



Strasbourg, 25 avril 2023

CDL-EL-PV(2023)001*

Or. angl.

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

76^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES
Venise, le 9 mars 2023 à 10 h.

RAPPORT DE REUNION

**Ce document a été classé confidentiel à la date de sa publication. Sauf décision contraire de la Commission de Venise, il sera déclassifié un an après sa publication selon les règles établies dans la résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour tel qu'il figure dans le document [CDL-EL-OJ\(2023\)001ann.](#)

2. Élections à la présidence

Le règlement intérieur révisé du Conseil des élections démocratiques entrera en vigueur en octobre 2023 et instaurera une présidence tournante et tripartite. Un président et deux vice-présidents seront alors élus.

Il est donc proposé de réélire le président Darmanović et le vice-président Dickson jusqu'à la réunion d'octobre du Conseil.

Le Conseil réélit M. Darmanović en tant que président et M. Dickson en tant que vice-président du Conseil pour un mandat expirant lors de la réunion du Conseil d'octobre 2023.

3. Azerbaïdjan - Projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi sur les partis politiques

Mme Deskoska informe la Commission que le Secrétariat de la Commission de Venise a contacté les autorités de l'Azerbaïdjan afin d'organiser une visite et d'ouvrir un dialogue dans le cadre de la préparation de l'avis, mais que ces dernières ont décliné l'offre, ce qui est regrettable. Des réunions ont été organisées avec des ONG et certains partis politiques.

La révision de la loi n'a pas été adoptée dans le cadre d'un processus ouvert, transparent, large, inclusif et participatif, comme le demandent les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH sur la liberté d'association. Sur le fond, alors qu'il existait déjà des obstacles au pluralisme politique dans la loi précédente, ce problème est devenu encore plus aigu avec la nouvelle loi. En particulier, l'augmentation du nombre de membres nécessaires pour créer un parti politique, qui s'appliquera également aux partis existants, aura un impact négatif significatif. Entre autres problèmes, le ministère de la Justice aura accès aux registres des partis politiques deux fois par an, alors qu'il ne s'agit pas d'un organe indépendant comme recommandé précédemment, et il pourra exercer une surveillance très stricte sur les activités des partis, par exemple en contrôlant la conformité du comportement des partis avec leur propre charte ou l'obligation pour les partis politiques d'informer sur les accords avec des partenaires internationaux ; d'autres règles sont si prescriptives qu'elles vont à l'encontre de l'autonomie organisationnelle interne des partis, par exemple en ce qui concerne le nom des partis. En raison du système électoral majoritaire appliqué, le pourcentage de sièges de nombreux partis est bien inférieur à leur pourcentage de voix ; le projet d'avis conseille donc d'allouer les fonds sur la base du nombre de voix plutôt que sur celle du nombre de sièges. La règle selon laquelle la cotisation peut être égale au don le plus élevé autorisé peut conduire à un financement inéquitable en raison du manque de transparence des cotisations - alors que la loi prévoit que les dons doivent être transparents - ; le projet d'avis souligne que les règles de protection des données doivent être respectées. Le projet d'avis recommande également de réexaminer les dispositions relatives à la nécessité pour les membres des partis d'être des citoyens, l'interdiction de l'adhésion multiple, ou encore l'exclusion des titulaires de "positions" religieuses (un concept vague) et de mieux garantir la représentation des sexes et l'inclusion des personnes handicapées.

Mme Anne-Lise Chatelain, chef de l'unité de soutien législatif du BIDDH, souligne la sévérité des limites imposées à l'enregistrement des partis politiques.

Mme Martinez Ferro, en tant que représentante de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire qui a demandé l'avis, rappelle le contexte, à savoir l'environnement politique restrictif où la situation de l'opposition est très difficile. La Commission de suivi prépare un rapport et prévoit une visite en Azerbaïdjan en avril ; l'avis sera inclus dans le rapport.

M. Stier informe le Conseil qu'il fera rapport à la Commission des affaires juridiques et l'informerait du manque de coopération des autorités. Il y a un recul par rapport à la loi de 1992. La question de l'intervention éventuelle des chefs religieux devrait être abordée de manière plus précise, conformément à la liberté de religion, même si les autorités soulignent la nécessité d'écarter les fanatiques religieux qui tentent de modifier la nature laïque de l'État.

