



Strasbourg, le 21 janvier 2011

CDL-EL-PV(2010)004*
Or. fr.

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

**35^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES**

Venise, le 16 décembre 2010 à 10 h

RAPPORT DE REUNION

**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

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour tel qu'il figure dans le document [CDL-EL-OJ \(2010\)004ann.](#)

2. Communication du Secrétariat

Le Secrétariat informe le Conseil sur les points suivants :

- *Arménie : réforme électorale en cours*

Le Conseil est informé des derniers développements concernant la réforme électorale. La Commission de Venise a une longue expérience de coopération avec l'Assemblée nationale d'Arménie sur la réforme électorale. Elle est en contact avec M. Davit Harutyunyan, député, président de la commission des affaires juridiques de l'Assemblée nationale d'Arménie et chef de la délégation arménienne auprès de l'Assemblée parlementaire. Dans ce cadre, un symposium électoral a été organisé les 22 et 23 novembre 2010, qui a permis de débattre sur des questions centrales touchant à un projet de nouveau code électoral, à savoir : la gestion des élections, le financement des partis politiques et des campagnes et l'usage des ressources administratives, l'adjudication des recours et la prévention de la fraude électorale.

Le projet de nouveau code électoral est en cours de discussion au sein d'un groupe de travail parlementaire. Un projet de nouveau code électoral devrait être envoyé à la Commission pour avis au début de l'année 2011. En parallèle, la Commission a reçu une demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire pour un avis sur un projet de code électoral soumis par l'opposition.

- *Azerbaïdjan : élections législatives du 7 novembre 2010*

Le Conseil est informé de la mission effectuée par la Commission dans le cadre de son travail de conseil juridique auprès de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections législatives qui se sont déroulées le 7 novembre 2010 en Azerbaïdjan.

- *Moldova : élections législatives anticipées du 28 novembre 2010*

Le Conseil est informé que, dans le cadre du Plan d'action entre le Conseil de l'Europe et la Moldova pour soutenir le processus électoral dans ce pays, plusieurs sessions de formation pour les observateurs électoraux et pour les représentants de commissions électorales locales et territoriales ont été co-organisées par la Commission de Venise, qui y a apporté son expertise internationale. En outre, la Commission a envoyé un expert électoral auprès de la Commission électorale centrale, à sa demande, afin de l'assister dans la préparation des élections législatives anticipées du 28 novembre 2010. Enfin, la Commission de Venise a assisté l'Assemblée parlementaire en qualité de conseil juridique à l'occasion des élections anticipées.

3. Vote à l'étranger

Lors de la dernière réunion, les rapporteurs, Mme Durrieu et M. Trocsanyi, ont préparé des observations qui ont été soumises au Conseil pour information (CDL-EL(2010)027 et 030).

Le secrétariat a préparé un projet de rapport sur la base de ces observations ainsi que de la discussion tenue lors de la dernière réunion ([CDL-EL\(2010\)032](#)). En l'absence de Mme Durrieu, le Conseil décide de reporter ce point à la session de mars, et demande au secrétariat d'amender le projet de rapport à la lumière des commentaires présentés par les

membres, en prenant en considération les propositions d'amendements du représentant de la Commission européenne.

Une version révisée du projet de rapport sera donc soumise au Conseil lors de sa réunion de mars 2011.

4. Fraude électorale

Suite à la décision du Conseil d'examiner cette question, un projet de rapport sur les possibilités de fraude électorale basée sur une manipulation des chiffres, fondé sur les observations de MM. N. Vulchanov et A. Eriksson, est soumis au Conseil pour adoption (CDL-EL(2010)028).

Le Conseil avait manifesté il y quelques années déjà son intérêt pour examiner la possibilité de détecter des fraudes électorales par des méthodes statistiques.

L'élaboration de ce rapport a été confiée à des spécialistes des questions numériques, et en premier lieu à M. Nikolai Vulchanov, mathématicien. Un deuxième expert, M. Anders Eriksson, a ensuite apporté sa contribution.

