



**Government of Ukraine**  
**Ministry of Foreign Affairs**  
**Gouvernement de l'Ukraine**  
**Ministère des Affaires étrangères**



FFD(2009)13 F

Kiev, le 23 octobre 2009

**Conseil de l'Europe**  
**Forum pour l'avenir de la démocratie**

**Kiev, Ukraine**  
**21-23 octobre 2009**

***Systèmes électoraux : renforcer la démocratie***  
***au 21e siècle***

**CONCLUSIONS**  
**des**  
**RAPPORTEURS GENERAUX**

**« Dans une démocratie véritable, le peuple est souverain et la décision appartient à celui/celle qui vote. »**

1. Tel a été le principal message du Forum 2009 pour l'avenir de la démocratie, organisé à Kiev (Ukraine) du 21 au 23 octobre sur le thème général « Systèmes électoraux : renforcer la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle ». Le Forum s'est intéressé aux liens entre les systèmes électoraux et la gouvernance démocratique au sens large. En examinant les pratiques et leur impact aux niveaux local, régional et national, le Forum s'est penché sur les moyens de renforcer le caractère démocratique des processus électoraux en identifiant les rôles respectifs des pouvoirs publics, de la société civile et des médias. Il a aussi traité, entre autres choses, des moyens de lutter contre la privation du droit de vote et le désengagement, d'améliorer la représentativité, d'accroître la participation des groupes défavorisés et de promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

2. Le Forum avait pour objectif de confronter les expériences et d'identifier les mesures en vue d'améliorer la législation et les processus électoraux, de garantir une administration électorale équitable, efficace, transparente et responsabilisée, d'inverser la tendance au déclin de la participation électorale et à la confiance réduite envers les institutions de la démocratie représentative, et de revitaliser les pratiques démocratiques grâce à des processus décisionnels crédibles et inclusifs qui renforcent la culture politique.

3. Des élections démocratiques sont décisives pour garantir que la volonté du peuple soit respectée lorsqu'il s'agit de former la législature et le gouvernement à tous les niveaux. Le processus de transformation du résultat d'un scrutin en mandats politiques doit se dérouler de manière équitable, impartiale et fiable. Les citoyens doivent être sûrs que leur volonté collective a été respectée et, de leur côté, ils accepteront le verdict sorti des urnes.

4. Il n'y a pas de système électoral unique qui pourrait servir de modèle pour chaque pays. Chaque système présente des avantages et des inconvénients et le choix dépend d'un certain nombre de facteurs, tels que le contexte historique et le système politique et de partis. Le Conseil de l'Europe a pour objectif que chacun s'entende sur l'ensemble des principes qui font que des élections seront considérées comme « libres et équitables », conformément aux normes démocratiques. Ces normes doivent être pleinement mises en œuvre dans toutes les élections qui se déroulent sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe, de ceux qui aspirent à le devenir ou de ceux qui s'engagent dans une relation privilégiée avec l'Organisation. **Ainsi, l'espace du Conseil de l'Europe deviendrait la plus vaste zone d'élections « libres et équitables » dans le monde. Telle est l'ambition qu'il devrait se fixer pour les prochaines années.**

5. Le Code de bonnes pratiques en matière électorale, adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et avalisé par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Congrès), consacre cinq principes fondamentaux d'une élection démocratique : le suffrage doit être universel, égalitaire, libre, secret et direct. Ceci doit s'accompagner, entre autres, du respect des droits fondamentaux, de l'organisation de l'élection par un organe impartial, du contrôle effectif par des observateurs électoraux et de l'existence de systèmes de recours efficaces, y compris devant les tribunaux.

6. La démocratie participative étant complémentaire de la démocratie représentative, les organisations de la société civile peuvent être un moteur pour des élections transparentes et inclusives. Elles peuvent contribuer à l'instauration de bonnes pratiques électorales dans les domaines du financement, de la conduite des campagnes et d'un dialogue ouvert, de l'éducation des candidats et des électeurs, de la représentation et de la défense des droits électoraux des personnes appartenant à des minorités, des personnes vulnérables ou issues de groupes défavorisés de la population, de l'observation des élections ainsi que de la rédaction et de l'évaluation de la législation électorale.

