



Strasbourg, le 26 juin 2012

CDL-EL-PV(2012)002*
Or. fr.

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

41^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 14 juin 2012 à 10h

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(2012)002ann.

2. Communication du Secrétariat

Le Secrétariat informe le Conseil sur :

- Les conclusions de la table ronde sur la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les élections parlementaires de l'Ukraine (19-20 mars 2012, Kiev). Cette activité a traité de la création des commissions électorales, des circonscriptions, de la campagne électorale et du contentieux électoral. Elle a été organisée en coopération avec la Verkhovna Rada (le parlement) de l'Ukraine et la Commission électorale centrale.
- Les conclusions du séminaire sur les listes électorales et les registres électoraux, organisé les 26 et 27 mars 2012 à Kiev par la Commission en coopération avec la Commission électorale centrale de l'Ukraine. Cette activité fait partie de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour le Partenariat oriental de l'Union européenne, qui concerne l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine. Les participants ont discuté des nouvelles possibilités technologiques pour maintenir les listes électorales à jour. La Commission électorale centrale de l'Ukraine a partagé son expérience dans le domaine de la création et du maintien du registre électronique des électeurs.
- L'assistance à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour l'observation des élections présidentielles, parlementaires et régionales en Serbie (6 mai 2012). Les représentants de la Commission ont été invités à assister la délégation en qualité d'experts électoraux. Les observateurs n'ont pas relevé d'incident majeur et ont souligné que le scrutin était d'une manière générale bien organisé. Ils ont cependant relevé plusieurs problèmes : les bureaux de vote n'étaient pas très bien adaptés au nombre d'électeurs, ce qui a conduit dans certains bureaux à des encombrements ; les listes électorales, élaborées sur la base des nouveaux registres électoraux électroniques, n'étaient pas imprimées dans l'ordre alphabétique ; l'équipe de la Commission de Venise a relevé plusieurs cas de vote familial dans les localités où se situent des minorités albanaises ; il a été enfin observé dans plusieurs bureaux de vote un manque de formation des membres des bureaux.
- L'assistance à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour l'observation des élections parlementaires en Arménie (6 mai 2012). Le processus électoral s'est déroulé dans le cadre d'une campagne calme et compétitive. Cependant, des problèmes d'organisation, d'interférence indue dans le processus et des cas de violations et d'intimidations ont été observés dans un certain nombre de bureaux de vote. La délégation de la Commission de Venise a préparé et présenté un mémorandum juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire ; elle a également observé plusieurs bureaux de vote.
- La table ronde sur le contentieux électoral qui s'est tenue à Bichkek le 29 mai 2012. La Commission avait adopté un avis sur la législation électorale du Kirghizistan en juin 2011. En 2012, le parlement a commencé le processus de révision de certaines dispositions de la loi. La Commission pourrait être saisie sur le nouveau projet avant la fin de l'année 2012.

- La 9^e conférence européenne des administrations européennes, tenue à Tallinn les 4-5 juin 2012. Cette conférence était co-organisée avec la Commission électorale centrale d'Estonie sur le thème «les innovations technologiques et les élections ». Les conclusions de la conférence, qui a réuni environ 80 participants d'une vingtaine de pays, sont les suivantes :
 - o Les nouvelles technologies devraient être utilisées en conformité avec les standards internationaux en matière de protection des données ;
 - o Des listes électorales fiables requièrent une coopération entre les autorités électorales et les autorités responsables pour l'enregistrement de la population ainsi que les autres institutions administratives et judiciaires ;
 - o Les nouvelles technologies devraient être développées en prenant en considération les standards internationaux et les bonnes pratiques visant à lutter contre la fraude électorale.
- Un atelier de formation des formateurs pour les commissions électorales du Kazakhstan (Astana, 1^{er}-2 juin 2012), organisé dans le cadre d'un programme commun avec l'UE. Cette formation était destinée aux futurs formateurs des membres des commissions territoriales et des bureaux de vote de la région d'Astana. La prochaine activité de ce type a lieu à Almaty les 29 et 30 juin 2012.
- La coopération en matière électorale avec le Mexique en vue des élections du 1^{er} juillet 2012. La Commission pourrait examiner un projet d'avis sur la législation électorale du Mexique en décembre 2012.

3. Mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les pays membres du Conseil de l'Europe

Lors de la session de mars 2012, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté le rapport sur les mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les pays membres du Conseil de l'Europe, avec quelques amendements ([CDL-AD\(2012\)005](#)). Ce document mentionne un certain nombre de questions générales que la Commission pourrait développer. Le Conseil a discuté des points qui feront l'objet de travaux futurs, sur la base du document préparé par le secrétariat ([CDL-EL\(2012\)005](#)). Une discussion riche s'est engagée sur la base du mémorandum, soulignant les thèmes qui pourraient être développés. Les propositions suivantes ont été faites :