Le rapport a été élaboré dans le but de formuler des commentaires spécifiques concernant certains aspects du processus électoral comportant des possibilités de fraude électorale sur la base d'une manipulation des chiffres.

Le rapport distingue entre inexpérience et fraude, rappelant que la fraude est une tromperie intentionnelle.

Le rapport met l'accent sur un certain nombre d'éléments sensibles en matière de fraude, tels que l'inscription des électeurs, la participation électorale et les divergences possibles entre le décompte des voix et la présentation tabulaire des résultats.

Enfin, un dernier chapitre est consacré aux moyens d'éviter de telles fraudes, au nombre de trois principalement : la transparence du processus ; la responsabilité de l'ensemble des représentants de l'Etat intervenant dans l'organisation d'une élection ; et la confiance du public.

Cela implique notamment le bon fonctionnement de l'administration électorale, le contrôle public des listes électorales, des formulaires de résultats adaptés, l'annonce en temps utile de l'ensemble des résultats, la présence d'observateurs électoraux, la présentation tabulaire parallèle.

Le Conseil adopte le projet de rapport sur les possibilités de fraude électorale basée sur une manipulation des chiffres, avec quelques amendements ([CDL-AD\(2010\)043](#)).

5. Norvège

M. Dag Henrik Sandbakken, secrétaire d'Etat du Ministère norvégien des collectivités locales et du développement régional (le Ministère), a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) d'examiner les aspects du système électoral norvégien ayant trait à la résolution des litiges électoraux. La demande visait plus spécifiquement à évaluer les dispositions relatives à l'examen des recours et à la validation des élections, ainsi que la manière dont celles-ci s'inscrivent dans les obligations internationales de la Norvège. Cette demande fait partie des initiatives prises par la Norvège pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport final du

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) sur sa mission d'évaluation des élections législatives du 14 septembre 2009.

Suite à cette demande, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont élaboré un avis conjoint relatif en particulier au contentieux électoral, qui est soumis au Conseil pour adoption (CDL-EL(2010)029; cf. CDL-EL(2010)025 et 026). Cet avis a été élaboré sur la base des observations de MM. Mifsud Bonnici et Paczolay, ainsi que Mme Morry (experte, OSCE/BIDDH). M. Mifsud Bonnici le présente.

La Constitution et la loi électorale prévoient que le Parlement est compétent pour les recours concernant le droit de vote dans le cas des élections législatives. La loi électorale dispose que la Commission électorale nationale est compétente pour les autres recours. La législation ne prévoit pas un droit de recours ultérieur devant un tribunal.

Le projet d'avis conclut que la Norvège a une longue tradition d'élections démocratiques, qui jouit d'un niveau élevé de confiance publique. Le droit norvégien actuel relatif à la résolution des litiges électoraux repose sur des traditions constitutionnelles et légales, qui maintiennent une séparation des pouvoirs afin de garantir la souveraineté du Parlement. Cependant, le système de recours en matière électorale n'est pas pleinement conforme aux normes et engagements internationaux ni aux bonnes pratiques internationales. Pour se conformer aux normes et engagements internationaux, la Norvège devrait intégrer le pouvoir judiciaire dans le processus de résolution des litiges électoraux. Elle devrait accorder à une juridiction le pouvoir de statuer en dernier ressort sur tous les recours électoraux. En outre, la validation définitive des élections devrait inclure la possibilité de saisir un organe judiciaire élevé, comme la Cour suprême. Enfin, il serait utile d'après les bonnes pratiques de fixer des délais pour les recours.

Le Conseil adopte le projet d'avis conjoint sur la législation électorale de Norvège, avec quelques amendements ([CDL-AD\(2010\)046](#)).

6. Ukraine

Suite à la demande de M. Lytvyn, président du Parlement ukrainien, le Conseil examine un projet d'avis sur un projet de Code électoral unifié de l'Ukraine, sur la base des observations de MM. N. Esanu et S. Darmanovic (CDL-EL(2010)033, voir CDL-EL(2010)034). M. Darmanovic le présente.