M. Vermeulen suggère plusieurs amendements, notamment en ce qui concerne la possibilité d'exclure une personne privée de capacité juridique d'un parti, et l'élément de violence pour l'interdiction d'un parti, qui n'est pas une condition nécessaire en vertu de la jurisprudence de la CEDH. M. Holmøyvik soutient l'idée de modifier l'avis en ce sens, mais il convient d'éviter les termes vagues dans la loi.

Mme Deskoska et Mme Chatelain répondent que ces commentaires seront pris en compte dans la version finale de l'avis.

Le Conseil approuve le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi sur les partis politiques de l'Azerbaïdjan ([CDL-AD\(2023\)007](#)).

4. Observation d'élections

M. Garrone se réfère au document d'information ([CDL\(2023\)019](#)) sur la participation de la Commission de Venise à l'observation des élections en 2022, qui mentionne notamment l'assistance juridique fournie par la Commission de Venise aux missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire et les problèmes le plus souvent identifiés par les observateurs électoraux.

Au nom du BIDDH, M. Akhundlu souligne l'importance de la coopération dans le domaine de l'observation des élections. L'importance de l'observation des élections a été identifiée pour la première fois par les Etats participants en 1994 à Budapest, lorsqu'ils ont demandé au BIDDH de la coordonner. Les déclarations communes des missions internationales d'observation des élections sont essentielles et la coordination avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales a été développée pour minimiser les divergences ; le BIDDH s'est donc engagé à renforcer son partenariat avec l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et, pour les élections locales et régionales, le Congrès, tandis que la Commission de Venise a apporté un soutien juridique inestimable. Chaque année, le BIDDH a eu des interactions régulières avec les autres organisations observant les élections. Les conclusions communes ont été soulignées dans de nombreux documents, y compris les conclusions préliminaires et le rapport final du BIDDH.

M. Stier souligne une fois de plus l'importance de la coordination. Par exemple, à l'occasion des élections de 2022 en Bosnie-Herzégovine, il y a eu une très bonne coopération, notamment avec le BIDDH, mais il y a eu une divergence avec le Parlement européen sur le rôle du Haut représentant. Des difficultés pourraient survenir, par exemple, au Kazakhstan : il y a un doute sur la possibilité d'assurer la coordination de tous les observateurs, y compris les Russes et les Chinois. Le rôle du BIDDH pour assurer la coordination est essentiel.

Trois membres de la Commission de Venise ayant une grande expérience de l'observation des élections font des suggestions sur la coopération : MM. Holmøyvik, Vilanova et Barrett.

Les principales propositions visant à améliorer la coopération sont les suivantes

- Recevoir le projet de rapport suffisamment tôt pour pouvoir formuler des commentaires de manière approfondie ;
- Assurer une meilleure coordination entre le chef de la délégation de l'APCE et le reste de la délégation afin que les contributions de la délégation de l'APCE soient mieux reflétées dans le rapport par des déclarations claires du chef de la délégation. Dans cette optique, l'APCE pourrait revoir ses méthodes de travail ;
- Introduire davantage d'aspects juridiques dans les rapports, en particulier des références à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En outre, M. Vilanova déclare que la coordination ne devrait pas aboutir à un rapport consensuel au détriment de la qualité. Les observateurs ne peuvent pas garantir le comportement des acteurs politiques nationaux qui tentent d'utiliser l'attention des médias internationaux à des fins politiques internes, par exemple pour discréditer leurs opposants. Le jour du scrutin lui-même a rarement été problématique, mais des problèmes se sont posés avant le jour du scrutin (y compris dans le cadre juridique) et après le jour du scrutin (nécessité pour la loi de prévoir une date limite claire pour clore le cycle des litiges). M. Barrett ajoute qu'il serait bon que des représentants de la Commission de Venise soient régulièrement invités à la conférence de presse finale.

M. Dickson rend compte des activités d'observation électorale du Congrès. Dans le cadre des préparatifs du Sommet du Conseil de l'Europe en mai, M. Mori, le nouveau Secrétaire général du Congrès, s'est employé à faire en sorte que l'observation des élections reste une priorité de l'ordre du jour du Sommet. Une recommandation du Congrès, qui devrait être adoptée dans quelques jours, demande de faciliter l'observation des élections. La Commission de suivi a approuvé un schéma pour les rapports d'observation des élections du Congrès, qui fait plus clairement référence aux normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine et en particulier au Code de bonne conduite en matière électorale.