7. Dans ce contexte, le Forum accueille favorablement le Code de bonne pratique pour la participation civile dans le processus décisionnel, préparé par la Conférence des Organisations Internationales Non-Gouvernementales du Conseil de l'Europe (OING) sur la base des recommandations formulées lors des sessions antérieures du Forum. Le Code est un instrument précieux pour toutes les parties prenantes car il vise à étayer les principes généraux, lignes directrices, outils et mécanismes permettant la participation active des Organisations non-gouvernementales (ONG) à la prise de décision politique. Le Conseil de l'Europe est invité à assurer la promotion du Code.

\* \*  
\*

A la lumière du contexte décrit ci-dessus, le Forum a conclu :

***a. au regard des principes et du cadre réglementaire :***

8. Comme l'indique la Déclaration de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral, la législation électorale doit être stable et prévisible. Toutefois, les systèmes électoraux, au sens large, ne sont pas statiques et devraient être à même de répondre aux évolutions de la société telles que l'engagement citoyen plus affirmé dans la vie publique et le sens accru des responsabilités, la tendance à l'abaissement de l'âge du droit de vote, l'aspiration croissante des femmes à une participation plus égalitaire et les rapides évolutions des Technologies de l'information et de la communication (TIC). Toutefois, à moins qu'il ne s'agisse de corriger des déficiences démocratiques, il faut éviter de modifier la législation ou les règles électorales durant la période pré-électorale.

9. Ce n'est que par l'impartialité, l'indépendance et un haut degré de professionnalisme de leurs membres que les Commissions électorales, à tous les niveaux de gouvernance, peuvent parvenir à la transparence et à la responsabilisation nécessaires et susciter la confiance du public. C'est pourquoi il importe d'élaborer et de mettre en œuvre des règles cohérentes régissant les Commissions électorales, la méthode de nomination de leurs membres et l'équilibre de leur composition, ainsi que de les former convenablement.

10. Les seuils légaux ou autres, ainsi que les obstacles à l'encontre des candidats indépendants, influent de manière significative sur l'accès au Parlement. La Commission de Venise a adopté un rapport sur ce sujet ; elle est encouragée à poursuivre ces travaux. De même, l'APCE est encouragée à finaliser son rapport sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui ont un impact sur la représentativité. Ceci comprenant les seuils naturels et autres tels que les dépôts disproportionnés requis pour s'enregistrer en tant que candidats.

11. Les femmes devraient être représentées de manière équitable à toutes les étapes du processus électoral. Les préjugés doivent être éliminés. Les Etats membres et les partis politiques devraient prendre des mesures pour améliorer les conditions de participation et de représentation des femmes tout au long du processus électoral. Ces mesures devraient inclure une éducation civique prenant en compte les questions homme/femme et l'adaptation éventuelle des systèmes électoraux pour les rendre plus ouverts à la représentation des femmes en politique, y compris par l'introduction de quotas pour les candidatures.

12. Les personnes appartenant à des minorités nationales doivent être représentées de manière adéquate lors des élections. Dès lors, il est important que des mesures juridiques et pratiques soient prises pour éviter tout déni du droit de vote et pour assurer leur participation dans les instances élues.

13. Bon nombre de pays permettent à leurs ressortissants résidant à l'étranger de participer aux élections. Il conviendrait de faciliter au maximum leur vote par tous les moyens appropriés.

14. La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local vise à faire participer pleinement les résidents étrangers à la vie de leur localité de résidence, y compris pour ce qui est des processus électoraux. Les Etats membres sont invités à ratifier et à appliquer pleinement cette Convention.

15. Chacun doit avoir un accès égal à l'information aussi bien au moyen des médias traditionnels que des nouveaux médias électroniques et canaux de communication (« blogs » politiques, réseaux sociaux, etc..), nonobstant les risques inhérents au fossé numérique.

16. L'accès équitable aux médias pour toutes les forces politiques en lice constitue une condition préalable à une couverture équilibrée des élections et donc du caractère libre et équitable de celles-ci. Les cadres réglementaires devraient être guidés par les principes de l'égalité d'accès, de la non ingérence des pouvoirs publics dans les activités des journalistes et autres personnels des médias et leur accès à l'information ainsi que de l'indépendance éditoriale.