M. Darmanovic souligne que plusieurs membres du parlement ont travaillé sur ce projet de texte et plusieurs tables rondes ont été organisées à cette occasion en 2008-2009. Des efforts considérables ont été effectués pour améliorer la loi électorale de l'Ukraine et le résultat est globalement positif.

Cependant, quelques recommandations visant à améliorer le code sont faites dans le projet d'avis. Le projet souligne notamment que le code est un document très long et devrait être plus intelligible pour le public mais aussi pour son interprétation par les juges. Il faut saluer la codification de l'ensemble des dispositions en matière électorale dans un seul document. S'agissant de la question des partis, le projet de code impose qu'ils doivent exister un an avant les élections pour participer, ce qui n'est pas conforme aux normes européennes.

Il y a d'autres améliorations dans ce projet de code comparé aux lois actuelles, notamment l'uniformité des procédures et l'organisation des commissions électorales. Le projet donne aussi plus de garanties pour la transparence du processus électoral et les droits des ONG en matière d'observation électorale.

Concernant la question des recours, le rapporteur souligne qu'il est crucial que les compétences de tous les organes compétents soient bien délimitées afin d'éviter tout conflit dans l'interprétation du code électoral. Il faut donc clarifier la question de la juridiction compétente pour les recours.

Le rapporteur informe par ailleurs le Conseil qu'un groupe de travail formé à l'initiative du président de l'Ukraine travaille actuellement sur la législation électorale et souligne le souhait des rapporteurs que les recommandations du présent projet d'avis soient prises en considération dans le cadre de ce travail.

Le Conseil adopte le projet d'avis sur un projet de Code électoral unifié de l'Ukraine avec quelques amendements ([CDL-AD\(2010\)047](#)).

7. Royaume-Uni

Suite à une demande de la Commission électorale du Royaume-Uni, le Conseil est invité à examiner un projet d'avis sur le Code de conduite pour les observateurs d'élections (*Code of practice for electoral observers*) élaboré par cette Commission (CDL-EL(2010)035, voir CDL-EL(2010)036), sur la base des commentaires de Mme Alanis Figueroa et de M. Mifsud Bonnici. Ce dernier présente le projet d'avis.

M. Mifsud Bonnici souligne à la fois l'excellente initiative de la Commission électorale du Royaume-Uni quant à l'élaboration d'un code de conduite destiné aux observateurs d'élections, visant à clarifier la loi électorale pour les destinataires du code, et la qualité des lignes directrices qu'il contient. Il indique à cet égard que le Code de conduite est très largement conforme aux standards internationaux.

Le code octroie les mêmes droits aux observateurs nationaux et internationaux. Parmi les recommandations les plus importantes, le projet d'avis propose de prolonger la période d'observation, qui se limite au jour du scrutin dans le code. Il est également suggéré de simplifier le texte et d'éviter certaines redondances. Il est également recommandé de prévoir une procédure de recours en cas de révocation d'observateurs. Enfin, dans l'hypothèse où le président d'un bureau de vote doit limiter le nombre d'observateurs présents pour une question de bonne gestion du scrutin, un équilibre politique doit être trouvé dans cette sélection.

Le Conseil adopte le projet d'avis sur le Code de conduite pour les observateurs d'élections ([CDL-AD\(2010\)045](#)).

8. Autres développements et activités futures

Le Conseil est informé que les thèmes suivants pourraient être soumis à son examen prochainement :

- un avis sur la réforme du droit électoral de l'Arménie (voir les détails au point n°2 de ce rapport) ;

- une étude sur l'abus des ressources administratives : il s'agit d'un problème général en Europe ;
- un rapport sur les droits électoraux des citoyens handicapés : la préparation de cette analyse, demandée par l'Assemblée parlementaire, démarrera en janvier 2011 ;
- un avis sur le nouveau projet de code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : cet avis devrait démarrer dans les premiers mois de 2011 et sera préparé conjointement avec l'OSCE/BIDDH ;
- un avis sur le futur projet de nouveau code électoral de la Géorgie : à l'issue des travaux du groupe de travail sur la réforme électorale en Géorgie, une demande d'avis sur un projet de nouveau code électoral devrait parvenir à la Commission de Venise courant 2011 ;
- un avis sur le code électoral unifié de Bulgarie : il s'agit d'une demande du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe qui concerne un projet de code électoral tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale de Bulgarie. Compte tenu de son adoption en deuxième lecture dans un délai très court, il est convenu de fournir un avis sur le code électoral tel qu'il sera adopté.

9. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

Un échange de vues a lieu avec les représentants de l'OSCE/BIDDH sur les possibilités de coopération future. Ils indiquent qu'ils ont reçu une demande d'avis sur le nouveau projet de code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et proposent la préparation d'un avis conjointement avec la Commission de Venise. Ils soulignent également qu'une demande d'avis devrait parvenir du Parlement de la Géorgie concernant le futur projet de nouveau code électoral de la Géorgie (cf. point 8).

10. Date de la prochaine réunion

Le Conseil décide de tenir sa prochaine réunion le jeudi 24 mars 2011 à 10 h.

LISTE DES PARTICIPANTS / LIST OF PARTICIPANTS

COMMISSION DE VENISE / VENICE COMMISSION

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

M. Jean-Claude COLLIARD, Président de l'Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, Paris
(Vice-Président/Vice-Chair) (excusé/apologised)

Mr Ugo MIFSUD BONNICI, President Emeritus, La Valletta

Mr Peter PACZOLAY, President of the Constitutional Court, Budapest (excusé/apologised)

Mr Hjörtur TORFASON, Former Judge of the Supreme Court of Iceland, Reykjavik
(excusé/apologised)

Membres suppléants du CED / Substitute Members of the CDE

Mr Srdjan DARMANOVIC, Professor, University of Montenegro, Podgorica

Mr Klemen JAKLIC, Professor, Constitutional Law, Ljubljana, Slovenia (excusé/apologised)

Mr Oliver KASK, Judge at the Court of Appeal, Tallinn (excusé/apologised)

Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA, Chief Magistrate, Federal Electoral Tribunal,
Mexico

Secrétariat / Secretariat

M. Thomas MARKERT

M. Pierre GARRONE

M. Gaël MARTIN-MICALLEF

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE / PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Membres / Members

Mme Josette DURRIEU, Paris, Commission politique (excusée/apologised)

M. Andreas GROSS, Zurich, Commission juridique (**Président/Chair**) (excusé/apologised)

Membres suppléants / Substitute Members

Mme Marietta de POURBAIX-LUNDIN, Stockholm, Commission juridique

Secrétariat / Secretariat

Mr Vladimir DRONOV

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE) / CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE (CLRAE)

Membres / Members

Mr Lars O. MOLIN, Président de la Commission de suivi, Örebro, Congrès des pouvoirs
locaux et régionaux (excusé/apologised)

Mr Keith WHITMORE, Manchester, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
(excusé/apologised)

Membres suppléants / Substitute Members

M. Jean-Claude FRECON, Pouilly-les-Fleurs, France, Président de la Chambre des pouvoirs
locaux (excusé/apologised)

Secrétariat/Secretariat

Ms Antonella CAGNOLATI

OBSERVATEURS / OBSERVERS

OSCE

BIDDH/ODIHR

Mr Nicolas KACZOROWSKI, Head of the Election Department, Warsaw

Mr Drew HYSLOP, Election Adviser, Election Department, Warsaw

UNION EUROPEENNE / EUROPEAN UNION

(excusé/apologised)

PARLEMENT EUROPEEN / EUROPEAN PARLIAMENT

(excusé/apologised)

COMITE DES REGIONS / COMMITTEE OF THE REGIONS

M. Luc VAN DEN BRANDE, Président du CIVEX, Bruxelles (excusé/apologised)

ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS D'ELECTIONS EUROPEENS / ASSOCIATION OF EUROPEAN ELECTION OFFICIALS (ACEEEO)

Mrs Marta DEZSÖ, Election Law Expert, Director of the ACEEEO Documentation Centre, Budapest (excusée/apologised)