Lors de l'observation des nouvelles élections à Berlin, des questions telles que la formation obligatoire des membres des bureaux de vote et la nécessité de compter les bulletins avant de les ouvrir ont été soulevées. M. Dickson suggère que le Conseil des élections démocratiques entame une réflexion sur ces questions pratiques afin de clarifier les procédures et de contribuer ainsi à harmoniser les rapports d'observation des élections du Congrès et de l'Assemblée parlementaire.

5. Conférences et séminaires

Le Secrétariat rappelle que, le 12 décembre 2022, la Commission de Venise avait organisé un webinaire postélectoral à la suite des élections législatives et du référendum tenus en Hongrie le 3 avril 2022, en coopération avec la Commission électorale nationale et le Bureau électoral national de Hongrie. Des échanges ont eu lieu sur les sujets suivants : aperçu général des élections, enseignements tirés, proposition de paquet du Bureau national des élections pour modifier la loi sur la procédure électorale soumise au Parlement ; rapport du BIDDH ; prise de décision et efficacité globale de l'administration électorale ; évaluation des élections générales et du référendum national de 2022 du point de vue des droits fondamentaux ; développements informatiques en cours, plans pour l'avenir ; et recours juridiques efficaces.

Mme Martinez Ferro informe le Conseil de l'ouverture d'une procédure de suivi concernant la Hongrie, qui tiendra compte des avis de la Commission de Venise demandés par la Commission de suivi, notamment sur la législation électorale.

M. Dickson note que les activités post-électorales sont un moyen de renforcer les synergies entre les organes participant aux travaux du Conseil.

Des informations complémentaires ont été fournies sur

- La Conférence de l'APCE sur les élections en temps de crise - défis et opportunités - Berne, 9 et 10 mai 2023

Cette conférence est organisée par l'Assemblée parlementaire en coopération avec le Parlement suisse dans le cadre du 60^e anniversaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe. Les organisateurs ont noté qu'au cours des trois dernières années, les démocraties européennes ont été frappées par une succession de défis dramatiques pour le fonctionnement de leurs institutions démocratiques. Au moment même où le monde sortait des chocs mondiaux sans précédent de l'épidémie de Covid-19, la paix et la stabilité de l'Europe ont été mises à mal par la guerre d'agression russe en Ukraine et ses conséquences profondes.

L'un des objectifs de cette conférence est de fournir des recommandations politiques, notamment au 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe qui se tiendra les 16 et 17 mai 2023 à Reykjavik, en vue d'élaborer des lignes directrices sur le renforcement de la résilience des institutions démocratiques face aux situations d'urgence et de leur capacité à agir en période d'incertitude. La Commission de Venise et le Congrès seront représentés par quatre participants, dont leurs président.es.

Mme Martinez Ferro, au nom de l'Assemblée parlementaire en tant que co-organisatrice, déclare que les trois principales questions qui seront abordées sont : l'impact de la Covid-19 et les leçons qui en ont été tirées ; l'impact des conflits armés sur les processus électoraux ; et d'autres défis (tels que l'intelligence artificielle, les cyber-attaques, l'ingérence étrangère, la crise énergétique, les catastrophes écologiques) et le regard vers l'avenir. Le rôle majeur du Conseil de l'Europe en matière électorale sera rappelé.

M. Akhundlu considère que la conférence est très tournée vers l'avenir ; c'est l'occasion de discuter de questions susceptibles d'affecter l'activité principale des observateurs électoraux. Le BIDDH sera représenté à un haut niveau.

- Conférence internationale sur la cybersécurité et les élections à Madrid – 10-12 mai 2023.

Cet événement s'inscrit dans une série d'activités de la Commission de Venise dans le domaine des nouvelles technologies et des élections, qui ont déjà donné lieu à un rapport et à des lignes directrices, tandis que l'intelligence artificielle et l'intégrité électorale, respectivement la sécurité et les élections, ont fait l'objet de deux conférences européennes des administrations électORAles au cours des cinq dernières années.