17. Les médias ont des droits, mais aussi des responsabilités, en particulier pour ce qui est d'un haut degré de professionnalisme. Ceci est d'autant plus important s'agissant des sondages d'opinion, ainsi que de l'obligation pour les radio-diffuseurs du service public et, en principe, les diffuseurs privés, de couvrir les campagnes électorales et l'issue des scrutins de manière équilibrée et équitable. Ces responsabilités et obligations doivent être clairement établies dans le cadre de mesures de nature réglementaire ou d'auto-régulation, elles doivent être respectées par les médias.

*b. au regard de la pratique :*

18. Les partis politiques sont confrontés à une diversité de défis et leur rôle dans la société contemporaine évolue. Toutefois, ils demeurent un vecteur important pour l'expression des choix politiques. C'est pourquoi la participation des partis politiques aux processus électoraux devrait être garantie conformément aux recommandations de l'APCE et de la Commission de Venise, en particulier en traitant les questions ci-après au regard de normes communes :

- démocratie et transparence au sein des partis politiques ;
- sélection et nomination des candidats ;
- règles claires et équitables pour le financement des campagnes ;
- égalité d'accès aux mass media ;
- système de réclamations et de plaintes permettant une procédure rapide de résolution des différends ;
- pourvoi des sièges vacants.

19. Les dispositions du Code de bonne conduite en matière de partis politiques, proposé par la session 2006 du Forum pour l'avenir de la démocratie et par l'APCE, et adopté par la Commission de Venise en décembre 2008, devraient être observées par tous les partis politiques tout au long du processus électoral. L'APCE et toutes les autres parties prenantes du Forum devraient promouvoir l'adoption du Code par les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

20. L'utilisation abusive des ressources administratives par les forces politiques au pouvoir aux fins de campagnes électorales est un problème particulièrement répandu et récurrent, observé lors de nombreuses élections. Cela va de la « publicité » cachée à l'utilisation de ressources officielles pour les rassemblements et réunions à des récompenses en espèces ou en nature.

21. L'absence ou la divulgation insuffisante des données financières par les partis et candidats est également un problème récurrent. Il convient de s'y attaquer afin de contrecarrer la méfiance croissante des citoyens envers la classe politique qui se traduit souvent en une diminution du nombre de membres des partis et un moindre engagement dans la vie politique.

22. De manière plus générale, la question du financement des campagnes électorales doit être traitée et des indicateurs de référence clairs mis en place pour éviter la croissance exponentielle du coût des campagnes et parvenir à une transparence totale et à une responsabilisation pleine et entière. Le Conseil de l'Europe serait particulièrement bien placé pour approfondir ces questions, entre autres sur la base des Codes susmentionnés.

23. Des mesures devraient être prises pour accroître le niveau de participation, par exemple en laissant suffisamment de temps entre l'annonce des candidatures et le jour du scrutin. Ceci permettrait aux électeurs de s'informer de manière appropriée sur les choix de vote qui leur sont proposés. En outre, les procédures de vote devraient être facilitées pour tous, et en particulier pour les groupes défavorisés tels que les personnes handicapées ou privées de liberté. Les pouvoirs publics pourraient également organiser des campagnes d'information objectives pour mobiliser les électeurs et lutter contre l'abstentionnisme.

24. Il est nécessaire d'améliorer en permanence les procédures de vote dans tous les Etats membres. Ceux-ci devraient prendre des mesures efficaces et globales pour garantir l'exactitude des systèmes d'enregistrement des électeurs. Ils devraient également envisager de recourir aux TIC dans ce domaine.

25. L'introduction de différents modes de vote électronique, y compris le vote électronique à distance via Internet, a été largement débattue lors du Forum de 2008 à Madrid et ses conclusions demeurent valides. Le vote électronique – y compris pour les ressortissants résidant à l'étranger – ne se développera pas sans un haut degré de fiabilité de l'administration électorale. L'un des éléments importants pour instaurer la confiance réside dans une certification indépendante des systèmes de vote électronique. Le Conseil de l'Europe serait bien placé pour examiner cette question d'une perspective comparative. De plus, le Forum note qu'un nombre croissant d'Etats membres soutient l'introduction du système de vote par Internet pour divers processus électoraux non politiques portant, par exemple, sur des questions sociales, d'entreprise ou de santé.

