans les pays en question.

3. Comme l'Assemblée parlementaire le sait, la Commission de Venise a déjà mené d'importants travaux sur la question des seuils électoraux ainsi que sur d'autres questions soulevées dans la recommandation, telles que les commissions électorales, les procédures de vote, l'observation des élections, le financement des campagnes électorales ou l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes dans les instances élues. Le Comité des Ministres se réfère, en particulier, au Code de bonne conduite en matière électorale, qu'il a reconnu comme constituant le document de référence pour les activités du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral. La plupart des thèmes mentionnés dans la recommandation faisant déjà l'objet de lignes directrices élaborées ou reconnues au niveau du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres n'estime pas nécessaire de préparer des règles et des normes additionnelles dans ce domaine.

1. adoptée à la 1091e réunion des Délégués des Ministres (16 septembre 2010)



Annexe à la réponse

Commentaires de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

1. Par le présent document, la Commission de Venise donne suite à la demande du Comité des Ministres formulée lors de sa 1077e réunion (24 février 2010), relative à la [Recommandation 1898 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur « Les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ».
2. Ce document a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 32e réunion (Venise, 11 mars 2010) et par la Commission lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).
3. La Commission de Venise ne peut que soutenir l'objectif de garantir que le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe devienne la plus vaste zone au monde d'élections « libres et équitables », conformément aux normes démocratiques (point 3 de la recommandation). Ces normes sont définies en particulier dans le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), sur lequel il sera revenu ci-dessous.

Sur les seuils

4. La Commission de Venise a déjà examiné la question des seuils et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe dans deux documents :
 - Le rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 26e réunion (Venise, 18 octobre 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 77e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) (CDL-AD(2008)037).
 - Le projet de rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement (II), qui a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 32e réunion (Venise, 11 mars 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010) (CDL-AD(2010)007).
5. Ces deux documents ont été transmis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avant le débat sur le document 12107, qui a conduit à l'adoption de la [Recommandation 1898 \(2010\)](#).
6. La Commission signale que ses propres travaux l'amènent à considérer que la question des seuils électoraux comprend non seulement celle du seuil explicite mais aussi celles des seuils implicites (naturels) que comprend la législation électorale.
7. La Commission considère que la grande variété des dispositions nationales rend difficile l'élaboration de normes européennes autres que très générales. Elle est néanmoins prête à réfléchir à cette possibilité si l'Assemblée le souhaite.

Sur les questions électorales en général

8. La Commission de Venise a élaboré d'importantes normes européennes dans le domaine électoral.
9. Le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), adopté par la Commission de Venise, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, a fait l'objet d'une déclaration solennelle du Comité des Ministres le 13 mai 2004. Dans cette déclaration, le Comité des Ministres reconnaît:

« l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale qui reflète les principes du patrimoine électoral européen comme document de référence pour les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, et comme base pour d'éventuels développements du cadre législatif des élections démocratiques dans les Etats européens » ;

et 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 l'application de la législation électorale et à déployer des efforts soutenus pour lui assurer une diffusion plus large au sein des milieux concernés. »

10. Le Code de bonne conduite en matière électorale peut être considéré comme le document de référence du Conseil de l'Europe en la matière et est régulièrement cité par la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'agit du texte européen le plus complet en matière de standards électoraux.
11. Le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev) contient les lignes directrices sur les principes qui régissent le processus électoral (voir le point 4.2 de la recommandation). En particulier, il traite des commissions électorales (CDL-AD(2002)023rev, II.3.1, voir le point 4.1.1 de la recommandation) ; des procédures de vote (voir notamment CDL-AD(2002)023rev, I.3.2, et le point 4.1.6) ; de l'observation des élections (CDL-AD(2002)023rev, II.3.2, voir le point 4.1.7 de la recommandation). La question des seuils électoraux et mesures analogues (point 4.1.2 de la recommandation) a déjà été mentionnée ci-dessus.
12. La Commission de Venise a développé la question du statut international des observateurs d'élections dans les Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 31^e réunion (Venise, 10 décembre 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 81^e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009) (CDL-AD(2009)059). L'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise ont souscrit à la Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections et au Code de conduite pour les observateurs internationaux d'élections élaborés par la Division électorale d'aide des Nations Unies (UNEAD), l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI) et le Centre Carter (TCC) (CDL-AD(2005)036).
13. Par ailleurs, la Commission de Venise a étudié la question de l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique (CDL-AD(2009)029).
14. La Commission a également adopté des lignes directrices sur le financement des partis politiques (CDL-INF(2001)008 ; cf. le point 4.1.5 de la recommandation).
15. Dès lors, il apparaît à la Commission que la plupart des thèmes mentionnés dans la recommandation font déjà l'objet de lignes directrices qu'elle a élaborées ou reconnues en coopération, le cas échéant, avec d'autres organismes. Les représentants de l'Assemblée parlementaire ont été étroitement associés à la rédaction de tous les textes soumis au Conseil des élections démocratiques.
16. La Commission de Venise est à la disposition du Comité des Ministres s'il souhaite l'élaboration d'autres normes en la matière.