La conférence sera organisée autour de deux thèmes : processus électORAux, démocratie et droits ; désinformation, technologie et médias ; tandis que les principaux sous-thèmes seront : la menace hybride et son lien avec la sécurité nationale par le biais d'institutions et de processus démocratiques ; le réseau mondial de justice électorale ; les campagnes de désinformation et leurs risques pour la démocratie : création d'un cadre pour leur réglementation ? les médias : information, opinion et désinformation ; les garanties des droits à l'information en période électorale. La Commission de Venise sera représentée par six membres et experts.

Future conférence à organiser par le Conseil

Mme Granata-Menghini propose, en vue d'assurer une plus grande visibilité au Conseil, d'organiser et d'accueillir une conférence. Un thème possible serait la stabilité du droit électoral, le principe le plus cité du Code de bonne conduite en matière électorale, alors qu'il

y a beaucoup d'exceptions et de réserves à la règle de stabilité d'un an (par exemple en ce qui concerne les technologies).

Cette proposition est soutenue par plusieurs participants, qui confirment que les exceptions à la stabilité font partie des questions qui pouvaient être abordées. Les exemples incluent la crise de la COVID-19, ainsi que les renvois abusifs à la stabilité par les autorités qui visent à ne pas mettre en œuvre les recommandations des organisations internationales.

De plus amples détails seront discutés lors de la prochaine réunion.

6. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe la date de sa prochaine réunion au jeudi 8 juin 2023 de 10h00 à 12h00.

LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS
76th meeting / 76^e réunion
CDE 9 March / CED 9 mars 2023

VENICE COMMISSION / COMMISSION DE VENISE

Members of the Council for Democratic Elections (CDE) / Membres du Conseil des élections démocratiques (CED)

Mr Richard BARRETT
Mr Srdjan DARMANOVIĆ (President/Président) (apologised/excused)
Mr Ben VERMEULEN
Mr Pere VILANOVA TRIAS

Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED

Mr Eirik HOLMØYVIK
Mr Oliver KASK (apologised/excused)
Ms Janine OTÁLORA MALASSIS
Ms Katharina PABEL (apologised/excused)

Other members of the Venice Commission / Autres membres de la Commission de Venise

Ms Renata DESKOSKA

Secretariat / Secrétariat

Ms Simona GRANATA-MENGHINI
Mr Schnutz DÜRR
Mr Pierre GARRONE
Mr Vahe DEMIRTSHYAN
Mr Domenico VALLARIO

PARLIAMENTARY ASSEMBLY / ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

Members / Membres

Mr Michael Georg LINK, Committee on Political Affairs and Democracy (apologised/excused)
Mr Davor Ivo STIER, Committee on Legal Affairs and Human Rights)
Ms María Valentina MARTINEZ FERRO, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe

Substitute members / Membres suppléants

Mr Aleksander POČIEJ, Committee on Political Affairs and Democracy (apologised/excused)
Ms Khatia DEKANOIDZE, Committee on Legal Affairs and Human Rights (apologised/excused)
Ms Laura CASTEL, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe

Secretariat / Secrétariat

Ms Sylvie AFFHOLDER
Ms Agnieszka NACHILO

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES (CLRAE) / CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX (CPLRE)**Members / Membres**

Mr Stewart DICKSON, Chamber of Regions/Chambre des régions (Vice-President/Vice-président)

Ms Gunn Marit HELGESEN, Chamber of Regions/Chambre des régions

Substitute members / Membres suppléants

Ms Randi MONDORF, Chamber of Regions/Chambre des régions (apologised/excused)

Mr Vladimir PREBILIC, Chamber of Local Authorities/Chambre des pouvoirs locaux (apologised/excused)

Secretariat / Secrétariat

Ms Stéphanie POIREL

DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY / DIRECTION GENERALE DE LA DEMOCRATIE (DGII) (excused/apologised)**OBSERVERS / OBSERVATEURS****ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE (OSCE) / ORGANISATION POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE****Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH)**

Mr Ulvi AKHUNDLU, Deputy Head, Election Department

Ms Anne-Lise CHATELAIN, Legal Officer

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE (apologised/excused)**European External Action Service (EEAS) / Service européen pour l'action extérieure (SEAE)****European Parliament / Parlement européen****INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA) (apologised/excused)****INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES) (apologised/excused)**