- Développer les problématiques suivantes, telles que suggérées dans le mémorandum : la composition des commissions électorales à l'aune de la pratique, le fonctionnement interne des partis, la représentation des femmes dans les parlements, l'équilibre des médias privés pendant les campagnes et l'abus des ressources administratives en périodes électorales ;
- Développer une approche plus sociologique des élections et pas seulement d'un point de vue juridique uniquement, notamment à la lumière des pratiques politiques à ce jour et sur la question du contenu des débats et de l'analyse de la qualité des échanges, afin de motiver l'électorat ;
- Développer la question des systèmes électoraux et notamment du découpage des circonscriptions, notamment au regard du choix limité qu'offrent certains systèmes aux électeurs ;
- Développer la question du fonctionnement interne des partis, en particulier :
 - o les primaires ou plus largement le processus de sélection interne des candidats,
 - o la possibilité d'organes indépendants administratifs ou juridictionnels chargés de contrôler les statuts des partis, et
 - o les possibilités de recours judiciaire ;

- Développer la question de l'égalité des chances entre candidats plutôt qu'aborder exclusivement la question du plafonnement dans le financement des partis ;
- Développer la question de l'accès en politique des nouvelles petites formations politiques et de la manière de favoriser cet accès ;
- Développer la question du contrôle judiciaire du processus électoral et les délais de traitement des recours ;
- Développer la question de la représentation des territoires, indépendamment de la représentation par ailleurs des populations ;
- Développer l'idée d'étoffer les avis juridiques de la Commission de Venise, sur la base des principes établis par le Code de bonne conduite en matière électorale ;
- Mettre à jour les travaux de la Commission de Venise sur l'usage des nouvelles technologies dans les processus électoraux.

Il a été décidé que le secrétariat prépare une version révisée du mémorandum sur la base des propositions faites lors de la réunion du Conseil. Cette version révisée du mémorandum sera envoyée prochainement aux membres du Conseil et servira de base pour le développement des activités futures.

4. Observation et surveillance impartiales des élections

A l'occasion de cette session, la Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et le Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections ([CDL\(2012\)032](#)) étaient soumis au Conseil des élections démocratiques et à la Commission de Venise, qui étaient invités à leur apporter leur soutien.

Il s'agit d'un texte initié par le Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections (GNDEM). D'après son site internet (<http://www.gndem.org/fr/node/1913>), « ce réseau mondial GNDEM englobe plus de 150 membres, y compris des réseaux régionaux et des organisations individuelles d'observation électorale qui siègent dans plus de 60 pays et 5 continents, tous visant à mieux se préparer de faire face aux défis liés à la tenue d'élections véritablement démocratiques et à promouvoir nos aspirations communes d'être gouvernés de façon représentative, responsive, transparente, et démocratique ».

Une cérémonie relative à la Déclaration et au Code a eu lieu le 3 avril 2012 aux Nations Unies à New York. Ces textes sont soutenus notamment par la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Ashton ; International IDEA ; l'Organisation des Etats américains (OEA) ; l'OSCE/BIDDH ; le Parlement européen ; le Secrétariat du Commonwealth ; le Secrétariat des Nations Unies.

L'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pourraient également soutenir ce texte. S'agissant d'un texte déjà existant, il a été indiqué qu'il ne sera pas modifié. Ce document fait suite à la Déclaration des principes pour l'observation internationale des élections de 2005 ([CDL-AD\(2005\)036](#)), entériné par le Conseil et la Commission en octobre 2005. La limite principale de ce texte est que sa portée est restreinte : il ne s'applique qu'aux observateurs réellement non partisans.

Le Conseil propose à la Commission d'entériner la Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et le Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections ([CDL-AD\(2012\)018](#)).

5. Hongrie

Suite à la demande du ministre hongrois des Affaires étrangères, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont préparé un projet d'avis conjoint ([CDL\(2012\)033](#)) sur la loi sur l'élection des membres du Parlement de Hongrie ([CDL-REF\(2012\)003](#)), sur la base des commentaires de MM. Mifsud Bonnici, Sanchez Navarro, Vollan (expert, Norvège) et Petit (expert, OSCE/BIDDH). Dans le cadre de la préparation de cet avis, une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH s'est rendue à Budapest les 24 et 25 mai 2012 et a rencontré des représentants du Parlement de Hongrie, des partis politiques, la Cour constitutionnelle et la société civile.

M. Mifsud Bonnici présente le projet d'avis en rappelant le contexte des réformes constitutionnelles et organiques en Hongrie, ainsi que les principales nouveautés de la loi. Il indique ensuite les recommandations principales de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qui portent notamment sur la délimitation des circonscriptions qui devraient faire l'objet de la législation ordinaire ; la nécessité d'une plus large consultation politique pour la réforme d'éléments fondamentaux d'un texte électoral, notamment le choix du système électoral ; la nécessité de définir plus clairement la méthode de répartition des sièges ; la nécessité d'encadrer plus précisément le vote à l'étranger dans la loi ; et la nécessité de mieux assurer le secret du vote dans la loi.

M. Mifsud Bonnici souligne ensuite que les autorités hongroises ([CDL\(2012\)046](#)), ainsi que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ont transmis des commentaires sur le projet d'avis à la Commission de Venise. Sur cette base, le secrétariat fait circuler des propositions d'amendements au projet d'avis qu'il a préparé sur la base des commentaires reçus.

