Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2332 (2020)[1]

Fixation de normes minimales pour les systèmes électoraux afin d'offrir une base pour des élections libres et équitables

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire accorde une grande importance aux questions électorales et rappelle son intérêt permanent en la matière. Elle se réfère à ses précédents travaux dans ce domaine, en particulier la Résolution 2251 (2019) sur la mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe, la Résolution 1897 (2012) «Garantir des élections plus démocratiques», la Résolution 1826 (2011) sur le renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans, la Résolution 1705 (2010) sur les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les États membres du Conseil de l'Europe, la Résolution 1590 (2007) «Vote à bulletin secret – Code européen de bonne conduite sur le vote à bulletin secret comprenant des lignes directrices pour les personnalités politiques, les observateurs et les électeurs» et la Résolution 1320 (2003) sur le Code de bonne conduite en matière électorale.

2. L'Assemblée attache une grande importance au rôle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), principale instance d'experts du Conseil de l'Europe spécialisée dans les questions électorales, et à sa coopération de longue date avec cette dernière pour l'établissement de normes électorales en Europe.

3. L'Assemblée souligne tout particulièrement l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale (2002) qui a été élaboré par la Commission de Venise à l'initiative de l'Assemblée et en étroite coopération avec elle. Les principes fondamentaux du patrimoine électoral européen sont résumés dans ce code largement reconnu comme un document clé du Conseil de l'Europe, qui vise à promouvoir l'harmonisation des normes électorales et à servir de référence pour l'évaluation des élections.

4. Des élections libres et équitables constituent le fondement même d'un gouvernement démocratique et la pierre angulaire de la démocratie représentative. En élisant, en leur sein, des représentants aux organes de gouvernance, les citoyens exercent leur droit d'être représentés dans le processus décisionnel politique.

5. La légitimité d'un système démocratique dépend de la confiance du public dans le fait que tous les électeurs, quelles que soient leurs préférences politiques, ont un accès égal aux organes décisionnels et qu'ils y sont équitablement représentés, et que la composition de ces organes reflète dûment le spectre politique de la société.

6. Le système électoral, en tant qu'ensemble de règles conçues pour organiser les élections et convertir les suffrages en mandats politiques et en sièges au parlement et dans d'autres organes élus, représente l'un des éléments les plus fondamentaux de la démocratie représentative. Il a une forte incidence sur la représentativité, la légitimité et la confiance du public dans les institutions démocratiques.

7. Il existe en Europe une grande variété de systèmes électoraux, tant sur le plan de la législation que sur celui de la mise en œuvre. Cette variété est héritée d'histoires, de cultures et de traditions politiques différentes. Chaque pays dispose d'un système électoral qui repose sur un consensus entre les acteurs

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 15 septembre 2020 (voir Doc. 15027, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Rik Daems).

politiques et la société dans son ensemble. Les systèmes électoraux de différents pays s'appuient sur des principes politiques divers et produisent des résultats qui varient en termes de représentativité et de gouvernabilité.

8. Dans ce contexte, l'Assemblée note que les différents systèmes électoraux n'offrent pas le même degré d'équité lorsqu'il s'agit de convertir les suffrages en mandats politiques et en sièges au parlement. Elle est préoccupée par le fait que, dans certains systèmes électoraux, même si les règles juridiques sont respectées, une grande partie des électeurs n'est pas représentée dans les institutions élues ou ne voit pas au parlement les candidats pour lesquels elle a voté. À l'inverse, certains systèmes offrent aux partis vainqueurs des majorités parlementaires qui dépassent largement le soutien réel dont ils bénéficient parmi les citoyens.

9. Cette incohérence entre légalité et légitimité sape la confiance du public dans le processus démocratique et crée un terrain fertile pour le populisme et l'extrémisme.

10. L'Assemblée considère que, lorsqu'un système électoral ne parvient pas à empêcher un important décalage entre les choix politiques des électeurs tels qu'ils sont exprimés par les élections et la composition des institutions élues, c'est un signe de déficit démocratique et l'équité de ce système est mise en doute.

11. Le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 définit les principes électoraux et précise que, dans le respect de ces principes, le choix du système électoral est libre. Cependant, le code n'établit aucun critère spécifique obligatoire qu'un système électoral doit respecter pour être considéré comme équitable et démocratique.

12. En outre, l'Assemblée estime que, près de dix-huit ans après son adoption, le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 doit être mis à jour afin de suivre l'évolution des réalités politiques observées dans nos sociétés et de relever de nouveaux défis, et également afin de prendre en compte les travaux et réflexions menés au sein de la Commission de Venise au fil des ans, y compris plus récemment dans le cadre de la mise à jour, sur proposition de l'Assemblée, du Code de bonne pratique en matière référendaire.

13. L'Assemblée invite donc la Commission de Venise:

13.1. à réfléchir aux questions soulevées aux paragraphes 8, 9 et 10 ci-dessus et à examiner les moyens d'établir des normes minimales auxquelles les systèmes électoraux doivent se conformer pour être considérés comme garantissant non seulement des élections libres, mais également l'équité des résultats qui en découlent;

13.2. à envisager la possibilité de mettre à jour le Code de bonne conduite en matière électorale en tenant compte, dans la mesure du possible, des résolutions pertinentes de l'Assemblée et de ses propres travaux sur des questions spécifiques liées à la conduite des élections, ainsi que de ses rapports et avis par pays, en particulier en ce qui concerne le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, les candidatures indépendantes, les exigences en matière de participation, les seuils légaux, le classement des candidats sur les listes de partis, la participation équilibrée des femmes et des hommes, et la représentation égale des femmes.

14. En outre, l'Assemblée se félicite des travaux réalisés récemment par la Commission de Venise et la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité du Conseil de l'Europe sur les technologies numériques et les élections, et invite la Commission de Venise à rester attentive aux nouveaux phénomènes émergents susceptibles d'affecter le fonctionnement des systèmes électoraux et, *in fine*, la qualité du processus démocratique, tels que:

14.1. la transition vers la société de l'information et le rôle et l'influence sans précédent des réseaux sociaux;

14.2. l'utilisation abusive des médias traditionnels et sociaux pour diffuser des informations biaisées et de fausses informations;

14.3. la fluidité des paysages politiques nationaux avec l'émergence rapide de nouveaux visages et de nouveaux acteurs (mouvements et partis politiques, par exemple) au détriment d'une scène politique plus «traditionnelle»;

14.4. l'influence croissante des appareils bureaucratiques des partis qui tendent à l'emporter sur le choix des électeurs;

14.5. les possibilités d'abus dans l'utilisation de la publicité politique.

15. Enfin, l'Assemblée décide de continuer à suivre de près, en coopération avec la Commission de Venise, les questions électorales, tant en ce qui concerne l'établissement que le respect des normes internationales pertinentes dans ce domaine.