*c. au regard du contrôle et du suivi*

26. L'observation des élections est fondamentale pour inspirer confiance dans un système électoral et dans les institutions responsables de l'administration des élections. Le rôle des missions internationales d'observation des élections au niveau national menées par des institutions telles que l'APCE, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (AP-OSCE), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE-BIDDH) et le Parlement européen (PE) revêt une importance cruciale. Pour sa part, le Congrès assume un rôle semblable pour les élections locales et régionales en partenariat avec le Comité des Régions de l'Union européenne et l'OSCE-BIDDH. Le rôle des organisations non gouvernementales dans ce domaine est aussi apprécié.

27. Dans les Etats membres, la réglementation pertinente devrait garantir les droits des observateurs, tant nationaux qu'internationaux, et définir leurs responsabilités. Elle devrait également prévoir des procédures simples et transparentes pour l'accréditation des observateurs, pour des recours rapides devant les autorités nationales et locales et pour des procédures d'appel effectives. Dans ce contexte, le Forum se félicite de la préparation d'un rapport de l'APCE sur un Statut des observateurs des élections reconnu au niveau international. D'autre part, la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux, tous deux approuvés le 27 octobre 2005 à New York par plus d'une vingtaine d'organisations et institutions, devraient être pleinement promus et mis en œuvre.

28. Les observateurs électoraux nationaux – y compris les observateurs non partisans - jouent un rôle fondamental pour garantir que le processus électoral se déroule de manière libre et équitable. Ils peuvent jouer un rôle crucial dans le suivi de la couverture médiatique durant la période préalable et durant la campagne électorale et immédiatement après. Le Forum encourage les ONG concernées à intensifier leurs échanges mutuels d'expériences sur l'observation des élections. Les institutions internationales et nationales, y compris le Conseil de l'Europe, sont invitées à élaborer des programmes de sensibilisation et de formation destinés aux observateurs électoraux nationaux.

29. La confiance dans le décompte et la compilation des résultats est essentielle. Cela implique la transparence. La présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias doit être admise ; ils doivent avoir accès aux procès-verbaux. Le Forum demande qu'une transmission et une publication rapides des résultats soient assurées, à tous les niveaux, y compris, quand cela est possible, sur l'Internet.

30. La période qui suit immédiatement un scrutin fait partie intégrante du cycle électoral. Il est essentiel que toutes les parties prenantes s'engagent à garantir une confirmation et une mise en œuvre pacifiques des résultats du scrutin grâce à un processus transparent et équitable incluant un système efficace de recours.

31. L'expérience du Programme du Conseil de l'Europe sur l'assistance pré-électorale a montré que les insuffisances de la législation et du système électoraux dans certains Etats membres exigent un suivi et une supervision systématiques y compris le suivi de la couverture médiatique tout au long des différentes étapes du processus électoral. Le Conseil de l'Europe, y compris l'APCE et le Congrès, par le biais de leurs procédures de suivi (« monitoring »), est invité à élaborer ou à consolider des processus qui lui permettent d'assurer ce rôle en étroite coopération avec d'autres acteurs internationaux en ce domaine.

\* \*  
\*

32. Toutes les parties prenantes impliquées dans le Forum sont invitées à conjuguer leurs efforts pour déterminer les moyens les plus efficaces qui permettront de traduire les conclusions de cette session en actions concrètes, au sein de leurs institutions respectives tant au niveau européen que national.

33. Le Forum exprime sa satisfaction et sa gratitude au Président de l'Ukraine et au gouvernement ukrainien pour l'excellente organisation de la session de 2009 et leur généreuse hospitalité.

34. A l'invitation des autorités arméniennes, la session 2010 du Forum se tiendra à Erevan, sur le thème « Consensus du Conseil de l'Europe sur les principes de la démocratie ».