Le Conseil adopte l'avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du parlement de Hongrie, avec quelques amendements ([CDL-AD\(2012\)012](#)).

6. Activités futures

Le Conseil a traité de ses futurs travaux de caractère général sous le point 3.

En particulier, les études sur l'usage des ressources administratives en périodes électorales et sur la limitation des mandats (limitation des mandats dans le temps et cumul des mandats) devraient être soumises au Conseil en octobre ou décembre 2012. Le secrétariat a consulté les membres pour mettre à jour les tableaux comparatifs préparés en vue des études.

Par ailleurs, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a demandé une étude sur les critères d'éligibilité pour les élections locales et régionales. L'étude sera entreprise après réception de documents sur les législations nationales préparés par le Congrès.

En coopération avec le ministère albanais des Affaires étrangères et l'Assemblée nationale de l'Albanie, et dans le cadre de la présidence albanaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise organise les 2 et 3 juillet 2012 à Tirana une conférence sur « Le patrimoine électoral européen : dix ans de code de bonne conduite en matière électorale ». Les membres du Conseil des élections démocratiques sont invités à y participer.

Le secrétariat informe enfin le Conseil des futures activités prévues dans le cadre du Partenariat oriental et plus précisément des deux dernières réunions qui se tiendront dans le cadre de ce programme, à savoir en Géorgie début 2013 et à Strasbourg ou Venise au printemps 2013. Les thèmes restent encore à définir avec les organes chargés des élections des pays concernés par le programme.

7. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

Un échange de vues a lieu avec les représentants de l'OSCE/BIDDH sur les possibilités de coopération future.

En particulier, un avis conjoint sur le projet de révision du code électoral de l'Albanie sera préparé dès que ce projet sera disponible. Il sera probablement soumis au Conseil lors de sa réunion de décembre 2012.

Par ailleurs, Mme Nicola Schmidt indique que deux représentants du BIDDH participeront à la conférence organisée à Tirana les 2-3 juillet 2012 sur les 10 ans du Code de bonne conduite en matière électorale. Concernant le Kirghizistan, le BIDDH a préparé des commentaires informels sur des projets d'amendements à la loi électorale et une demande d'avis pourrait se concrétiser. Mme Schmidt rappelle en outre que des missions d'observation des élections devraient avoir lieu en Ukraine (où environ 100 observateurs de long terme et 600 observateurs de court terme seront déployés) et en Géorgie. Enfin, Mme Schmidt informe le Conseil que deux ouvrages seront prochainement publiés : l'un sur l'enregistrement des électeurs et l'autre relatif à des lignes directrices pour le suivi des médias.

8. Date de la prochaine réunion

Il est décidé de tenir la prochaine réunion du Conseil des élections démocratiques le jeudi 11 octobre 2012 à 10 h.

LISTE DES PARTICIPANTS / LIST OF PARTICIPANTS

COMMISSION DE VENISE / VENICE COMMISSION

Membres / Members

M. Jean-Claude COLLIARD (excusé)
Mr Oliver KASK
Mr Ugo MIFSUD BONNICI (excusé)
Mr Peter PACZOLAY (excusé)

Membres suppléants / Substitute Members

Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA
Ms Paloma BIGLINO (excusée)
Mr Paul CRAIG
Mr Srdjan DARMANOVIC
Mr Hjortur TORFASON
Mr Nicolae ESANU

Secrétariat / Secretariat

M. Thomas MARKERT, Directeur, Secrétaire de la Commission de Venise
M. Pierre GARRONE, Chef de la Division des élections et des référendums
Mr Serguei KOUZNETSOV, Head of the Neighbouring Cooperation Division
M. Gaël MARTIN-MICALLEF, administrateur, Division des élections et des référendums

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE / PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Membres / Members

Mme Josette DURRIEU, Commission politique
M. Andreas GROSS, Commission juridique (**Président/Chair**)
Mme Karin S. WOLDSETH, Commission de suivi (excusée)

Membre suppléant / Substitute Member

Mme Marietta de POURBAIX-LUNDIN, Commission juridique (excusée)

Secrétariat / Secretariat

Mme Caroline RAVAUD, Chef de secrétariat, Commission de Suivi

**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, Chambre des pouvoirs locaux/Chamber of Local Authorities (excusé)
Mrs Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Chambre des régions/Chamber of Regions (excusée)

Membres Suppléants / Substitute Members

Mr Nigel MERMAGEN, Chambre des pouvoirs locaux/Chamber of Local Authorities (excusé)
Ms Valentina ROSSI, Chambre des régions/Chamber of Regions (excusée)

OBSERVATEURS / OBSERVERS

BIDDH / ODIHR

Ms Nicola SCHMIDT, Deputy Head of the Elections Department
Mr Armin RABITSCH, Senior Election Advisor

UNION EUROPEENNE / EUROPEAN UNION

COMMISSION EUROPEENNE / EUROPEAN COMMISSION

PARLEMENT EUROPEEN / EUROPEAN PARLIAMENT

COMITE DES REGIONS / COMMITTEE OF THE REGIONS

M. Luc VAN DEN BRANDE (excusé)